

Vergaderjaar 2024–2025

31 066

Belastingdienst

Nr. 1500

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over het definitieve advies van het Adviescollege ICT-toetsing (hierna: het Adviescollege) over het project rationalisatie Cool:Gen binnen de keten Inkomensheffingen (hierna: IH). In oktober 2024 heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over de effecten van het Hoge Raad-arrest Box-3 op de doorlooptijd van de uitfasering van Cool:Gen en daarbij aangegeven dat het Adviescollege onderzoek ging doen naar dit project¹. Bijgevoegd vindt u het definitieve adviesrapport met de bevindingen van het Adviescollege dat ik op 17 april 2025 heb ontvangen.

In deze brief zal ik eerst het project rationalisatie Cool:Gen binnen de keten IH inleiden. Vervolgens zal ik ingaan op de conclusies en de aanbevelingen uit het rapport en daarbij aangeven welke acties de Belastingdienst neemt om opvolging te geven aan de aanbevelingen van het Adviescollege. Gezien het grote maatschappelijke belang van deze uitfasering wil de Belastingdienst de mogelijkheden om verbeteringen door te voeren optimaal benutten. De waarschuwing van het Adviescollege met betrekking tot eventuele uitloop neemt de Belastingdienst daarom serieus. Met de opvolging van de aanbevelingen worden extra waarborgen ingebouwd. De Belastingdienst heeft hiermee vertrouwen in de planning om dit moderniseringstraject uiterlijk eind 2027 te voltooien.

Het onderzoek van het Adviescollege heeft zich specifiek gericht op de uitfasering van Cool:Gen binnen de keten IH. Over de uitfasering van Cool:Gen in andere ketens heb ik uw Kamer in mijn brief van 6 maart 2025² geïnformeerd. De Belastingdienst zal niettemin in deze andere trajecten kijken naar mogelijkheden tot verbetering, naar aanleiding van het onderzoek dat is gedaan in de keten IH.

¹ Kamerstuk 31 066, nr. 1429

² Kamerstuk 31 066, nr. 1463

Over de uitfasering Cool:Gen

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de heffing van de inkomstenbelasting van alle belastingplichtigen. Dit loopt grotendeels via het Aangifte Belasting Systeem (ABS). Ongeveer twee derde van het ABS is ontwikkeld met de ontwikkelingssoftware Cool:Gen. In 2019 is de Belastingdienst begonnen met de uitfasering van Cool:Gen. Hierbij wordt de inkomensheffingsapplicatie ABS – die oorspronkelijk in Cool:Gen is ontwikkeld – vervangen door JAVA-programmatuur.

Uw Kamer is in eerdere brieven geïnformeerd over de noodzaak van het uitfaseren van Cool:Gen.³ Die noodzaak is onverminderd: het uitfaseren van Cool:Gen is en blijft noodzakelijk om de continuïteit van de ICT-systemen van de Belastingdienst voor de toekomst te garanderen. De expertise van deze verouderde ontwikkelingssoftware wordt binnen en buiten de Belastingdienst steeds schaarser. Het is bovendien complex om wetswijzigingen op een snelle en juiste manier door te voeren in deze systemen. Daarnaast stijgen de licentiekosten voor de Belastingdienst. De doorlooptijd van de uitfasering van Cool:Gen binnen de keten IH is, zoals uw Kamer bekend is, beïnvloed door de herstelwerkzaamheden als gevolg van Hoge Raad-arresten met betrekking tot Box 3⁴. Deze capaciteit had anders eerder ingezet kunnen worden voor de uitfasering van Cool:Gen.

Kern van het advies

Het Adviescollege onderschrijft de keuze van de Belastingdienst om – met een stapsgewijze aanpak en een doordachte migratiestrategie – in te zetten op de uitfasering van Cool:Gen. In het rapport stelt het Adviescollege desondanks dat de continuïteit van de inkomensheffingen in de toekomst risico loopt omdat de gewenste oplossing niet tijdig gerealiseerd wordt. Dit wijt het Adviescollege aan onvoldoende grip op de vervanging.

Om een – onvoorziene – uitloop verder tot een minimum te beperken heeft het Adviescollege onderstaande conclusies en aanbevelingen gegeven. Onder deze tabel wordt inhoudelijk op de punten ingegaan:

Conclusie	Aanbeveling
A. Prioriteit voor niet urgente activiteiten werkt vertragend.	1. Zorg voor sturing met adequaat mandaat.
B. Onvoldoende projectmatige beheersing maakt sturing moeizaam.	2. Verbeter projectmatige beheersing voor de vervanging van Cool:Gen.
C. Het ontwikkelproces leidt niet tot een kwalitatief goede oplossing.	3. Zorg dat het vernieuwde systeem met voldoende kwaliteit wordt opgeleverd.

Acties naar aanleiding van het advies

De Belastingdienst neemt de conclusies van het Adviescollege serieus. De aanbevelingen helpen de Belastingdienst om aanvullende verbeteringen door te voeren en worden opgevolgd.

Bij de inschatting van de verwachte doorlooptijd door het Adviescollege is een (lineaire) berekening, gebaseerd op de productiviteit uit het verleden, gebruikt. Deze is niet maatgevend voor de rest van het project, de Belastingdienst verwacht namelijk een toename van de productiviteit. De

³ Voor het laatst in Kamerstuk 31 066, nr. 1429

⁴ Kamerstuk 31 066, nr. 1429

afgelopen periode stond het traject voor de rationalisatie Cool:Gen in het teken van het opleiden en inwerken van teams en het neerzetten van de randvoorwaarden, zoals bijvoorbeeld ontwikkelomgevingen. Bovenstaand is ook de reden dat de Belastingdienst – na opvolging van de adviezen van het Adviescollege – vertrouwen houdt in het realiseren van de eerder gecommuniceerde planning.

Uiteraard kunnen zich ontwikkelingen en factoren voordoen die tot een ander tijdspad kunnen leiden. Indien bijstelling noodzakelijk is, zal ik uw Kamer informeren over de dilemma's en mogelijkheden. Ik zal hieronder per aanbeveling ingaan op de verschillende verbeteringen.

1. Opvolging «Zorg voor sturing met adequaat mandaat»

Het Adviescollege bevestigt dat de rationalisatie Cool:Gen IH een grote opgave is voor de Belastingdienst. Mede daarom doet het de aanbeveling om de besturing voor dit programma te versterken. De Belastingdienst erkent het belang van een stevige besturing op het programma. De Belastingdienst is inmiddels gestart met het aanscherpen van de besturing en neemt hierbij de aanbevelingen van het Adviescollege mee.

Voor dit project wordt verder een hoog ambtelijke stuurgroep ingesteld onder leiding van de ketenvoorzitter Inkomensheffingen als integraal eindverantwoordelijke voor de realisatie van het traject. Hiermee wordt aangesloten bij de het programma Besturing Belastingdienst en de recentelijk geïmplementeerde hoofdstructuur⁵. De stuurgroep ziet toe op de voortgang en productiviteit en zal, indien nodig, mitigerende maatregelen treffen.

2. Opvolging «verbeteren projectmatige beheersing voor de vervanging van Cool:Gen»

Conform het uitgebrachte advies zal de Belastingdienst de projectmatige beheersing intensiveren, met bijzondere aandacht voor het monitoren van zowel de voortgang als de geleverde kwaliteit. Uiterlijk eind Q2-2025 zal de stuurgroep de planning en mijlpalen beoordelen en daar waar nodig aanscherpen. Door een hogere cadans van de voortgangsrapportages kunnen knelpunten eerder worden geconstateerd en weggenomen.

Verder zal de Belastingdienst in de planning ook maatregelen onderzoeken voor het onverhoopt langer gebruik van Cool:Gen. Aanvullend hierop wil de Belastingdienst de schaarse capaciteit die beschikbaar is voor de uitfasering van Cool:Gen zoveel mogelijk ontzien van eventuele andere werkzaamheden, als gevolg van nieuwe wetgeving. Er wordt onderzocht hoe de capaciteit binnen de keten IH kan worden versterkt.

Met betrekking tot het Logisch Data Model (LDM), een veelgebruikte manier van softwareplanning en -management, adviseert het Adviescollege om een impactanalyse uit te voeren. De Belastingdienst zal deze impactanalyse uitvoeren en op basis hiervan afwegen of het traject wordt voortgezet, tijdelijk wordt gepauzeerd of volledig wordt stopgezet. De totale kosten en de impact op de planning worden in deze analyse meegenomen.

Het Adviescollege vermeldt dat de overdracht van VpB uit IH in een vergevorderd stadium is en geeft daarbij aan dat de afhankelijkheden tussen VpB en IH-activiteiten extra aandacht vragen. De Belastingdienst

⁵ Kamerstuk 31 066, nr. 1463.

herkent de aanbeveling en zal de extra aandacht binnen de stuurgroep nader concretiseren.

Bovenop de aanbevelingen van het Adviescollege zal de Belastingdienst ook andere mogelijkheden voor een verbeterde projectmatige beheersing onderzoeken zoals het inzetten van (externe) Quality Assurance (kwaliteitsborging).

3. Opvolging «zorgdragen voor voldoende kwaliteit van het vernieuwde opgeleverde systeem»

Het Adviescollege geeft rond deze aanbeveling een aantal adviezen, bijvoorbeeld over de vastlegging van testwerkzaamheden, om de kwaliteitsborging te verbeteren. De Belastingdienst zal deze adviezen opvolgen en neemt dit mee in de bestaande kwaliteitsborging. Kwaliteitsborging maakt sinds de start van rationalisatie Cool:Gen structureel onderdeel uit van het project. Op dit moment is een derde van de migratie gerealiseerd en functioneert stabiel.

De niet-functionele eisen, strategische uitgangspunten rondom informatiebeveiliging en softwarearchitectuur, zullen nader bekeken en aangescherpt worden. De nieuw ingestelde stuurgroep zal hierop toezien. Verder zullen de testwerkzaamheden in lijn met het advies worden uitgebreid en geïntensiveerd. Hierbij zal ook worden toegezien op de adequate schriftelijke vastlegging. De eerder in deze brief genoemde uitwerking van andere maatregelen op het domein van projectmatige beheersing zoals Quality Assurance kunnen ook voorzien in een sterkere kwaliteitsborging.

Afsluitend

Ik wil het Adviescollege bedanken voor het uitgevoerde onderzoek, dat heeft geleid tot waardevolle en wenselijke aanscherpingen binnen het project. Over zes maanden zal een tussentijdse evaluatie van het project plaatsvinden. Uw Kamer wordt over de verdere voortgang geïnformeerd via de periodieke stand-van-zaken-brief.

De Staatssecretaris van Financiën,
T. van Oostenbruggen