

Vergaderjaar 2015–2016

34 475 IX

Jaarverslag en slotwet Ministerie van Financiën en Nationale Schuld 2015

Nr. 5

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 7 juni 2016

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport van 18 mei 2016 inzake Resultaten verantwoordingsonderzoek 2015 bij het Ministerie van Financiën (IX) (Kamerstuk 34 475 IX, nr. 2).

De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 6 juni 2016. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De adjunct-griffier van de commissie,
Van den Eeden

Vraag 1

Waar heeft de Rekenkamer gevonden dat de vernieuwing van het systeem voor de omzetbelasting in 2014 was stilgelegd en in 2015 definitief is afgebroken? Waar en op welke wijze is dat aan de Kamer medegedeeld?

De constatering dat de vernieuwing van het systeem voor omzetbelasting in 2014 is stilgelegd en in 2015 definitief is afgebroken baseren wij op openbare stukken, gesprekken met medewerkers van de Belastingdienst en een interne notitie van de Belastingdienst.

De Tweede Kamer is met de uitwerking van de IT-Aanpak uit de Brede Agenda op 2 oktober 2014 geïnformeerd¹ over de prioriteiten in de ontwikkelaanpak naar robuuste werkprocessen. In de uitwerking is aangegeven, dat de systemen voor Inning en Inkomensheffing als eerste worden aangepakt, en dat de aanpak van Autobelastingen en Omzetbelasting later volgen. De Tweede Kamer is, zover wij hebben kunnen vaststellen, niet expliciet geïnformeerd over het stopzetten van het project dat een nieuw systeem voor omzetbelasting moest realiseren.

Vraag 2

Heeft de Algemene Rekenkamer, in relatie tot ICT legacy-issues bij de Belastingdienst, ook gekeken naar de (geslaagde) aanpak van ICT legacy-issues bij grote (Nederlandse) financiële instellingen? Indien nee, waarom niet?

Voorafgaand aan het verantwoordingsonderzoek over 2015 hebben wij onder andere met De Nederlandsche Bank (DNB) overlegd over de onderzoeksmethode en normen die zij hanteren met betrekking tot IT-beheer bij financiële instellingen. Op basis van de ervaringen van DNB hebben wij ons onderzoek naar de aanpak van legacy-systemen verder vorm gegeven. Wij hebben geen vergelijkend onderzoek gedaan met grote (Nederlandse) financiële instellingen omdat onze onderzoeksbevoegdheden gericht zijn op en beperkt zijn tot de rijksoverheid.

We hebben in 2015 wel onderzocht of de ernstige problemen die worden veroorzaakt door de verwevenheid, ouderdom en beperkte aanpasbaarheid van de ICT bij de Belastingdienst zich vaker voordoen binnen de rijksoverheid. Zie ook de Staat van de rijksverantwoording 2015 (paragraaf 2.2.5) en de reacties van de ministers van Financiën en voor Wonen en Rijksdienst daarop. Wij constateren daarin dat problemen in oude geautomatiseerde systemen door de jaren heen vaak al verholpen zijn. De programmatuur is wellicht oud, maar er is nog voldoende kennis aanwezig om onderhoud te plegen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de oude ICT-systemen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW), de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Dit beeld volgt ook uit andere externe onderzoeken die op deze oude systemen hebben plaatsgevonden. Hoewel deze ICT-systemen ook problemen kennen, zijn die van een beperktere omvang dan bij de Belastingdienst.

De overheid kende de afgelopen jaren een aantal grote ICT-projecten die problematisch verliepen. Dit heeft geleid tot de instelling van het Bureau ICT-toetsing (BIT). Wij signaleren het risico dat de BIT-adviezen leiden tot een overmatige focus op risico- en projectbeheersing, die ook noodzakelijke investeringen in ICT vertragen. Wij denken dat ook het *niet* opstarten van nieuwe projecten risico's met zich meebrengt: voor het stijgen van

¹ Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 215

onderhoudskosten, de dienstverlening aan de burger en de mogelijkheden om nieuwe wetgeving te implementeren.

Vraag 3

Is de Algemene Rekenkamer ervan overtuigd dat het inzetten op één brede en flexibele applicatie, ter vervanging van (vrijwel) alle huidige applicaties, geen begaanbare weg is? Is dit voldoende onderzocht? Indien nee, waarom niet?

Nee, het is niet onze overtuiging dat het inzetten op één applicatie geen begaanbare weg is. Dit hebben wij niet onderzocht en hierover hebben wij dan ook geen oordeel. Uit de Investeringsagenda krijgen wij niet de indruk dat het de insteek van de Staatssecretaris is om te komen tot één brede en flexibele applicatie, ter vervanging van (vrijwel) alle huidige applicaties.

Wij hebben vorig jaar in ons Verantwoordingsonderzoek over 2014 onderzocht wat de aard is van de legacy-problematiek en in welke mate de Belastingdienst zicht had op de omvang en de risico's ervan. Wij zijn in het Verantwoordingsonderzoek over 2014 tot de conclusie gekomen dat de Belastingdienst nog onvoldoende zicht had op de omvang en de risico's van de IT-legacy problematiek. Verder werd uit ons onderzoek duidelijk, dat de legacy-problematiek groter was dan in de Brede Agenda werd ingeschat.

Wij beschreven vorig jaar in het Verantwoordingsonderzoek over 2014 de kern van de legacy-problematiek bij de Belastingdienst:

- het betrokken aantal applicaties is groot (meer dan 1700 volgens de Belastingdienst);
- veel systemen zijn onderling van elkaar afhankelijk. Het overzicht van de systemen en de onderlinge afhankelijkheden zijn slecht gedocumenteerd. Daarnaast is de kennis hierover slechts aanwezig bij medewerkers die dicht tegen hun pensioendatum aanzitten.

Vervolgens zijn wij in ons Verantwoordingsonderzoek over 2015 nagegaan of het inzicht in de problematiek verbeterd is, er een systematische aanpak is uitgewerkt en of een start gemaakt is met de aanpak van de problemen. De focus in ons onderzoek lag dus *niet* op de juistheid van de gekozen aanpak.

Wij stellen vast, dat het inzicht in de legacy-problematiek in 2015 inderdaad beter is, maar dat de aanpak van de problemen met de komst van de Investeringsagenda een andere insteek gaat krijgen. Het uitwerken van die aanpak kost meer tijd. De Staatssecretaris van Financiën heeft er in 2015 voor gekozen om de verouderde en te complexe IT-systemen (IT-legacy) niet één voor één separaat te vernieuwen, maar eerst in kaart te brengen welke (type) systemen de Belastingdienst in de toekomst nodig heeft en daar in een voortrollend werkproces aan te werken. Wij begrijpen deze keuze, maar gevolg daarvan is wel dat het niet duidelijk is wanneer sprake zal zijn van een robuust IT-landschap, dat fiscale aanpassingen op een ordentelijke wijze kan absorberen.

Modernisering van de ICT kan het aantal applicaties doen verminderen: wanneer de applicaties wendbaarder worden, kunnen wijzigingen in regelgeving op tijd binnen de officiële applicaties worden doorgevoerd en hoeven er minder onofficiële en/of tijdelijke oplossingen te worden gebouwd.

Vraag 4

Kan de Algemene Rekenkamer bevestigen, dat ook het volledig schrappen van belastingfaciliteiten, kan leiden tot risico's voor de continuïteit van de

dienstverlening en belastinginning door de Belastingdienst? Indien ja, is dit altijd zo?

Zoals wij in ons Verantwoordingsonderzoek over 2015 aangeven, heeft de Belastingdienst nog onvoldoende inzicht in de risico's van de legacy-problematiek. In 2015 heeft de Belastingdienst gewerkt aan het verbeteren van het inzicht in de omvang van de legacy-problematiek en is begonnen met het op gestandaardiseerde wijze in kaart brengen van het IT-landschap. Dit inzicht is nodig om de aanpak van de IT-legacy te bepalen.

Gegeven de onderlinge verwevenheid van de IT-systemen moet van geval tot geval bepaald worden welke impact aanpassingen in de applicaties hebben. Hetzelfde geldt voor volledig «schrappen» van applicaties die bedoeld zijn om een belastingfaciliteit uit te voeren. Gegevens en toepassingen uit applicaties bij de ene belastingfaciliteit kunnen namelijk ook op andere plekken binnen de Belastingdienst gebruikt worden.

Vraag 5

Kan het voorkomen, dat het aanpassen van fiscale regels en/of het volledig schrappen van belastingfaciliteiten, er juist voor zorgt dat de legacy issues afnemen omdat bepaalde oude ICT- applicaties dan geheel of gedeeltelijk overbodig worden?

Zie het antwoord op vraag 4.

Vraag 6

Kan de Rekenkamer een lijst opstellen met fiscale maatregelen, die juist bijdragen aan het verminderen van de ICT legacy-problemen bij de Belastingdienst?

Het is aan de Staatssecretaris van Financiën om deze vraag te beantwoorden.

Vraag 7

Wat is er precies veranderd of verslechterd sinds 2014, waardoor een grondige belastingherziening en zelfs eenvoudige tariefswijzigingen op dit moment niet of zeer beperkt mogelijk zijn?

Zoals wij in ons Verantwoordingsonderzoek over 2015 stellen, is er in 2015 nog geen begin gemaakt met de aanpak van de grote legacy-systemen. Hoewel in 2015 het inzicht is vergroot, is aan de feitelijke robuustheid van de IT in 2015 weinig veranderd ten opzichte van 2014. Het handelingsperspectief van het parlement is daardoor niet verbeterd ten opzicht van de situatie in 2014 waarover wij in ons Verantwoordingsonderzoek over 2014 rapporteerden.

Daarom waarschuwen wij dat het parlement als medewetgever met recht van amendement bij iedere fiscale wijziging de vraag naar de uitvoerbaarheid moet stellen. Zelfs bij ogenschijnlijke «eenvoudige» wijzigingen.

Het punt dat wij maken en dat de basis vormt voor onze conclusie dat de IT-legacy nog steeds een *ernstige onvolkomenheid* is, is dat het inzicht in de gevolgen en risico's van de IT-legacy nog altijd niet voldoende is. Het parlement blijft in het ongewisse over waar momenteel de grootste risico's zitten en waar als gevolg daarvan wel, geen of beperkte ruimte is voor nieuwe belastingmaatregelen.

Vraag 8

Wat zijn de verwachtingen van benodigde inhuur van externen voor de investeringsagenda Belastingdienst?

Het is aan de Staatssecretaris van Financiën om deze vraag te beantwoorden.