



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Financiën
T.a.v. de minister, de heer mr. W.B. Hoekstra
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

2021-0000590316

Uw kenmerk

2021-0000028635

Datum 22 november 2021
Betreft Definitief BIT-advies programma EU BTW eCommerce

Geachte heer Hoekstra,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma EU BTW eCommerce bij de Belastingdienst. De opdrachtgever is de directeur-generaal van de Belastingdienst. Hieronder vindt u een korte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, en onze analyse en adviezen. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma.

Nederland moet sinds 1 juli 2021 voldoen aan de nieuwe EU-richtlijn voor elektronische handel. Met deze richtlijn wil de Europese Raad de BTW-heffing moderniseren en vereenvoudigen, een 'gelijk speelveld' creëren voor ondernemers van binnen en buiten de EU en BTW-fraude tegengaan. In de richtlijn is gedetailleerd uitgewerkt hoe de BTW-gegevens moeten worden aangeleverd en verwerkt. De verwachte meeropbrengst voor de Nederlandse schatkist bedraagt € 150 miljoen per jaar.

De Belastingdienst is in 2019 gestart met voorbereidingen en vanaf 2020 met het programma EU BTW eCommerce om deze richtlijn te implementeren. De Belastingdienst ging er destijds vanuit dat de datum van inwerkingtreding met een jaar zou worden uitgesteld naar 1 januari 2022. Najaar 2020 heeft de Europese Commissie echter besloten de richtlijn op 1 juli 2021 in te laten gaan. De Belastingdienst heeft vervolgens in het programma naast het 'Hoofdspoor' een 'Noodspoor' ingericht om deze datum te halen.

Uitgangspunt voor het Noodspoor was om alleen te ontwikkelen wat minimaal nodig is om de regeling tijdelijk te kunnen uitvoeren met veel handmatige handelingen. In het Noodspoor is een nieuwe, tijdelijke applicatie gerealiseerd, Bepalen Rechtsgevolgen eCommerce (BRE), die verbonden is met een aantal generieke applicaties die het Hoofdspoor realiseert, zoals portalen, logistieke en relatiesystemen. Daarnaast is een tijdelijke organisatie-eenheid met op dit moment circa 60 medewerkers opgericht die de EU-regeling uitvoert met onder meer handmatige controles op de registraties en aangiftes.

Parallel aan het Noodspoor werkt het programma met het Hoofdspoor aan de realisatie van de oorspronkelijk beoogde, structurele oplossing voor de

implementatie van de richtlijn. Uitgangspunt daarbij is dat er zo veel mogelijk automatisch wordt uitgevoerd en dat de oplossing conform de nieuwe architectuur Omzetbelasting (OB) wordt ontwikkeld. De oplossing vanuit het Hoofdspoor vervangt uiteindelijk de tijdelijke oplossingen uit het Noodspoor. De Belastingdienst had tijdens onze toets nog niet bepaald wanneer dat zou zijn, maar verwachtte dat dit niet eerder is dan in 2023.¹

De Belastingdienst verwacht dat het programma EU BTW eCommerce ook meerwaarde gaat opleveren voor de modernisering van het OB-landschap. De modernisering is vertraagd doordat EU BTW eCommerce hogere prioriteit kreeg. De modernisering is urgent omdat de Belastingdienst urgente continuïteitsrisico's heeft geconstateerd in het OB-landschap. De Belastingdienst verwacht dat de applicaties die voor EU BTW eCommerce worden ontwikkeld ook kunnen worden ingezet voor het ondersteunen van andere OB-regelingen en ter vervanging van bestaande applicaties.

De verwachte kosten voor het Noodspoor bedragen in totaal 33,5 miljoen euro. De IT-kosten bedragen 3,3 miljoen euro; die voor dienstverlening & toezicht 30,2 miljoen euro. De verwachte kosten voor het Hoofdspoor (tot en met 2023) bedragen in totaal 49,7 miljoen euro: ICT-kosten 29,4 miljoen euro; dienstverlening & toezicht 20,3 miljoen euro. Er is vanaf september 2020 tot en met augustus 2021 in totaal 18,4 miljoen euro besteed, waarvan 13,7 miljoen euro aan IT en 4,7 miljoen euro aan dienstverlening & toezicht.

Deze toets is uitgevoerd tussen medio april en augustus 2021. De conclusie kan als volgt worden samengevat:

Het programma EU BTW eCommerce heeft met het Noodspoor in korte tijd een werkende oplossing gerealiseerd. Deze oplossing biedt meer functionaliteit dan verwacht, maar kent nog tekortkomingen waardoor de Belastingdienst onnodige risico's loopt. Het programma dreigt nu te stagneren: het Noodspoor wordt niet doorontwikkeld, het is onzeker of de oplossingen die momenteel in het Hoofdspoor worden ontwikkeld voldoende opleveren voor de modernisering van het OB-domein met alle urgente continuïteitsrisico's van dien, en de Belastingdienst heeft onvoldoende grip op het Hoofdspoor.

Wij adviseren om de Noodspooroplossing wel door te ontwikkelen en het Hoofdspoor los te koppelen van het moderniseren van het OB-landschap, zodat urgente continuïteitsproblemen in het OB-landschap snel kunnen worden opgelost. Daardoor is het nodig om de opzet van het Hoofdspoor grondig te herzien.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

¹ De Belastingdienst heeft na afronding van ons onderzoek in oktober 2021 besloten tot een gefaseerde livegang van het Hoofdspoor per 1 september 2022 en 1 maart 2023.

EU BTW ECOMMERCE DREIGT TE STAGNEREN NA VOORTVAREND NOODSPOOR

De Belastingdienst heeft in het Noodspoor laten zien dat met een doelgerichte en resultaatgerichte aanpak in korte tijd een werkende oplossing kan worden gerealiseerd en geïntegreerd in het bestaande systeemlandschap. Deze oplossing zal nog een aantal jaar in bedrijf zijn, en kent daarvoor toch nog veel tekortkomingen. De Belastingdienst wil deze oplossing echter niet doorontwikkelen om deze tekortkomingen op te lossen en zo uitvoeringsrisico's te verminderen. Verder is het onzeker of de vernieuwing van het OB-landschap voldoende baat heeft bij de oplossingen die vanuit het Hoofdspoor komen, en daardoor kan het verder vertraging ontstaan. Daarnaast heeft de Belastingdienst onvoldoende grip op het Hoofdspoor. Alles bij elkaar dreigt het programma EU BTW eCommerce zo te stagneren.

A. Onnodige risico's door Noodspoor niet door te ontwikkelen

Hoewel het Noodspoor meer functionaliteit oplevert dan vooraf voorzien, kent deze oplossing ook een aantal beperkingen, zowel voor de Belastingdienst zelf als voor het bedrijfsleven. Deze beperkingen brengen ook risico's met zich mee. Het is onverstandig om deze risico's nog twee jaar of langer te laten bestaan totdat het Hoofdspoor in gebruik kan worden genomen. Meer in detail:

- **Risico op onjuiste of niet-tijdige besluiten**
Er ontbreekt functionaliteit om het handmatige werk goed te controleren en te organiseren. Bovendien gebeurt er nog veel handmatig. Hierdoor is er een reële kans op het maken van fouten, zoals het ten onrechte accepteren van deelnemers en het niet tijdig verwerken van alle registratieverzoeken. Ook kan de tijdelijke organisatie de controle op de tijdige verwerking niet systematisch organiseren en bestaat het risico dat fouten niet snel worden gesignaleerd.
- **Dienstverleningsniveau voor bedrijven niet optimaal**
Voor bedrijven is de aangeboden ondersteuning niet optimaal, waardoor de kans op foutieve of ontbrekende BTW-aangiftes hoger is dan nodig. Zo ontbreekt de mogelijkheid om gegevens aan te leveren via een *system-to-system*-koppeling en is de ondersteuning voor tussenpersonen beperkt. Ook moeten bedrijven zich tweemaal registreren (bij deelname aan de unieregeling en de invoerregeling) en worden bedrijven bij een niet te verwerken BTW-aangifte later geïnformeerd doordat dit handmatig gebeurt.
- **Europese vereisten niet volledig ingevuld**
Uit de uitgevoerde testen blijkt dat de Noodspooroplossing op 18 punten nog niet voldoet aan de eisen die Europa stelt. Zo voldoet de oplossing nog niet aan de gestelde reactietijden en aan de eisen voor geautomatiseerde afhandeling van betaalherinneringen. Er is tijdelijk uitstel en de verwachting is dat de Belastingdienst binnen zes maanden alsnog aan deze eisen moet voldoen.
- **Beheer- en bedrijfsvoeringaspecten onvoldoende ingevuld**
De beheerfunctionaliteit in de Noodspooroplossing is beperkt ingericht, vooral voor functioneel beheer. Daarnaast kan niet alle benodigde informatie voor de financiële verantwoording worden aangeleverd. Zo is er bijvoorbeeld geen geautomatiseerde aansluiting tussen het heffen en de financiële administratie.

Deze risico's zijn onnodig: op basis van onze eerste analyse van de Noodspooroplossing verwachten we dat deze beperkingen goeddeels, en op korte termijn kunnen worden weggenomen met een doorontwikkeling van het Noodspoor. Concreet zien we dit:

- De lijst met ontbrekende functionaliteit is beperkt; er zijn op voorhand geen technische belemmeringen om functionaliteit toe te voegen.
- Er is geen indicatie dat mogelijke beperkingen voor een aantal technische aspecten, zoals performance en schaalbaarheid, niet in de Noodspooroplossing kunnen worden opgepakt. De Belastingdienst maakt zich zorgen of de Noodspooroplossing op deze aspecten goed genoeg kan presteren, maar er is niet uitgezocht welke concrete belemmeringen aanwezig zijn. Ook zijn er geen eisen voor uitgewerkt.

B. Hoofdspoor is geen geschikte opstap voor oplossen van bestaande continuïteitsproblemen in OB-domein

Om de urgente continuïteitsproblemen in het bestaande OB-domein op te lossen, kiest de Belastingdienst bij de modernisering voor een fundamenteel andere inrichting van het OB-landschap. In de nieuwe architectuur zullen alle regelingen op dezelfde manier worden ondersteund. Het Hoofdspoor van EU BTW eCommerce is de eerste BTW-regeling die volledig ontwikkeld wordt volgens deze nieuwe architectuur. Het Hoofdspoor moet een aantal nieuwe generieke voorzieningen realiseren die de Belastingdienst verwacht tevens in te kunnen zetten bij de vervanging van bestaande systemen in het OB-landschap, waaronder dat voor Ondersteuning OmzetBelasting (OOB) en een aantal kleinere systemen.

De keuze om de ontwikkeling van het Hoofdspoor te koppelen aan de modernisering van het OB-landschap vinden wij onverstandig om de volgende redenen:

- Herbruikbaarheid generieke voorzieningen voor OB-domein valt mogelijk tegen
De verwachting van de Belastingdienst dat de resultaten van het Hoofdspoor een geschikte basis opleveren voor de andere BTW-systemen delen wij niet. Die verwachting is namelijk gebaseerd op aannames en niet op een feitelijke analyse. Juist bij het realiseren van generieke voorzieningen is zo'n analyse van belang gezien de grote kans dat er iets wordt ontwikkeld wat niet geschikt is voor andere toepassingen. Bovendien wijkt de EU-regeling op relevante punten af van de andere regelingen, zoals het doorvoeren van correcties en het registreren van BTW-verplichtingen buiten Nederland. Dat kan ervoor zorgen dat de keuzes bij het realiseren van de generieke voorzieningen minder goed uitpakken voor de andere regelingen.²
- Geschiktheid domeinarchitectuur twijfelachtig
Wij hebben geen diepgravend onderzoek naar de nieuwe architectuur voor het domein OB gedaan, maar op basis van wat wij hebben gezien verwachten wij dat die tot oplossingen leidt met onnodig hoge technische complexiteit. De

² In de eindfase van het onderzoek bij de hoor en wederhoor heeft de Belastingdienst aangegeven dat wel een analyse is gemaakt, die ook extern is gevalideerd. Noch de analyse noch de validatie is tijdig met ons gedeeld.

gekozen vorm, architectuur, splitst samenhangende functionaliteit op in aparte voorzieningen en maakt gebruik van verschillende technologische componenten en bouwblokken. We zien geen onderbouwing hoe dit bijdraagt aan een snellere realisatie, effectiever onderhoud en een soepeler transitie van het bestaande OB-landschap.

Onze zorg illustreren we aan de hand van de volgende voorbeelden:

- De voorgeschreven opdeling nodigt uit tot werken met gespecialiseerde teams die veel onderling moeten afstemmen, waardoor het lastig is om inzicht te krijgen in de status van de ontwikkeling. Onze zorgen zien we nu al bewaarheid worden in de omvang, het gebrek aan overzicht en de organisatorische complexiteit van het Hoofdspoor.
- Er wordt gekozen voor een bepaald type bouwblok (IBM/BPM), waarvoor specifieke kennis nodig is, die wereldwijd schaars is. Wij twijfelen bovendien of deze keuze passend is voor de problematiek en missen hiervoor de onderbouwing.
- De architectuur schrijft voor dat individuele, fijnmazige gebeurtenissen per bericht worden verwerkt, ook als een afhandeling in batches meer voor de hand zou liggen. Elders bij de Belastingdienst zijn zo performanceproblemen opgetreden en het is niet duidelijk of die hier te vermijden zijn.

C. Er is onvoldoende grip op realisatie oplossing Hoofdspoor

Wij constateren dat de Belastingdienst onvoldoende grip heeft op de voortgang en de kosten van de oplossing in het Hoofdspoor. Dit in tegenstelling tot de voortvarende aanpak tijdens de realisatie van het Noodspoor. Meer in detail:

- Onvoldoende sturing op integrale oplossing
Doordat het ontbreekt aan kort-cyclische opleveringen van een integraal implementeerbaar resultaat is onduidelijk hoe ver het Hoofdspoor daadwerkelijk is. In de voortgangsrapportage wordt weliswaar de voortgang van een aantal strategische hoofdonderwerpen gerelateerd aan de te ontwikkelen voorzieningen, maar het wordt zo niet duidelijk in hoeverre er resultaten zijn die zijn getest en in gebruik genomen kunnen worden. Bovendien is er geen zicht op onderdelen van de oplossing die in andere domeinen worden gerealiseerd (bijvoorbeeld bij Inning en Interactie). Er zijn weliswaar delen opgeleverd voor het Noodspoor, maar het is onbekend in hoeverre deze nog moeten worden uitgebouwd voor het Hoofdspoor; ook dat is niet opgenomen in de voortgangsrapportage.
- Sturing op kosten niet goed mogelijk
 - De kosten zijn ingeschat en gebudgetteerd op 143 miljoen, maar de onderverdeling naar de domeinen laat onverklaarbare verschillen zien. Bij de schatting op basis van de omvang van de wijzigingen is voor het OB-domein 31 miljoen meer gebudgetteerd dan aanvankelijk geschat. Bij het domein Inning is dit 46 miljoen minder en voor de overige domeinen is het 15 miljoen extra. Dit verschil is niet toegelicht en niet te herleiden naar de functiepunten die als basis dienden voor de schattingen. Hierdoor is het onbekend of de budgetten passend zijn en kunnen kostenafwijkingen niet worden onderkend.
 - In de kosteninschatting is uitgegaan van een grote onzekerheidsmarge: ruim 30 procent. Er is geen beheersing van dit risicobudget.
 - Beheersing van de kosten voor het Hoofdspoor is onmogelijk. In de domeinen Interactie en Inning zijn namelijk al grote delen van het

beoogde Hoofdspoor opgeleverd maar het is beperkt inzichtelijk wát en wat er nog moet gebeuren.

- Slagvaardigheid ontbreekt
We zien dat het Noodspoor een slagvaardige werkwijze heeft gerealiseerd om te opereren binnen de complexe organisatiecontext van de Belastingdienst. Een dergelijke werkwijze zien we niet terug bij het Hoofdspoor. Daar zien we versnipperde teams en een gebrek aan urgentie en focus.

ADVIES: VERLEG DE PRIORITEITEN VAN DE ONTWIKKELING BINNEN OB

De doorontwikkeling van de Noodspooroplossing is cruciaal om de risico's voor de uitvoering te beperken voor minimaal de komende twee jaar. Wij vinden daarom dat de focus moet liggen op het wegnemen van de beperkingen daarin. In het belang van een effectieve modernisering van het OB-landschap moet het Hoofdspoor worden losgekoppeld van de modernisering OB-landschap. Als gevolg van deze twee adviezen moet de opzet van het Hoofdspoor worden aangepast.

1. Ontwikkel de oplossing uit het Noodspoor door

Gezien het belang voor Nederland en de betrokken BTW-plichtige partijen is het belangrijk om op korte termijn optimale ondersteuning te hebben bij de uitvoering van de regeling. Wij adviseren daarom de Noodspooroplossing met volle kracht door te ontwikkelen, ongeacht wat er in het Hoofdspoor gebeurt. Zet hiertoe de volgende stappen:

- Continueer de huidige slagvaardige en doelgerichte manier van werken. Werk aan kleine op te leveren delen, die direct samenhangend in productie kunnen worden genomen.
- Richt de kwaliteitscontroles in volgens de standaard binnen de Belastingdienst. Zorg dat de code regelmatig en zoveel mogelijk geautomatiseerd wordt gecontroleerd. Doe verder een *peer review* op het ontwerp en zorg dat aan de AVG-eisen wordt voldaan.
- Handhaaf de overleg- en besluitstructuur waarbij zowel de bouwers als het management meerdere keren per week overleggen over onduidelijkheden en problemen, ook tussen meerdere domeinen (LIV, Interactie, STS-BPM, OB en Inning).
- Richt de focus bij doorontwikkeling op de volgende onderwerpen:
 - aanpassingen waardoor wordt voldaan aan eisen die Europa stelt;
 - het verder mogelijk maken van geautomatiseerde afhandeling van berichten, waardoor de tijdelijke organisatie zoveel mogelijk kan worden teruggebracht en de dienstverlening voor bedrijven wordt verhoogd;
 - functionaliteit waardoor de beheerbaarheid wordt verhoogd en wordt voldaan aan de eisen vanuit de bedrijfsvoering;
 - aanpassingen op het gebied van niet-functionele zaken. Bepaal op basis van concrete niet-functionele eisen welke aanpassingen moeten worden doorgevoerd, inclusief die voor de AVG en de IT-kwaliteit.
- Werk oplossingsrichtingen uit voor de onderwerpen die niet op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. Maak hierbij inzichtelijk wat de kosten, noodzaak, complexiteit en tijdsduur zijn.

2. Focus op effectieve modernisering van het OB-landschap

Ontkoppel het Hoofdspoor van de modernisering van het OB-landschap. Zorg dat modernisering zich vooral richt op de kern van de problematiek, namelijk het oplossen van de continuïteitsproblemen. Doe dat op basis van een herziene domeinarchitectuur en aanpak waarin ook de lessen uit het Noodspoor worden meegenomen. Concreet betekent dit:

- Evalueer en herijk de domeinarchitectuur op korte termijn op basis van feitelijke kenmerken en getallen uit de bestaande OB-systemen, én de inzichten en ervaringen uit het Noodspoor en Hoofdspoor. Hanteer bij de evaluatie een scherp beoordelingskader en een open blik. Besteed bij de herijking in ieder geval aandacht aan:
 - het snel en effectief kunnen ontwikkelen van ondersteuning voor bestaande en nieuwe regelingen;
 - het vermijden van complexiteit en technische risico's door te ambitieuze architectuurprincipes;
 - het mogelijk maken van een soepele transitie vanuit het bestaande OB-landschap.
- Stel een compacte, lerende organisatie samen die integraal verantwoordelijk is voor de modernisering van het OB-landschap, inclusief het ontwikkelen van nieuwe ondersteuning en het opruimen van bestaande systemen.

3. Herzie de opzet van het Hoofdspoor

Wij adviseren om op basis van de uitwerking van bovenstaande adviezen de opzet van het Hoofdspoor te herzien. Neem hierbij de volgende uitgangspunten mee:

- Pas doelstelling, scope, budget en planning van het Hoofdspoor aan. Ga daarbij uit van wat niet op korte termijn door het Noodspoor kan worden opgelost. Ga pas verder met de vervanging van de Noodspooroplossing als de modernisering van het OB-landschap de continuïteitsrisico's heeft opgelost.
- Heralloceer de oorspronkelijk geplande IT-medewerkers zoveel mogelijk naar de modernisering van het OB-landschap.
- Neem de werkwijze en aanpak van het Noodspoor zo veel mogelijk over, met directe sturing, gemengde integrale teams, tegenspraak en kort-cyclische opleveringen. Zorg voor adequate financiële sturing, gerelateerd aan opgeleverd werk.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het beheerst invullen van het programma EU BTW eCommerce ten behoeve van de bedrijven in Nederland.

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

w.g.

w.g.

Persoonsgegevens



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Financiën
t.a.v. de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, de
heer mr. M.L.A. van Rij
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

2024-0000204269

Uw kenmerk

2023-0000172619

Datum 2 april 2024
Betreft BIT-advies Modernisering Omzetbelasting

Geachte heer Van Rij,

De minister van Financiën heeft – mede namens u – het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een onderzoek uit te voeren naar het programma Modernisering Omzetbelasting van de Belastingdienst. De opdrachtgever van het programma is de directeur-generaal Belastingdienst. Het advies kan als volgt worden samengevat:

Vijf verschillende regelingen voor omzetbelasting (OB) worden ondersteund door een complex ICT-landschap van maatwerksystemen. Dit landschap is deels sterk verouderd. De Belastingdienst is voor de modernisering een aanbesteding gestart. Deze moet een contract met een externe implementatiepartner opleveren, samen met een pakketoplossing. Het pakket zal worden geïntegreerd met generieke ICT-voorzieningen van de Belastingdienst. Inmiddels zijn drie gegadigden geselecteerd waarmee wordt gesproken in de dialoofase.

Conclusie

Wij begrijpen dat de Belastingdienst pakketsoftware wil verwerven en inzetten voor OB. De voorbereiding daarvoor vinden wij onvoldoende. Wij denken dat als gevolg hiervan de kans bestaat dat dit omvangrijke en kostbare verandertraject faalt waardoor nieuwe wet- en regelgeving nog langere tijd beperkt kan worden doorgevoerd. Op de volgende punten is verbetering nodig:

- A. De behoeftestelling is nog onvoldoende duidelijk.
- B. De besturing is niet sterk genoeg.
- C. De voorbereiding op besluitvorming is onvoldoende zorgvuldig.

Advies

Wij adviseren de Belastingdienst de druk te weerstaan om overhaast beslissingen te nemen en enkel over te gaan naar de gunningsfase¹ wanneer de volgende adviezen zijn opgevolgd:

- 1. Maak de behoeftestelling specifiek.
- 2. Richt de organisatie in zodat sturing gegeven kan worden.
- 3. Bereid de besluitvorming goed voor.

¹ De gunningsfase start met het uitnodigen van gegadigden voor het doen van een definitieve inschrijving op basis van een definitieve behoeftestelling.

Datum

2 april 2024

Kenmerk

2024-0000204269

Hieronder vindt u eerst een korte beschrijving van het programma. Daarna werken we bovenstaande conclusie en adviezen nader uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's. In bijlage A vindt u de details van het programma. Een detaillering van ons advies ten aanzien van de conceptovereenkomst is te vinden in een aparte bijlage B. Het is aan u om deze al dan niet openbaar te maken gezien de lopende aanbestedingsprocedure.

KORTE OMSCHRIJVING VAN HET PROGRAMMA MODERNISERING OB

De Belastingdienst kent verschillende regelingen omzetbelasting. Zo int de Belastingdienst jaarlijks circa 80 miljard euro aan Nederlandse omzetbelasting (OB-NL) bij ondernemingen. Ook worden er OB-regelingen uitgevoerd voor handel met het buitenland (VAT Refund, EU-BTW eCommerce en Intracommunautaire Prestaties). De ICT-ondersteuning voor deze regelingen bestaat uit een landschap van maatwerksystemen. Het is complex en deels verouderd². De Belastingdienst ziet dat hierdoor aanpassingen aan de OB-systemen moeilijk en risicovol zijn en wil het daarom moderniseren.

De vervanging van het bestaande OB-landschap via zelfbouw loopt al zeker tien jaar³, maar heeft niet tot de gewenste resultaten geleid. Op basis van een advies van McKinsey heeft de Belastingdienst halverwege 2022 besloten om in plaats van zelfbouw te kiezen voor een pakketoplossing die wordt geïntegreerd met de generieke ICT-voorzieningen van de Belastingdienst (het scenario 'aangescherpte buy').

Het programma Modernisering OB is in mei 2023 een aanbesteding gestart voor dit scenario. Inmiddels zijn drie gegadigden geselecteerd. Op 29 augustus 2023 is met deze partijen een concurrentiegericht dialoog gestart. Het programma beoogt op 29 april 2024 de definitieve uitvraag in de markt te zetten en in augustus 2024 een besluit te nemen over gunning. Voorafgaand aan ieder van deze twee momenten neemt de Belastingdienst een go/no-go beslissing ten aanzien van de aanbesteding.

De uitvoering en doorontwikkeling van de OB-processen en -systemen vinden plaats onder aansturing van de OB-keten. Deze keten zorgt voor afstemming met alle directies betrokken bij de OB-regelingen (zoals Midden- en Klein Bedrijf (MKB), Grote Ondernemingen en Centrale Administratieve Processen) en maakt afspraken met de andere ketens (zoals 'Inning en Betalingsverkeer', 'Generiek Kantoor en Toezicht' en 'Interactie') over door te voeren wijzigingen.

De Belastingdienst houdt bij de aanbesteding van het contract rekening met uitgaven van circa 200 miljoen euro voor de realisatie en exploitatie van de pakketoplossing. De looptijd voor de uitgaven is 20 jaar.

De Belastingdienst streeft ernaar de systemen voor de binnenlandse OB-regeling in 2026 gemoderniseerd te hebben. Vanaf dat moment moet het mogelijk zijn de systemen snel en efficiënt aan te passen aan eventuele wijzigingen in wet- en regelgeving⁴.

² Wij hebben dit niet zelf gevalideerd, maar kennisgenomen van informatie van de Belastingdienst.

³ Zie [Kamerstukken II 2015/16 31066, nr. 273](#).

⁴ Zie [Kamerstukken II 2023/24 31066, nr. 1338](#).

CONCLUSIE: BELASTINGDIENST NIET KLAAR VOOR VERVOLG AANBESTEDING

Wij begrijpen dat de Belastingdienst pakketsoftware wil inzetten voor de ondersteuning van OB-verwerkingsprocessen en daar een aanbesteding voor is gestart. Dit vraagt om extra zorgvuldigheid in de voorbereiding en uitvoering van de concurrentiegerichtte dialoog, de gunningsfase en contractering en wel om drie redenen. Ten eerste heeft de Belastingdienst geen ervaring met het succesvol inzetten van pakketsoftware voor een groot belastingmiddel als OB. Ten tweede is het voornemen om de pakketoplossing op wezenlijk andere wijze in te zetten dan in andere Europese landen, namelijk voor slechts één belastingmiddel en met verregaande integratie in het bestaande ICT-landschap. Ten derde betreft het een bijzonder groot verandertraject, dat verstrekende impact heeft op de processen en organisatie van de Belastingdienst.

De benodigde extra zorgvuldigheid zien we echter in de huidige voorbereiding van het programma nog niet terug. De behoeftestelling heeft nog een aantal belangrijke openstaande punten, de gekozen besturing is ontoereikend en de condities voor zorgvuldige besluitvorming zijn niet ingevuld. Als gevolg hiervan neemt de Belastingdienst niet alleen een groot financieel risico met de aanbesteding, maar is er ook de kans dat dit grote verandertraject faalt. Hieronder lichten we onze conclusies toe:

A. De behoeftestelling is nog onvoldoende duidelijk

Wij onderschrijven de keuze van de Belastingdienst voor een aanbesteding via een concurrentiegerichtte dialoog. Het programma is deze dialoog ingegaan met een relatief open vraagstelling, zodat de leveranciers hun kennis en best practices kunnen inbrengen. De vraagstelling had echter wel goed voorbereid moeten worden en dit is onvoldoende gebeurd. Hierdoor mist de Belastingdienst de kans om zijn behoeften – die qua scope en wijze van inbedding in het ICT-landschap wezenlijk anders zijn dan die van andere landen waarmee de leveranciers ervaring hebben – scherp en volledig te bespreken tijdens de dialoog. Met name op de volgende punten zien we het risico dat de specifieke behoeften van de organisatie onderbelicht blijven in de definitieve uitvraag:

- Het programma maakt nog onvoldoende duidelijk hoe de eerste implementatie van het softwarepakket is afgebakend en hoe deze gepositioneerd en geïntegreerd wordt binnen de bestaande processen, systemen en infrastructuur. Duidelijkheid op deze punten is van groot belang om snel een eerste, zinvolle stap te zetten:
 - De functionele scope van de eerste implementatie is niet gedefinieerd. Daar waar andere landen het pakket veelal volledig inzetten, wil de Belastingdienst een deel van de functionaliteit niet van het pakket maar van generieke voorzieningen verkrijgen. Waar de scheidslijn komt te liggen en welke koppelingen er nodig zijn om het pakket te integreren is echter nog niet bepaald. De leverancier heeft hierover duidelijkheid nodig om een goed aanbod te kunnen doen.
 - Het is niet vastgesteld welke verantwoordelijkheid de leveranciers moeten dragen voor de kwaliteitseisen vanaf de initiële livegang. Zo is bijvoorbeeld niet helder aan welke concrete eisen ten aanzien van beveiliging, schaalbaarheid en continuïteit de leverancier moet voldoen als het pakket op de infrastructuur van de Belastingdienst wordt gehost. Ook is onduidelijk welke garanties de leverancier moet bieden ten aanzien van

performance, aangezien het pakket slechts één schakel gaat vormen binnen het grotere ICT-landschap van de Belastingdienst.

- Het is onduidelijk hoe de eerste implementatie binnen de organisatie wordt uitgerold en wat de impact hiervan is. Het programma stuurt erop dat de OB-NL-regeling als eerste wordt gerealiseerd. Of deze regeling hiervoor het meest geschikt is, is echter onduidelijk; andere landen implementeren vaak eerst een kleinere regeling om ervaring op te doen. Het is daarnaast onduidelijk bij welke organisatieonderdelen deze eerste implementatie wordt uitgerold en wat de impact daarvan is op de werkprocessen en gebruikers.
- Het programma geeft onvoldoende inhoud aan de doorontwikkeling. Een beheerst groeipad met stapsgewijze invulling van verdere ambities ontbreekt:
 - Een groeipad op basis van organisatiedoelen is niet expliciet gemaakt en ook niet geprioriteerd binnen een roadmap. Dit betreft bijvoorbeeld vermindering van het handmatige werk, verbetering van de dienstverlening aan ondernemers, ondersteuning van nieuwe (Europese) wet- en regelgeving en versterking van het toezicht. Het programma maakt niet duidelijk hoe de noodzakelijke vervanging van het huidige ICT-landschap binnen dit groeipad past.
 - Waarborgen om de continuïteit van de dienstverlening 'tijdens de verbouwing' te beheersen, zijn niet geformuleerd. Zo zijn er nog geen plannen voor geautomatiseerde ketentesten of voor schaduwdraaien. Ook is nog niet helder hoe het oude en het nieuwe ICT-landschap met elkaar kunnen samenwerken, welke tijdelijke voorzieningen daarbij nodig zijn en welke gegevens er naar de nieuwe systemen geconverteerd moeten worden.
- De overeenkomst is te veel gericht op verwerving van licenties met diensten terwijl een langdurige samenwerking, met kenmerken van outsourcing, wordt beoogd. Daarbij ontbreken passende waarborgen. Dit betreft onder meer adequate regelingen voor de Proof-of-Concept, tussentijdse eenzijdige beëindiging, doorontwikkeling, en vervanging van de leverancier of eventuele onderaannemers. Op diverse punten ontbreekt ook een scherpe normstelling en de opgenomen garanties zijn niet steeds afdwingbaar. Als gevolg hiervan zal de Belastingdienst onvoldoende sterk staan tegenover de leverancier in die gevallen waarin een beroep op de overeenkomst noodzakelijk is.

B. De besturing is niet sterk genoeg

Er is nog geen besturingsorganisatie ingericht die in staat is om richting aan de verandering te geven en snel tot besluiten te komen. De Belastingdienst staat voor een grote opgave, die veel van haar medewerkers vraagt en die een grote claim doet op de schaarse verandercapaciteit bij een groot aantal afdelingen. Desondanks kiest de Belastingdienst voor een vorm van programmasturing waarvan wij in diverse eerdere onderzoeken hebben geconstateerd dat deze niet goed werkt bij afdeling-overschrijdende vraagstukken. Dit blijkt uit:

- Het programma heeft onvoldoende mandaat en slagkracht om de veranderingen binnen de Belastingdienst tijdig te organiseren.
 - De besturing van het programma is belegd bij de ketenvoorzitter van de OB-keten, die ook directeur MKB is. Deze heeft echter onvoldoende mandaat om snel bindende beslissingen te kunnen nemen voor alle betrokken directies en domeinen en daarmee een verandering die de

gehele Belastingdienst raakt, effectief aan te sturen. Ook voor het meenemen van het ministerie in deze fundamentele verandering, inclusief mogelijk het wijzigen van wet- en regelgeving, is dit een te laag niveau.

- De reguliere ketenbesturing, die gebruikt wordt om het programma aan te sturen, heeft onvoldoende slagkracht. We hebben in diverse eerdere BIT-adviezen geconstateerd dat afspraken maken over prioritering en capaciteit in andere domeinen ineffectief verloopt bij de Belastingdienst. De pakketoplossing gaat straks meerdere directies bedienen en vereist inzet van medewerkers uit deze uitvoeringsdirecties en uit de verschillende domeinen van de directie Informatievoorziening (IV). In de praktijk kunnen zij vaak niet de benodigde capaciteit en/of kennis leveren.
- Het programma heeft nog geen regieorganisatie ingericht om de nieuwe leverancier aan te sturen en de verandering binnen de Belastingdienst te bewerkstelligen, terwijl deze er al had moeten zijn.
 - De Belastingdienst is niet geëquipeerd om tegenwicht te bieden aan de leverancier. Bij de implementatie zijn na de gunning tientallen experts van de leverancier betrokken die snel keuzes verlangen bij de pakketinrichting. Een evenredig aantal Belastingdienstspecialisten moet hieraan richting geven, maar de beschikbare expertise hiervoor is niet toereikend. Zo zijn er onvoldoende personen betrokken die overzicht hebben over de relevante regelingen, processen en systemen, en die de samenhang hiertussen begrijpen. Ook de benodigde inrichtingsprincipes, voor bijvoorbeeld het uniformeren van processen, directe validatie van aanvragen en optimaliseren van toezicht, zijn nog niet ontwikkeld.
 - De ingrijpende transformatie van processen en organisatie is nog nauwelijks georganiseerd, terwijl het veel tijd kost om medewerkers hierop voor te bereiden. Voor begeleiding van de organisatieverandering moeten de meest ervaren medewerkers worden vrijgemaakt, maar die gaan óf binnenkort met pensioen, óf ze zijn druk bezig de bestaande processen goed te laten verlopen. De impact op de werkprocessen en op de circa 4.000 medewerkers van een groot aantal afdelingen wordt onderschat.

C. De voorbereiding op besluitvorming is onvoldoende zorgvuldig

De voorziene go/no-go beslissingen in april en augustus 2024, voorafgaand aan gunning en contractering, zijn van groot belang. Immers, met een go-besluit maakt de Belastingdienst een onomkeerbare stap, die mogelijk meer dan 200 miljoen euro gaat kosten en die de continuïteit en aanpasbaarheid van de uitvoering van de OB-regelingen voor 20 jaar bepaalt. Dit vergt zorgvuldige voorbereiding op de beslistmomenten, maar daar is nog onvoldoende in voorzien:

- Het programma heeft geen evenwichtig afwegingskader ontwikkeld waarmee transparante en gedegen keuzes tussen oplossingsrichtingen kunnen worden gemaakt. De nadruk ligt op snelheid, met als doel de OB-NL-regeling in 2026 gereed te hebben. Het is onduidelijk hoe de beoogde snelheid en andere relevante belangen – zoals toegevoegde waarde, impact op strategie, kosten, kwaliteit, risico's – onderling worden afgewogen.
- Er is geen bruikbaar 'Plan B'. Zo'n plan is nodig als de aanbesteding wordt afgebroken en dient ook als maatstaf bij een objectieve beoordeling van aanbiedingen van leveranciers. Als enige alternatief wordt het zelfbouwscenario genoemd. Dit scenario is echter niet concreet uitgewerkt;

het is de vraag of en wanneer het tot resultaat gaat leiden. Andere alternatieven zijn niet onderkend noch uitgewerkt.

- Het is onduidelijk wat de impact is van de keuze voor een pakketoplossing op de huidige IT-strategie. De directies en de IV-afdeling hebben hier geen overeenstemming over. Hoe wordt in de toekomst een pakket ingezet: ook voor andere regelingen of zelfs voor generieke toepassingen? En in hoeverre wordt toegestaan dat een pakket (tijdelijk of permanent) afwijkt van de architectuurkaders?

ADVIES: VERBETER DE UITGANGSPOSITIE VOOR START GUNNINGSFASE

De Belastingdienst neemt een groot financieel risico met de aanbesteding als gevolg van een onzorgvuldige voorbereiding. Daarnaast is er een kans dat dit grote verandertraject faalt. Wij adviseren de Belastingdienst om de druk te weerstaan om overhaast beslissingen te nemen en alleen over te gaan naar de gunningsfase als de volgende adviezen zijn opgevolgd. Neem hiervoor indien noodzakelijk extra tijd.

1. Maak de behoeftestelling specifiek

Bepaal nu al aan welke eisen de eerste stap in de vernieuwing van de OB-systeemondersteuning moet voldoen. Weeg bij de keuze voor de eerste implementatie doorlooptijd, risico en waarde tegen elkaar af. Leg dit vast.

- Beschrijf de functionele eisen, zodat helder is welke OB-regeling ondersteund moet worden en wat de scope is van de minimaal benodigde functionaliteit.
- Benut zoveel mogelijk de functionaliteit in de pakketoplossing, zodat de afhankelijkheid met de generieke voorzieningen minimaal is. Zet de pakketoplossing hiertoe als Proof-of-Concept volledig los neer. Voeg vervolgens alleen koppelingen toe die stabiel werken in de praktijk, zodat aanpassingen aan de generieke voorzieningen niet nodig zijn. Als zo'n koppeling niet mogelijk is, realiseer dan de benodigde functionaliteit in het pakket.
- Stel kwaliteitseisen vast, zodat helder is welke verantwoordelijkheid de geselecteerde leveranciers dragen voor aspecten als beveiliging, performance en beschikbaarheid. Geef ook inzicht in de prestaties van de Belastingdienst zelf op deze kwaliteitsaspecten, zodat de leveranciers weten waarvan ze afhankelijk zijn en hun aanbod daarop kunnen afstemmen.
- Maak een implementatiestrategie met mogelijke scenario's voor de overgang van medewerkers en ondernemers. Kies eventueel voor een tijdelijke achteruitgang van gebruikersgemak wanneer dit tot een snelle livegang leidt, maar stel zeker dat deze vermindering in kwaliteit tijdelijk is.

Ontwikkel een groeipad in plateaus (roadmap), waarin verdere organisatiedoelen worden opgenomen. Zorg dat de plateaustappen een doorlooptijd hebben van niet meer dan zes tot negen maanden, zodat ze beheersbaar zijn.

- Zorg dat de roadmap niet alleen gericht is op de vernieuwing van het ICT-landschap, maar aansluit op organisatiedoelen. Denk aan verbeteringen in de dienstverlening aan ondernemers, de ondersteuning van nieuwe (Europese) wet- en regelgeving, het verbeteren van het toezicht op belastingheffing en het reduceren van handmatige werkzaamheden.

- Besteed aandacht aan de manier waarop de verschillende plateaus beheerst in productie kunnen worden genomen. Denk daarbij aan mogelijkheden voor 'schaduwdraaien' en het inzetten van (geautomatiseerde) ketentesten.
- Minimaliseer de afhankelijkheden tussen de oude en de nieuwe OB-systemen, zoals tijdelijke voorzieningen en complexe conversiemechanismen. Maak een datamigratiestrategie.

Pas de voorgestelde conceptovereenkomst aan op basis van onze adviezen in bijlage B. Zorg voor voldoende waarborgen passend bij de lange duur en de aard van de beoogde samenwerking. De overeenkomst moet de basis bieden voor substantiële doorontwikkeling.

2. Richt de organisatie in zodat sturing gegeven kan worden

Zet de programma-organisatie los van de bestaande organisatie en dus buiten de bestaande structuur van de directies en ketenbesturing. Integreer de beoogde regie-organisatie in het programma. Zorg ervoor dat programmamedewerkers liefst voltijds beschikbaar zijn en zo veel mogelijk fysiek bij elkaar zitten op een vaste locatie.

Richt een daadkrachtige besturing in. Zorg voor een stuurgroep specifiek voor het programma op het niveau van het ketenbestuur. Laat de stuurgroepleden regelmatig bijeenkomen om besluiten te nemen en bij te sturen waar nodig. Maak de directeur-generaal van de Belastingdienst voorzitter van de stuurgroep, zodat er voldoende mandaat is om keuzes te maken over alle directies heen. Zorg dat de directeur-generaal Fiscale Zaken betrokken is om – waar nodig – regelgeving aan te passen op de nieuwe inrichting van uitvoeringsprocessen. Adopteer effectieve besturingsmechanismen van noodspoor EU BTW eCommerce, zoals de korte communicatielijnen tussen IV en de experts van de uitvoeringsprocessen, en bekrachtig de allerhoogste prioriteit van het programma.

Zorg dat alle benodigde kennis en expertise in het multidisciplinaire programma-team beschikbaar is, of het nu gaat om de inrichting van pakketsoftware, de transformatie van processen en organisatie of kaderstelling vanuit architectuur. Maak ook het leveranciersmanagement onderdeel van de programma-organisatie. Laat experts vanuit de uitvoeringsprocessen en ICT-experts van de Belastingdienst nauw samenwerken. Zet de beste mensen in op het programma. Overweeg inzet van externe expertise als deze binnen de Belastingdienst onvoldoende aanwezig is. Waar gaten vallen in operationele bezetting, moeten ze opgevuld worden, desnoods via de inhuur van tijdelijke krachten.

Zorg er ten slotte voor dat bovenstaande zo snel mogelijk gereed is, zodat de juiste mensen betrokken zijn bij het definitief maken van de uitvraag en kunnen meewerken aan de implementatie. Handhaaf de geadviseerde besturing tot de huidige OB-systemen zijn uitgefaseerd.

3. Bereid de besluitvorming goed voor

Weersta de verleiding tot het nemen van overhaaste besluiten naar aanleiding van een wensplanning, maar neem weloverwogen, transparante besluiten. Kom zo snel mogelijk met een realistische planning met ruimte voor tegenvallers. Zorg ervoor dat deze planning en de voortgang van het programma goed worden afgestemd binnen de Belastingdienst en het ministerie.

Maak een helder afwegingskader voor het nemen van belangrijke besluiten in het kader van deze aanbesteding. Bepaal heldere criteria op basis waarvan keuzes

worden gemaakt voor de geplande go/no-go beslissingen en de acceptatie van het resultaat van de Proof-of-Concept.

Ontwikkel een eenduidige visie op de strategische inzet van de pakketoplossing en communiceer die visie breed binnen de Belastingdienst. Bespreek verschillen van inzicht op directieniveau en neem op deze punten een onderbouwde beslissing.

Bedenk en beschrijf een bruikbaar Plan B als toetsinstrument voor aanbiedingen van leveranciers en als alternatief wanneer de aanbesteding niet leidt tot gunning. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een zelfbouwtraject met marktpartijen of het volledig los neerzetten van de pakketoplossing.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan de vernieuwing van de systemen voor omzetbelasting bij de Belastingdienst.

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

w.g.

w.g.

Persoonsgegevens

Datum

2 april 2024

Kenmerk

2024-0000204269

BIJLAGE A. INFORMATIE OVER PROGRAMMA EN ONDERZOEK

Informatie over het programma Modernisering Omzetbelasting

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Modernisering Omzetbelasting
2.	Opdrachtgever	directeur-generaal Belastingdienst
3.	Startdatum project	September 2022
4.	Einddatum project	Planning implementatie t/m 2027
5.	Type project	Vervanging legacysystemen
6.	Fase Project	Aanbestedingsfase
7.	Totaal budget	242 miljoen euro (2023 t/m 2043) waarvan circa 200 miljoen euro aan licenties en inzet externe leverancier.
8.	Reeds uitgegeven per datum	Onbekend
9.	Doelstelling	De modernisering van de ICT-systemen van Omzetbelasting (OB), zodat ondernemers en Belastingdienst in de toekomst goed ondersteund kunnen blijven bij het invoeren en verwerken van aangiften en andere werkstromen.
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	Het programma zorgt ervoor dat: - acute continuïteitrisico's zijn verdwenen of gemitigeerd en de continuïteit van de OB-processen weer op gewenst niveau kan worden gegarandeerd; - nieuwe en veranderde wetgeving in acceptabele tijdstermijnen en tegen acceptabele kosten kunnen worden doorgevoerd; - de basis wordt gelegd voor het in de toekomst kunnen verbeteren van digitale interactie en dienstverlening voor bedrijven; - de basis wordt gelegd voor het in de toekomst kunnen verbeteren van de compliance van betalingen en aangiften.
11.	Meetbare baten	Niet gedefinieerd
12.	Huidige technologie/ architectuur	- COBOL, CICS, z/OS - Normalized Systems, Java Application Hosting, z/OS - Java .Net
13.	Doeltechnologie/- architectuur	Nader te bepalen
14.	Omvang systeem	Totaal aantal functiepunten van de applicaties in het domein Omzetbelasting (volgens meting in 2019): 12.661
15.	Aantal gebruikers	Circa 4.000 medewerkers van de Belastingdienst
16.	Belanghebbenden	Circa 2 miljoen ondernemers
17.	Aanbesteding voorzien	Ja, aanbesteding op basis van een lopende concurrentiegericht dialogo.

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	Project; conform artikel 2, lid 2 sub a1 Instellingsbesluit Adviescollege ICT-toetsing
2.	Aanmelddatum	22 augustus 2023
3.	Start onderzoek	13 oktober 2023
4.	Afronden onderzoek	14 februari 2024
5.	Datum concept advies	4 maart 2024
6.	Datum definitief advies	2 april 2024

Adviescollege ICT-toetsing**Datum**

2 april 2024

Kenmerk

2024-0000204269

7.	Eerder onderzoek	Het Adviescollege heeft eerder onderzoek gedaan naar de vernieuwing van onderdelen van de OB-keten: • EU BTW e-Commerce (2021) • Regie Modernisering IV-landschap (2020)
8.	Onderzoeksmethode	Interviews, documentonderzoek



Belastingdienst

VERTROUWELIJK

Rapportage marktconsultatie pakketoplossingen omzetbelasting

Versie 1.0

23-06-2021

Colofon

Projectnaam Marktconsultatie pakketoplossingen OB
 Versienummer 1.0
 Locatie CP-community "Een pakket voor de OB"

Opdrachtgever Persoonsgegevens
Persoonsgegevens

Gedelegeerd opdr.g. Persoonsgegevens
Persoonsgegevens

Contactpersoon Persoonsgegevens
 T 06 Persoonsgegevens
Persoonsgegevens@belastingdienst.nl
 Concerndirectie IV&Databeheersing

Bijlage(n) 5 (in dit document)

Auteurs Persoonsgegevens — T 06 Persoonsgegevens
Persoonsgegevens — T 06 Persoonsgegevens

i.o.m. Persoonsgegevens — T 06 Persoonsgegevens

Managementsamenvatting

Uit de marktconsultatie is gebleken dat twee Belastingdienst-specifieke pakketoplossingen beschikbaar zijn die het OB-proces kunnen ondersteunen: FAST GenTax en SAP Tax and Revenue Management.

Beide oplossingen bieden de functionaliteit om invulling te geven aan de businessbehoefte van de Belastingdienst, zowel voor de nationale als de Europese OB-processen. Ze zijn bewezen succesvol toegepast bij andere belastingdiensten, waaronder die van Finland, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk. Deze belastingdiensten hebben hiermee hun legacy-problemen kunnen oplossen, hun ICT-kosten verlaagd, de behoefte van hun eindgebruikers ingevuld en gezorgd dat ze weer wendbaar zijn voor (wets)wijzigingen.

De pakketten kunnen worden gekoppeld met bestaande generieke Belastingdienst-systemen, zoals de klantregistratie en applicaties voor subjectgericht toezicht. Het is echter geen best-practice om toepassing te beperken tot het massale heffingsproces. Door de leveranciers wordt geadviseerd tenminste ook delen van de inning en het middelspecifieke toezicht in de pakketoplossing onder te brengen. Dit heeft als nadeel dat het de complexiteit van het Belastingdienst-landschap negatief beïnvloedt en afwijkt van een aantal architectuurprincipes (6 van de 19). Aan de andere architectuurprincipes wordt wel voldaan.

Beide pakketoplossingen zijn ervoor ontwikkeld om ook voor andere middelen dan de OB ondersteuning te kunnen bieden. De geconsulteerde buitenlandse belastingdiensten zetten ze daarvoor ook in. Zij hebben gekozen voor een architectuur waarin ook generieke ondersteuning voor kantoorprocessen, toezicht, inning en interactie door het pakket geleverd wordt. Met die aanpak hebben ze hun landschapscomplexiteit juist verminderd en de voordelen van een pakketoplossing optimaal benut.

Het is te vroeg om voor de gehele Belastingdienst een dergelijke strategiewijziging te overwegen. Het pakketscenario biedt wel goede kansen voor snelle oplossing van de problemen in het OB-domein én voor potentiële bredere toepassing in de toekomst. Die kansen vormen een sterk argument om de nadelen op het gebied van architectuur te accepteren.

Verdere (meer gedetailleerde) beoordeling van de pakketoplossingen kan plaatsvinden in een vervolgtraject in de vorm van de voorbereiding van een aanbesteding. Het is belangrijk in dat traject adequate beslismomenten en exit-mogelijkheden in te bouwen. Daarbij moet ook worden ingezoomd op tijdens de marktconsultatie gesignaleerde risico's en aandachtspunten, zoals vendor lock-in.

Inhoud

Colofon—2

Managementsamenvatting—3

1 Inleiding en aanpak—5

1.1 Inleiding—5

1.2 Aanpak—5

2 De markt van pakketoplossingen—7

2.1 FAST GenTax—7

2.2 SAP Tax and Revenue Management—7

3 Aansluiting bij businessbehoefte—8

3.1 Overall beeld—8

3.2 Bevindingen business MKB en CAP—9

3.3 Specifieke observaties naar aanleiding van use cases—9

3.4 Ervaringen vergelijkbare Belastingdiensten—10

3.5 Bevindingen over wendbaarheid—11

4 Impact op architectuur en voortbrenging—15

4.1 Hoofdpunten—15

4.2 Toetsing aan architectuurprincipes Belastingdienst—15

4.3 Integratie binnen het Belastingdienst-landschap—17

4.4 Infrastructuur en non-functionals—20

4.5 Impact op het voortbrengingsproces—21

5 Overige bevindingen—23

5.1 Ruwe indicatie kosten en doorlooptijd—23

5.2 Risico's—24

5.3 Aandachtspunten voor het vervolg—25

6 Conclusies—27

Bijlage 1. Vergelijking met een ervaring uit het verleden: ETM—28

Bijlage 2. Use cases—30

Bijlage 3. Deelnemers—31

Bijlage 4. Overzicht van jurisdicties die FAST en SAP gebruiken—33

Bijlage 5. Vraagstelling marktconsultatie—34

1 Inleiding en aanpak

1.1 Inleiding

Het ICT-landschap van het domein omzetbelasting is sterk verouderd, en moet gemoderniseerd worden om de continuïteit te kunnen borgen en de wendbaarheid te vergroten. Eén van de scenario's voor die modernisering is de inzet van een pakketoplossing. Dit scenario vormt een mogelijk alternatief voor het basisscenario: zelfbouw in combinatie met bouwblokken en generieke voorzieningen. Parallel is ook gekeken naar andere technologische alternatieven zoals low-code¹, maar de CTO heeft vastgesteld dat dat niet haalbaar is.

Er zijn een vooronderzoek en een marktconsultatie uitgevoerd om zicht te krijgen op de haalbaarheid en impact van het pakketscenario². Deze richtten zich op beantwoording van de volgende vragen:

- (1) Zijn er Belastingdienst-specifieke pakketoplossingen in de markt verkrijgbaar die de businessbehoefte voor de OB kunnen invullen? Wat is de impact daarvan voor de uitvoeringsorganisatie en de ondernemer?
- (2) Wat is de impact van het inpassen van een pakketoplossing in de architectuur van de Belastingdienst? En wat betekent het voor de IV-organisatie?

Deze rapportage bevat de bevindingen en conclusies van de marktconsultatie. Ook de bevindingen uit het vooronderzoek dat daaraan vooraf is gegaan, zijn opgenomen.

1.2 Aanpak

Om zicht te krijgen op de markt van pakketoplossingen zijn twee fasen doorlopen: eerst een vooronderzoek, daarna een marktconsultatie.

1.2.1 Stap 1: vooronderzoek

In het vooronderzoek is verkend of er pakketoplossingen bestaan die het OB-proces kunnen ondersteunen en ook voor dat doel ingezet worden door vergelijkbare Belastingdiensten van andere landen. Dat bleek het geval. In het kader van het vooronderzoek is informatie opgehaald bij de belastingdiensten van Finland en Nieuw Zeeland. Beide landen gebruiken het pakket GenTax van FAST Enterprises.

1.2.2 Stap 2: marktconsultatie

In de marktconsultatie is onderzocht welke Belastingdienst-specifieke pakketoplossingen in de markt beschikbaar zijn, en wat de impact van het toepassen van een pakketoplossing op de business en de architectuur zou zijn. Daartoe is een uitvraag gepubliceerd via Tendersnet³. In die uitvraag was een beschrijving van de primaire en

1 Low code is een wijze van software ontwikkeling waarbij gebruik gemaakt wordt van een platform waarin applicaties kunnen worden gebouwd met eenvoudig te gebruiken visuele interfaces, zonder dat (veel) traditioneel programmeerwerk nodig is.

2 De opdracht voor de marktconsultatie is opgenomen in de notitie "Verkenning alternatieve scenario's IT-landschap OB" d.d. 1 augustus 2020.

3 De vraagstelling is ook beschikbaar via <https://connectpeople.belastingdienst.nl/communities/service/html/communitystart?communityUuid=22a347d2-4118-46d1-93c9->

ondersteunende processen van de vier OB-regelingen (OB-NL, ICT, VAT-Refund, (i)OSS) opgenomen. In de uitvraag zijn aan de leveranciers 16 vragen gesteld (zie *Bijlage 5. Vraagstelling marktconsultatie*).

Op de marktconsultatie is door 11 marktpartijen schriftelijk gereageerd:

- 2 reacties van leveranciers van pakketoplossingen
- 6 reacties van system integrators die gebruik maken van één van de betreffende 2 pakketoplossingen
- 3 reacties van leveranciers van andersoortige oplossingen, niet zijnde pakketten

Naar aanleiding van de schriftelijke reacties zijn verdiepende gesprekken gevoerd met de 2 leveranciers van pakketoplossingen. Zij hebben een demonstratie gegeven van hun pakketoplossing, gericht op het OB-proces. Tevens hebben ze 10 OB-specifieke use cases gerealiseerd, om te tonen dat hun pakketoplossing daadwerkelijk in staat is invulling te geven aan onze specifieke businessbehoeften. Om zeker te stellen dat deze use cases representatief zijn voor onze OB-processen, zijn ze opgesteld door businessmedewerkers van MKB en CAP.

Voorts is een gesprek gevoerd met de Belastingdienst van het Verenigd Koninkrijk, die gebruik maakt van de pakketoplossing SAP Tax and Revenue Management (TRM). Gartner is betrokken bij de marktconsultatie om haar kennis en ervaring uit vergelijkbare trajecten in te brengen. Gartner is bovendien geconsulteerd over de risico's van samenwerken met pakketleveranciers van beperkte omvang.

Het doel van de marktconsultatie was nadrukkelijk niet om de keuze voor een pakketoplossing voor te bereiden door de individuele verschillen tussen marktproducten en -partijen uit te lichten: dat gebeurt in een eventuele aanbesteding. In deze rapportage wordt dan ook niet gedetailleerd ingegaan op die verschillen, maar het wordt wel benoemd als observaties specifiek op één van de bekeken pakketoplossingen betrekking hebben.

Beoordeling heeft plaatsgevonden tot op het detailniveau dat in een marktconsultatie haalbaar is. Pas tijdens een aanbestedingstraject kan een finaal oordeel worden geveld over de geschiktheid van de pakketoplossingen voor de exacte vraag die de Belastingdienst in de markt zet.

2 De markt van pakketoplossingen

Uit de marktconsultatie blijkt dat twee Belastingdienst-specifieke pakketoplossingen geschikt kunnen zijn om het OB-proces te ondersteunen: FAST GenTax en SAP Tax and Revenue Management.

2.1 **FAST GenTax**

GenTax is een pakket dat sinds 1999 wordt geleverd door FAST Entreprises. Het is specifiek ontwikkeld voor de ondersteuning van belastingdienst-processen. FAST Entreprises heeft haar hoofdkantoor in Denver, VS en heeft ongeveer 1600 medewerkers. GenTax wordt veel gebruikt door de belastingdiensten van tientallen staten in de VS en Canada, en door diverse landen (o.a. Finland, Nieuw-Zeeland, Jamaica, Maleisië, Polen). Een overzicht is opgenomen in *Bijlage 4. Overzicht van jurisdicties die FAST en SAP gebruiken*.

2.2 **SAP Tax and Revenue Management**

SAP is een wereldwijze leverancier van ERP-oplossingen met 81.000 medewerkers in meer dan 130 landen. Sinds 2012 levert SAP een specifieke module voor belastingen: SAP-TRM. Samen met de module Public Sector Finance and Debursement (PSFD) vormt die de kern van de SAP-pakketoplossing belastingdiensten. De laatste release van SAP TRM en PSFD is gebaseerd op het S/4HANA platform. SAP TRM en PSFD worden gebruikt door Belastingdiensten in tientallen landen, waaronder het Verenigd Koninkrijk, Zuid-Afrika, Luxemburg en Slovenië. Een overzicht is opgenomen in *Bijlage 4. Overzicht van jurisdicties die FAST en SAP gebruiken*.

3 Aansluiting bij businessbehoefte

3.1 Overall beeld

Uit de schriftelijke antwoorden in de marktconsultatie en de demonstraties van de leveranciers blijkt dat beide pakketoplossingen de OB-processen (zowel nationaal als internationaal) kunnen ondersteunen. Ze bevatten de functionaliteit voor het massale heffingsproces (beheren en bewaken aangifte- en betalingsverplichtingen, verwerken aangiften incl risicodetectie en foutafhandeling) en bieden daarnaast ondersteuning voor kantoorprocessen (inclusief toezicht en afhandeling van bezwaren en verzoeken), het massale inningsproces (inclusief verwerken van betalingen en beheren van vorderingen), de intensieve invordering, klantinteractie (incl. in- en uitgaande correspondentie via S2S, portaal, papier, telefonie), klantregistratie, gegevensuitwisseling, rapportages, beheer en productiebesturing.

De pakketoplossingen bieden dus integrale ondersteuning voor het gehele bedrijfsproces (van-klant-tot-klant). Het is niet noodzakelijk al die functionaliteiten te gebruiken, maar beide leveranciers raden inzet voor alleen het massale heffingsproces af (geen best practice). Zie het hoofdstuk *architectuurimpact* voor een nadere toelichting. Inzet voor alleen het middel OB is mogelijk. De meeste belastingdiensten die kiezen voor een pakketoplossing, zetten deze echter in voor meerdere belastingmiddelen, zodat ze de mogelijkheden voor subjectgericht werken (integraal klantbeeld, dienstverlening) optimaal kunnen benutten en Belastingdienst-breed een uniforme (efficiënte, wendbare) architectuur ontstaat.

De pakketten kunnen door middel van configuratie (parameters, bedrijfsregels) ingericht worden voor ondersteuning van de specifieke Nederlandse wetgeving en processen. Functionaliteit die niet out-of the box wordt ondersteund kan toegevoegd worden door middel van 'customization': aanvullende maatwerk-code. Dit is in ieder geval nodig voor integratie met bestaande systemen.

Beide pakketoplossingen bieden ondersteuning voor werken met verschillende talen. Ze passen stapelverwerking toe voor grote aantallen transacties en realtime afhandeling waar dat nodig is voor een optimale klantbeleving. Ze bieden track-and-trace informatie, ondersteuning voor het uploaden en verwerken van bijlagen, een integraal klantbeeld (or de gegevens die in de pakketoplossing aanwezig zijn), en ondersteuning voor het vaststellen van boetes en rente als niet of te laat voldaan wordt aan verplichtingen. Integratie met andere IT-systemen is mogelijk, net als koppeling met externe authenticatiemechanismen en payment providers.

Beperkingen doen zich voor op het gebied van het archiefbeheer (ondersteuning is bij GenTax nog in ontwikkeling), analytics (SAP biedt hiervoor wel ondersteuning, GenTax weinig) en het digitaliseren van papieren documenten (buiten de pakketoplossing te realiseren). Deze onderwerpen behoeven verdere uitdieping in een vervolgtraject. Van

belang is dat beoordeling heeft plaatsgevonden tot op het niveau dat in een marktconsultatie haalbaar is. Pas in een aanbestedingstraject kan definitief worden vastgesteld welke producten daadwerkelijk aan alle door de Belastingdienst gestelde eisen voldoen.

3.2 Bevindingen business MKB en CAP

Beoordeling van businessgeschiktheid heeft plaatsgevonden door vertegenwoordigers van de business: medewerkers en directieleden van CAP en MKB (inclusief het ketenbureau OB). In *Bijlage 3. Deelnemers* is een overzicht opgenomen van alle collega's die bij (een deel van) de sessies met de pakketleveranciers aanwezig zijn geweest. Hun reacties laten enige verschillen zien in het oordeel over de twee pakketoplossingen.

Samenvatting van de business-reacties op FAST GenTax:

- Goede ondersteuning van OB-regelingen, inclusief E-commerce
- Grote verbetering in vergelijking met de huidige ondersteuning van de buitenlandse OB-processen
- Geeft invulling aan businesswensen op het gebied van dienstverlening, statusinformatie, online bezwaar, directe bevestiging van besluiten, centrale regie, locatieonafhankelijk werken, en (her)prioritering.
- Geeft invulling aan behoeften op het gebied van functioneel beheer en workflow-management.
- Overzichtelijk en gebruiksvriendelijk, zowel voor de klant als voor de medewerker.

Samenvatting van de business-reacties op SAP TRM:

- De bruikbaarheid is voldoende.
- Overall indruk van de gebruiksvriendelijkheid is matig.
- Een stuk eenvoudiger en minder foutgevoelig dan de huidige situatie
- In de presentaties is aangegeven dat alles wat de Belastingdienst zoekt mogelijk is, maar we hebben nog niet alles kunnen zien

3.3 Specifieke observaties naar aanleiding van use cases

Om te beoordelen of de pakketoplossingen invulling kunnen geven aan specifieke businessbehoeften voor het Nederlandse OB-proces, is aan de pakketleveranciers gevraagd om tijdens de marktconsultatie binnen 2 dagen 10 OB-specifieke use cases te implementeren. Deze use cases zijn geselecteerd en gespecificeerd in overleg met MKB en CAP, opdat zij representatief zijn voor de complexiteit van het OB-proces.

De use cases hadden betrekking op reguliere binnenlandse OB-processen (uitnodigen tot het doen van aangifte, verwerken aangifte/bezwaar), dienstverlening (tonen statusinformatie) foutsituaties (aangifte/betaling niet ontvangen, correctie van een aangifte), bijzondere regelingen (verzoek deelname KOR), en parameterwijziging (nieuw OB-percentage). Een overzicht van alle use cases is opgenomen in *Bijlage 2. Use cases*.

Er is gekozen om de leveranciers slechts een korte voorbereidingstijd van 2 dagen te gunnen, teneinde zicht te krijgen op de wendbaarheid