

31066 Belastingdienst
26643 Informatie- en communicatietechnologie (ICT)
Nr. 1512 Brief van de staatssecretaris van Financiën
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 2 oktober 2025

De Belastingdienst is in 2021 begonnen aan het vervangen van de werkplekken bij de Belastingdienst, Douane en Toeslagen. De Belastingdienst heeft daarvoor de nieuwe werkplek, in de vorm van nieuwe laptops, grotendeels uitgerold met het voornemen om daarbij voor de kantoorautomatisering de overstap te maken naar Microsoft365 (M365). In deze brief zal ik als staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit, Belastingdienst en Douane dit besluit, mede namens mijn ambtsgenoot de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toelichten. Dit voornemen heeft mijn ambtsvoorganger reeds in december 2024 met u gecommuniceerd in het Jaarplan 2025.¹

In verband met de (geo)politieke en maatschappelijke ontwikkelingen rondom het gebruik van de cloud door overheidsorganisaties heeft de Belastingdienst gewacht met de definitieve implementatie van M365. De Belastingdienst heeft eerst een aantal alternatieve scenario's uitgewerkt en zorgvuldig afgewogen.

Hieruit blijkt dat geen van de onderzochte alternatieven op afzienbare termijn hetzelfde niveau van functionaliteit, veiligheid, continuïteit en efficiëntie kan bieden als het initiële scenario om de overstap naar M365 te maken. Doordat er nu in de verouderde omgeving wordt doorgewerkt is er sprake van een productiviteitsverlies. Ik onderschrijf de wens van uw Kamer om de afhankelijkheid van niet-Europese techbedrijven zoveel mogelijk te beperken. Echter is er op dit moment en binnen afzienbare termijn geen geschikt Europees alternatief beschikbaar dat voldoet aan de operationele eisen van de Belastingdienst.

Daarom hebben de Belastingdienst, Douane en Toeslagen na een zorgvuldige risico-analyse en een uitgebreid besluitvormingstraject, besloten om de overstap naar M365 door te zetten. Dit gaat uitsluitend om de kantoorautomatisering. Met kantoorautomatisering wordt bedoeld op applicaties (zoals Teams, OneDrive en Outlook) die medewerkers ondersteunen bij hun

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 31066, nr. 1446

dagelijkse werkzaamheden, (interne) communicatie en samenwerking. Het betreft tevens een aantal beheer- en securityapplicaties. De applicaties en dataopslag binnen de primaire processen voor de belastingheffing en de -inning blijven draaien in de on-premises omgeving vanuit het door de Belastingdienst zelf beheerde datacenter in Apeldoorn.

In deze brief zal ik u meenemen in de aanloop naar dit besluit. Daarbij zal ik ook ingaan op de onderzochte en afgewogen scenario's waarbij ik zal aangeven waarom de keuze voor M365 voor de Belastingdienst, Douane en Toeslagen de enige realistische optie is binnen afzienbare termijn. Daarnaast zal ik ingaan op de maatregelen die zijn genomen voor het geval er (acuut) een vertrek uit de cloud-omgeving dient plaats te vinden.

Tot slot zal ik ingaan op wat ik wenselijk acht voor de lange termijn. Ik onderschrijf namelijk de wens van mijn ambtsgenoot de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsmede de wens van uw Kamer, om de digitale autonomie van de overheid verder te versterken en afhankelijkheden te verminderen.

Aanleiding

Op de werkplekken van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen wordt voor de kantoorautomatisering momenteel gebruik gemaakt van een on-premises werkomgeving met legacy software. Het onderhouden van deze omgeving is complex, kostbaar en het op orde houden van de informatiehuishouding is moeilijk. Daarnaast zijn de functionaliteiten binnen deze werkomgeving voor medewerkers om goed, flexibel en effectief samen te kunnen werken zeer beperkt.

Daarom is begonnen met het inrichten van een nieuwe werkplek met modernere functionaliteiten. In 2021 is daarvoor het programma DBO+M365 gestart. Onderdeel daarvan is enerzijds het uitrollen van de nieuwe fysieke werkplekken en anderzijds het vervangen van de huidige werkomgeving door M365. Destijds is bewust gekozen voor M365 omdat medewerkers daarmee toegang krijgen tot een moderne en toekomstbestendige werkomgeving die ook in de toekomst wordt doorontwikkeld.

Doordat de nieuwe werkplekken grotendeels zijn uitgerold, maar M365 nog niet is geïmplementeerd, wordt er doorgewerkt in de huidige on-premises omgeving. Het gevolg hiervan is dat er nu inefficiënte manieren bestaan om met de beperkingen van deze omgeving om te gaan. Deze zogenaamde *workarounds* leiden tot een productiviteitsverlies. Medewerkers geven aan dat dit hen veel

tijd kost. Een schatting is dat het wegvallen van deze workarounds 15 tot 30 minuten per medewerker per dag kan besparen.

Daarnaast wordt de huidige werkomgeving als ongebruiksvriendelijk ervaren. Aangezien de huidige werkomgeving onvoldoende samenwerkingsfunctionaliteiten heeft sluit het niet langer aan bij de eisen van hybride werken. Dit belemmert de productiviteit en onderstreept de noodzaak om te investeren in een nieuwe moderne omgeving.

Afgewogen scenario's

De keuze van de Belastingdienst, Douane en Toeslagen om voor de kantoorautomatisering gebruik te gaan maken van een (publieke) cloudoplossing staat niet op zichzelf. Het gebruik van de cloud brengt namelijk vele voordelen met zich mee op het vlak van schaalbaarheid, informatiebeveiliging en samenwerkingsfunctionaliteiten.

Zoals ik reeds heb benadrukt gaat het enkel en alleen om de kantoorautomatisering. De applicaties binnen de primaire processen voor de belastingheffing, -inning en opsporing blijven draaien in hun huidige omgeving in de datacenters in Apeldoorn. Desalniettemin brengt het gebruik van cloudtechnologie ook risico's met zich mee. De Belastingdienst heeft daarom, gezien de (geo)politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, eerst een aantal andere scenario's zorgvuldig uitgewerkt en afgewogen alvorens de voorgenomen overstap naar M365 te continueren.

1. Europese oplossing

Daarbij is ook gekeken naar Europese oplossingen. Dit heeft gezien het versterken van de autonomie en het beperken van de afhankelijkheid van niet-Europese aanbieders de voorkeur. Echter, op afzienbare termijn zijn er nog geen Europese alternatieven die een vergelijkbaar niveau van functionaliteit, veiligheid en continuïteit kunnen bieden als M365.

2. Hybride on-premises oplossing

De Belastingdienst heeft onderzocht of een on-premises Microsoft Exchange oplossing, zoals SSC-ICT eerder heeft geïmplementeerd, mogelijk is. Dit is een hybride oplossing waarbij voor een deel gebruik wordt gemaakt van clouddiensten. Documenten en mail blijven dan *on-premises*; dat wil zeggen dat deze op de eigen serveromgeving blijven draaien.

Voor de Belastingdienst, Douane en Toeslagen blijkt dit niet uitvoerbaar op korte en afzienbare termijn. Dit vereist, in tegenstelling tot bij SSC-ICT, het inrichten van een geheel nieuwe

Microsoft-omgeving, omdat de Belastingdienst geen basis heeft in Microsoft. Het inrichten van deze nieuwe omgeving gaat gepaard met een lange doorlooptijd en vereist ruimte in het datacenter. Die ruimte en de benodigde stroomvoorziening zijn er niet binnen afzienbare termijn. In de tussentijd blijft er in dit scenario vervolgens ook nog sprake van productiviteitsverlies. De Belastingdienst heeft een technische verkenning gedaan naar de mogelijkheid om de functionaliteiten voor mail en agenda onder te brengen bij SSC-ICT. Dit is organisatorisch en technisch complex en daarmee geen oplossing voor de korte of middellange termijn.

3. Continueren huidige werkomgeving

De Belastingdienst, Douane en Toeslagen kunnen er ook voor kiezen om voor nu door te blijven werken in de huidige omgeving, maar dit is onwenselijk. Zoals eerder benadrukt is deze omgeving geen oplossing voor de langere termijn en op veel vlakken gelimiteerd. Naast dat de omgeving kostbaar is qua onderhoud en beperkt wordt doorontwikkeld, blijft er dan sprake van significant productiviteitsverlies.

Op termijn zal het doorwerken in de huidige omgeving daarnaast ook uitbreiding van het datacenter van de Belastingdienst vereisen. Hierbij geldt ook dat dit binnen afzienbare termijn niet valt te realiseren in verband met de aanzienlijke middelen en (stroom)capaciteit die hiervoor nodig zijn. In de tussentijd blijven werknemers in dit scenario in de verouderde inefficiënte omgeving werken.

4. Overstap M365

In een zorgvuldige afweging zijn alle onderzochte scenario's beoordeeld op criteria zoals functionaliteit, veiligheid en continuïteit. Op basis daarvan wordt duidelijk dat de overstap naar M365, ook gezien de huidige volwassenheid van Europese cloudoplossingen, op dit moment de meest geschikte optie is.

Met de overstap naar M365 krijgen de Belastingdienst, Douane en Toeslagen toegang tot toekomstbestendige kantoorapplicaties. Daarmee kunnen medewerkers efficiënter, flexibeler en meer locatieonafhankelijk samenwerken in een moderne werkomgeving.

Bij belangrijke initiatieven, zoals de inrichting van de informatiehuishouding, is geruime tijd rekening gehouden met de implementatie van M365. Met applicaties zoals Teams en OneDrive kan hier een belangrijke stap gezet worden in het verder op orde brengen hiervan.

Continuïteitsvoorzieningen en exitstrategie

De overstap naar M365 vraagt ook aandacht voor de risico's die erbij komen kijken. In de praktijk kunnen deze risico's nooit geheel worden weggenomen, maar met voldoende mitigerende maatregelen zijn de restrycties beheersbaar. Om ervoor te zorgen dat de continuïteit van de nieuwe werkomgeving zo goed mogelijk gewaarborgd is, is het noodzakelijk dat er voorzieningen zijn getroffen om te zorgen dat de kantoorautomatisering bij (ver)storingen niet stil komt te liggen.

De Belastingdienst heeft hiervoor een uitgebreide risico-analyse opgesteld. Daarnaast is er uitgebreid met de leverancier gesproken om aanvullende afspraken te maken. Een voorbeeld daarvan is dat gegevens uitsluitend worden verwerkt en opgeslagen in datacenters van Microsoft die binnen de Europese Economische Ruimte (EER) staan.

Exitstrategie

In algemene zin zijn er twee scenario's te onderscheiden waarin een vertrek uit de cloud-omgeving gewenst is. Namelijk een plotseling vertrek waarbij er op zeer korte termijn moet worden teruggevallen op een alternatief, of een regulier vertrek op het moment dat bijvoorbeeld een Europees alternatief met een vergelijkbaar niveau qua veiligheid, continuïteit en functionaliteit zich voordoet. De Belastingdienst heeft voor deze situaties een exitstrategie opgesteld.

In de situatie dat er acuut een vertrek uit de cloud-omgeving plaats moet vinden is het van belang dat er direct een alternatief beschikbaar is zodat de dienstverlening gewaarborgd blijft. De directe terugvaloptie in dit scenario is een gereduceerde versie van de huidige on-premises omgeving, waarin alleen primaire functies voor interne en externe communicatie (onder andere mail en videobellen) en het bewerken, delen en opslaan van informatie beschikbaar zijn. Er wordt door de Belastingdienst een *realtime back-up* ingericht waarmee data continu wordt opgeslagen op een veilige locatie buiten de cloud-omgeving. Op die manier kan de Belastingdienst, ook in het geval van een plotseling vertrek als gevolg van een calamiteit, vanuit de reservevoorziening beschikken over vrijwel alle recente data.

Wanneer er een regulier vertrek plaats dient te vinden, omdat bijvoorbeeld een Europees vergelijkbaar niveau beschikbaar komt, kan er een situatie ontstaan waarin het wenselijk is om een migratie te overwegen naar deze omgeving. Voor een dergelijke situatie zijn er contractuele afspraken gemaakt met Microsoft. In dat geval krijgt de Belastingdienst, bij het beëindigen van het

contract, 9 maanden de tijd om alle data vanuit de M365-omgeving over te zetten naar de nieuwe gewenste omgeving.

Het perspectief op de lange termijn

De keuze voor het scenario om de overstap naar M365 voort te zetten is de enige realistische optie op dit moment. De Belastingdienst heeft hierbij continu conform rijksbrede kaders en Europese wetgeving gehandeld.

Ik onderschrijf, net zoals mijn ambtgenoot, de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de wens om als overheid onze digitale autonomie verder te versterken. Een overstap naar een Europese aanbieder, zodra deze een vergelijkbaar volwassenheidsniveau heeft, is hier een maatregel voor. Daarmee zou de afhankelijkheid van niet-Europese aanbieders verder beperkt kunnen worden. Daarom blijft de Belastingdienst deze initiatieven volgen.

Eén van de strategische doelen uit de Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS) is om gezamenlijk te werken aan een verkenning om een overheidsbrede soevereine clouddienst in samenwerking met bestaande overheidsdienstverleners te realiseren. De Belastingdienst levert, als eigenaar van een Overheidsdatacenter, in het kader van betere rijksbrede samenwerking graag een belangrijke en noodzakelijke bijdrage aan een meer autonome oplossing voor de langere termijn.

Afsluiting

De keuze voor M365 is onderdeel van een gefaseerd en zorgvuldig traject dat in 2021 is gestart en waarin veel is geïnvesteerd. Met de overstap naar M365 krijgen medewerkers toegang tot een moderne omgeving die voldoet aan alle eisen op het gebied van functionaliteit, veiligheid en continuïteit.

Ik ben mij ervan bewust dat een keuze voor een overgang naar de publieke cloud vragen kan oproepen in uw Kamer. De Belastingdienst heeft daarom gekozen voor een gewogen aanpak en meerdere scenario's grondig verkend. Ik ben ervan overtuigd dat met behulp van gerichte maatregelen en een uitgewerkte exitstrategie de risico's voor de continuïteit zoveel mogelijk zijn beperkt. Zo blijft de dienstverlening aan burgers en bedrijven, ook bij onvoorziene omstandigheden, veilig en betrouwbaar.

Mede namens de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

De staatssecretaris van Financiën,
E.H.J. Heijnen