



TER INFORMATIE

Aan

Bestuursraad

**Directoraat-Generaal
Belastingdienst
Cd IV&D**

Persoonsgegevens

nota

Scenario's overstap kantoorautomatisering naar cloud

Datum

18 juni 2025

Notanummer

Bijlagen

geen

Aanleiding

Voor de kantoorautomatisering (waaronder e-mail) maken de Belastingdienst, Toeslagen en Douane momenteel gebruik van HCL. Deze software is verouderd, duur en complex in onderhoud, wordt niet meer actief doorontwikkeld en heeft beperkte functionaliteiten om samen te werken. Daarom heeft de Belastingdienst bij het uitrollen van de nieuwe werkplek (DBO) gekozen voor de implementatie van Microsoft365 (M365). Met behulp van de nieuwe DBO-werkplek en de uitrol van M365 kunnen medewerkers efficiënter (samen)werken in een moderne omgeving. Dit leidt tot een directe toename in productiviteit. Gezien de recente (geo)politieke en maatschappelijke ontwikkelingen heeft de Belastingdienst ervoor gekozen eerst een aantal scenario's nader uit te werken alvorens de geplande overstap naar M365 te maken.

Kernpunten

- Binnen de Rijksoverheid wordt steeds meer gebruik gemaakt van cloudtoepassingen. De publieke cloud is een door een externe leverancier beheerde IT-omgeving waarin organisaties via het internet gebruik kunnen maken van applicaties en diensten. Grote organisaties zoals UWV en Rijkswaterstaat hebben voor de kantoorautomatisering de overstap naar de publieke Microsoft cloud reeds gemaakt.
- Het gebruik van de (publieke) cloud heeft veel voordelen, maar brengt ook risico's met zich mee voor de continuïteit, beschikbaarheid en vertrouwelijkheid van gegevens.
- De applicaties binnen de primaire processen voor de heffing en inning worden door deze overgang niet geraakt. Deze applicaties blijven draaien in hun huidige omgeving. Mail en documenten kunnen wel fiscale en bijzondere persoonsgegevens bevatten.
- Voordat de Belastingdienst de overstap maakt naar de cloud met M365 zijn eerst een aantal andere scenario's uitgewerkt. De volgende (of een combinatie van) scenario's zijn te overwegen. In de onderstaande tabel worden deze schematisch toegelicht.
 - Basisscenario: gecontroleerde overgang naar de Microsoft cloud (M365).
 - Scenario 1b: gecontroleerde overgang naar het Microsoft cloud-initiatief "Cloud for Sovereignty"
 - Scenario 2: On-Premises Microsoft Exchange oplossing (zoals SSC-ICT al eerder heeft geïmplementeerd).

- Scenario 3: Doorgaan met HCL Notes (de huidige on-premises variant van de Belastingdienst).
- Een overstap naar een soevereine cloud kan op de lange termijn een reëel alternatief zijn voor publieke clouddiensten van externe leveranciers. De realisatie hiervan vereist rijksbrede en/of Europese samenwerking en investeringen. Het is daarom op de korte termijn geen optie.
- Het cloudbeleid wordt momenteel door BZK herzien en de planning is om dit medio 2025 te publiceren. Naar verwachting passen eerdergenoemde scenario's (ook het scenario van de overstap naar de publieke cloud) binnen dit aangepaste beleid.
- In elk van de eerdergenoemde scenario bestaan risico's rondom de beschikbaarheid (continuïteit) of exclusiviteit (toegang). De aard van het risico is in elk scenario anders.
- Het belangrijkste dilemma in deze risico-afweging is of de Belastingdienst kiest voor een grotere afhankelijkheid van Amerikaanse techleveranciers of voor minder functionaliteit en andere informatiebeveiligingsrisico's.
- Bij de inrichting van de informatiehuishouding en de nieuwe werkplekken is vanaf het begin rekening gehouden met een overstap naar M365 en in het bijzonder het gebruik van MS-Teams. De overige scenario's zullen een vertragend effect hebben op de nadere inrichting van de informatiehuishouding.
- De overstap naar de cloud via M365 betekent dat de Belastingdienst toegang krijgt tot moderne, toekomstbestendige en goed beveiligde kantoorapplicaties waardoor medewerkers efficiënter, flexibeler en locatieonafhankelijk kunnen samenwerken.
- Doordat er bij de inrichting van de huidige DBO-werkplekken rekening is gehouden met M365 bestaan er nu workarounds (inefficiënte manieren om met de beperkingen van het huidige systeem om te gaan). Deze workarounds hebben een negatief effect op de productiviteit. De Dienst Toeslagen heeft eerder aangegeven dat het wegvallen van de workarounds 15 minuten per medewerker per dag kan besparen.
- Deze nota is opgesteld door de Belastingdienst. De informatie is afgestemd met de CIO's van Douane en Toeslagen die de lijn binnen hun eigen organisatie zorgvuldig hebben afgewogen en deze ondersteunen. De werkplekken en M365 worden ook bij Douane en Toeslagen uitgerold.

Scenario's

Scenario	Kosten	Tijdspad	Toelichting	Risico duiding
1. Basisscenario – M365	€	2025	Dit betreft het basisscenario van de overstap naar M365 waar de afgelopen paar jaar rekening mee is gehouden. De werkplek is ingericht op dit scenario en de licenties zijn in bezit. Via de M365 oplossing (met onder andere Teams en OneDrive) kan een belangrijke stap gezet worden	Hoogst beschikbare niveau van informatiebeveiliging (met eenduidige aantoonbaarheid op implementatie van NIS2 (de nieuwe EU-richtlijn voor netwerk- en informatiebeveiliging) en de BIO (Baseline Informatiebeveiliging Overheid)). In theorie kan Microsoft in opdracht van de Amerikaanse overheid toegang krijgen tot de (encrypted) gegevens of de toegang ontzeggen. In overleg met Microsoft zullen hiervoor mitigerende

			op het domein van informatiehuishouding. Biedt ten opzichte van de andere scenario's de meeste functionaliteiten aan de gebruikers.	maatregelen worden geïmplementeerd om dit risico zoveel mogelijk te beperken (zie verderop in de nota). Er is een exitstrategie met een backup on-premises. Op korte termijn kan er een vertrek gerealiseerd worden uit de cloud-omgeving. De jaarlijkse kosten met betrekking tot de exitstrategie bedragen naar schatting €2 miljoen. In de afhankelijkheid van Microsoft bestaat een lange termijn risico op de prijsopdrijving van de licentiekosten.
1b. Microsoft Cloud for Sovereignty	€		De Microsoft Cloud for Sovereignty is een subscenario dat specifiek gericht is op overheidsklanten met extra soevereiniteitsbehoeften. Dit initiatief biedt dezelfde cloud-verdelen als het basisscenario, maar biedt extra controle- en beveiligingsmaatregelen toe zodat er met nog meer zekerheid in de cloud gewerkt kan worden. Zo kan de encryptie in eigen beheer worden genomen en biedt Microsoft opties aan zoals Double Key Encryption (dubbele versleuteling, waarvan één sleutel door de klant wordt gehouden).	Voegt extra controle- en beveiligingsmaatregelen toe zodat er met nog meer zekerheid in de cloud gewerkt kan worden. Deze optie heeft de mogelijkheid tot encryptie op alle lagen en volledig eigen sleutelbeheer. Eigen sleutelbeheer zorgt er wel voor dat gegevens niet geïndexeerd zijn. Dat betekent dat er niet in kan worden gezocht. Daarom zal een deel van de sleutel bij Microsoft liggen.
2. On-premises Microsoft	€€	2027/2028	Dit scenario is het huidige SSC-ICT scenario. Het gaat uit van een hybride situatie waarvoor een deel gebruikt wordt gemaakt van cloud-oplossingen, maar de documenten en e-mail on-premises blijven. De Belastingdienst heeft in tegenstelling tot SSC-ICT geen basis in Microsoft on-premises (maar in HCL Notes). Daarom moet er een nieuwe omgeving ingericht worden. Dat kost tijd, geld en ruimte in het datacenter. Deze ruimte is niet op korte termijn te realiseren en vereist significante investering. Tegelijkertijd moet de huidige omgeving worden gehandhaafd.	De volwassenheid op het domein van informatiebeveiliging is minder hoog dan bij de cloud-oplossing. Echter kan Microsoft geen toegang krijgen tot de e-mail en documenten. Het risico voor de continuïteit is hoger dan bij de cloud-oplossing, maar in mindere mate afhankelijk van de Amerikaanse leverancier (afhankelijkheid van de beschikbaarheid datacenters). Microsoft kan in uiterste gevallen in opdracht van de Amerikaanse overheid nog steeds de beschikbaarheid beïnvloeden (toegangsmanagement en licentiechecks).

			In de basis is het mogelijk om dit scenario uit te voeren op een externe locatie, maar dit is niet eenvoudig omdat er gekeken moet worden naar de beveiliging van de andere omgeving in samenhang met het rekencentrum van de Belastingdienst. Er moet een nieuw beheerconcept worden opgezet waarbij het Security Operations Center (SOC) realtime inzicht heeft in wat er in deze andere omgeving gebeurt. Ook moet er beheer kunnen worden uitgevoerd in de omgeving van iemand anders en moet er onderzocht worden of de afhandelingsnelheid van verzoeken tussen de twee omgevingen niet tot te veel vertraging leidt. Verwachte doorlooptijd bij een externe locatie bedraagt 2-3 jaar. Het scenario biedt niet direct een oplossing voor informatiehuishouding. Daarvoor moet een andere omgeving worden ingericht. Ook moet het beheer van de omgeving worden ingericht. Hiervoor zijn de geschatte kosten €5 miljoen. De gebruikerservaring is minder dan bij scenario 1. Een aantal collaboratietools zoals bijvoorbeeld MS-Teams is niet beschikbaar.	Een exitstrategie (hoewel complex) is eenvoudiger te realiseren dan bij scenario 1. In de afhankelijkheid van Microsoft bestaat een lange termijn risico op de prijsopdrijving van licentiekosten.
3. On-premise HCL	€	Huidig	Dit scenario betreft het continueren van de huidige omgeving. De functionaliteiten voor de gebruiker zijn veel beperkter in relatie tot scenario 1 en 2. Verder heeft de gebruiker in dit scenario last van workarounds. Het scenario biedt geen oplossing voor informatiehuishouding. Hiervoor moet een andere omgeving ingericht worden. Ook moeten een aantal zaken op de	De informatiebeveiliging is van een minder hoog niveau dan bij scenario 1. Maar in dit geval kan Microsoft geen toegang krijgen tot de e-mail en documenten. Het risico voor de continuïteit is hoger dan bij scenario 1 (afhankelijkheid van de beschikbaarheid datacenters). Microsoft kan in het uiterste geval in opdracht van de Amerikaanse overheid nog steeds de beschikbaarheid beïnvloeden door licenties van Office applicaties in te

			DBO werkplek worden verbeterd. De totale kosten hiervoor worden geschat op €5-7 miljoen. De omgeving is nu beschikbaar maar zal op termijn in het kader van Life Cycle Management wel geüpdatet moeten worden (vereist investering). Op lange termijn zal het rekencentrum uitgebreid moeten worden, dan speelt ook in dit scenario de raming van €50 miljoen (enkel stroomuitbreiding).	trekken (licentiecheck loopt via de cloud). Rondom de beschikbaarheid van software blijft de organisatie afhankelijk van Amerikaanse leveranciers (IBM en CISCO). Het niet nemen van een keuze en doorgaan met HCL-on-premises betekent onder andere dat er op de (middel)lange termijn sprake is van de noodzaak om het rekencentrum uit te breiden omdat de voorziene ruimte door M365 niet vrij komt.
4. Soeverein e cloud / Rijkscloud	€€€	2030	Dit scenario betreft een infrastructuur die nagenoeg niet afhankelijk is van grote (Amerikaanse) techbedrijven. Het is gebaseerd op open source oplossingen en een infrastructuur die gecontroleerd wordt door de Nederlandse overheid. Een dergelijk scenario is niet op korte termijn te realiseren. Wel kan worden ingezet op dit scenario. Dit vereist: - Rijksbrede en/of Europese investering in de infrastructuur - Rijksbrede en/of Europese samenwerking en coördinatie - Een keuze over hoe om te gaan met de werkplek in de tussenliggende periode (keuze op andere scenario's).	Dit scenario is op de korte termijn niet realiseerbaar (geschatte implementatie minimaal vijf jaar). Wel kan het gelden als een perspectief voor de lange termijn om naartoe te werken. In dit scenario zal de volwassenheid van informatiebeveiliging waarschijnlijk minder hoog zijn dan de oplossingen van grote Amerikaanse leveranciers. Het vereist ook een ontwikkeling in de eigen volwassenheid op het domein van informatiebeveiliging.

Voordelen van het basisscenario

- Dit scenario biedt toegang tot de meest uitgebreide functionaliteiten voor medewerkers. Medewerkers kunnen met deze applicaties realtime samenwerken zonder gebruik te hoeven maken van de huidige workarounds. Door het uitrollen van de DBO werkplek met M365 kan de productiviteit van medewerkers snel worden verhoogd.
- De applicaties van M365 zijn gebruiksvriendelijker dan de huidige applicaties. Omdat medewerkers doorgaans thuis al M365 gebruiken, zijn ze gewend aan de cloud-variant.
- Microsoft zet qua innovatie volledig in op de cloud. Verbeteringen en nieuwe functionaliteiten worden als eerst in M365 worden geïmplementeerd. Bij de

on-premises/hybride scenario's worden innovaties later geïmplementeerd en is doorontwikkeling in de toekomst niet gegarandeerd.

- De Belastingdienst zal de informatiehuishouding van de Belastingdienst op een efficiënte manier via M365 inrichten. Dit zorgt voor een significante verbetering ten opzichte van de huidige situatie. Met behulp van functionaliteiten uit M365 zoals MS-Teams krijgt de Belastingdienst meer grip op de informatiehuishouding doordat documenten beter gerubriceerd worden. Bij de andere scenario's wordt hier juist op ingeleverd en zal de informatiehuishouding op een andere manier moeten worden ingericht.
- M365 heeft het hoogst beschikbare niveau van informatiebeveiliging tegen kwaadwillenden. Het beheer van M365 gaat automatisch en er zijn geen lokale installaties nodig. Updates worden bij M365 centraal doorgevoerd.
- De overstap naar M365 in de cloud betekent dat er geen additionele ruimte nodig is in de datacenters, maar dat er op termijn juist capaciteit wordt vrijgemaakt.
- ,

 en

 hebben om bovenstaande redenen een voorkeur voor het basisscenario om een overstap te maken naar M365. Dit scenario biedt namelijk de meeste toegevoegde waarde. Daarnaast is de Belastingdienst overtuigd dat met voldoende mitigerende maatregelen de restrisico's voldoende beheersbaar zijn.
- Noodzakelijk bij dit scenario is wel dat er vertrouwen moet zijn in de leverancier. Er vinden momenteel gesprekken plaats tussen Microsoft en de Belastingdienst over hoe scenario 1 kan worden vormgegeven en hoe de risico's zo beheersbaar mogelijk zijn.
- Belangrijk is ook om te benadrukken dat dit scenario – net zoals de overige onderzochte scenario's – naar verwachting binnen het aangepaste cloudbeleid passen dat momenteel door BZK wordt herzien en medio 2025 wordt gepubliceerd.
- De medezeggenschap van de Belastingdienst is actief betrokken in de keuze voor de overstap. De Groepsondernemingsraad (GOR) Belastingdienst heeft recent, naar aanleiding van de adviesaanvraag rond de invoering van M365, vragen gesteld over de overstap naar M365. Deze vragen zien onder andere toe op de naleving van de rijksbrede kaders, de veiligheid van data en op de exitstrategie. Nadat een besluit is genomen over het te volgen scenario zullen deze vragen worden beantwoord, waarna een ondernemersbesluit tot overstap op M365 richting de GOR kan worden opgesteld.

Restrisico's en mitigerende maatregelen

- De keuze voor scenario 1 hangt af van het vertrouwen in deze leverancier specifiek en de mate waarin de Belastingdienst gedeeltelijk afhankelijk kan en wil zijn van Amerikaanse leveranciers in het algemeen.
- De Belastingdienst is in overleg met Microsoft over hoe scenario 1 kan worden vormgegeven en hoe de risico's (zie de tabel op pagina 2) zoveel mogelijk kunnen worden gemitigeerd.
- M365 bevat een groot aantal beveiligingsmaatregelen om de vertrouwelijkheid en beschikbaarheid van de gegevens van de Belastingdienst te garanderen. Dit betreft bijvoorbeeld het toepassen van encryptie en het opslaan van gegevens binnen de Europese Economische Ruimte (EER). In de uitzonderlijke situatie dat Microsoft onder politieke druk door de Amerikaanse overheid gedwongen wordt gegevens te delen of de dienstverlening te onderbreken, kan geen van deze maatregelen echter 100% garantie bieden. Microsoft

committeert zich eraan, dat het zich op alle mogelijke manieren tegen dergelijke politieke druk zal verzetten.

- Microsoft geeft aan nog nooit data van een EU-overheidsklant verstrekt te hebben aan enige overheid (inclusief de Amerikaanse overheid). Microsoft doet de belofte om klanten actief te verdedigen tegen ongeoorloofde data-aanvragen en neemt juridische stappen om privacy te beschermen. Microsoft geeft aan bereid te zijn om eventuele schade te compenseren mocht het in strijd met EU-wetgeving data moeten prijsgeven.
- In een extreem geval kan Microsoft onder statelijke druk gedwongen worden om services te stoppen. Dat betekent dat de software stopt met functioneren. Dit beschikbaarheidsrisico bestaat ook bij de (hybride) on-premises scenario's. Want ook in deze scenario's is sprake van afhankelijkheid van Amerikaanse techleveranciers die via online licentiechecks de continuïteit kunnen beïnvloeden (services kunnen stoppen).
- In mei 2025 is het e-mailaccount van de hoofdaanklager van het Internationaal Strafhof (ICC) afgesloten als gevolg van Amerikaanse sancties tegen het ICC. De Belastingdienst heeft naar aanleiding van dit incident contact opgenomen met Microsoft. De reactie van Microsoft is dat zij geen diensten aan het ICC als organisatie hebben opgeschort. Omdat het ICC ook een kantoor heeft in de Verenigde Staten moeten zij de Amerikaanse sancties naleven en heeft het ICC zelf besloten om het e-mailaccount af te sluiten.
- In geen enkel scenario kunnen de risico's volledig worden weggenomen. Er bestaan altijd risico's omtrent informatiebeveiliging en continuïteit.

Exitstrategie en backup

- Er is voorzien in een realtime backup oplossing waarbij de data real time op een andere plaats buiten de cloud wordt bewaard. Met behulp van een Microsoft stand alone pakket of andere software kan de data dan geraadpleegd worden. De geschatte kosten hiervoor bedragen €2 miljoen per jaar.
- Er is een exit strategie waarmee de Belastingdienst als dat gewenst of noodzakelijk is de cloud-omgeving weer kan verlaten. Er zijn contractuele afspraken met Microsoft dat de Belastingdienst 9 maanden de tijd heeft om de gegevens met de hulp van Microsoft uit de cloud omgeving te kunnen halen.

Communicatie

De Tweede Kamer wordt over dit onderwerp geïnformeerd via de eerstvolgende stand-van-zakenbrief, die voorafgaand aan het commissiedebat Belastingdienst wordt verstuurd.

Politiek/bestuurlijke context

- Het gebruik van de cloud door overheidsinstanties krijgt veel politieke en maatschappelijke aandacht. Hierover zijn inmiddels meerdere sets Kamervragen gesteld aan BZK en aan Financiën.
- Zo hebben recent de leden Kathmann (GroenLinks-PvdA) en Six Dijkstra (Nieuw Sociaal Contract) vragen gesteld aan FIN en BZK over de groeiende afhankelijkheid van Amerikaanse tech-giganten. De planning is om deze vragen nog voor het zomerreces te beantwoorden.
- In de kamer zijn (ontraden) moties aangenomen rondom het stoppen van migraties naar grote Amerikaanse tech-leveranciers tenzij het niet anders kan.

- In het Jaarplan 2025, dat in december 2024 is gepubliceerd, heeft de Belastingdienst aangegeven in 2025 over te gaan op M365.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.