



> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Financiën
De staatssecretaris, de heer ir. E.D. Wiebes MBA
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Bureau ICT-toetsing

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

BIT@rijksoverheid.nl

Kenmerk

Uw kenmerk

Datum: 3 november 2016
Betreft: Definitief BIT-advies programma "UCC/DWU-MASP"

Geachte heer Wiebes,

U heeft het Bureau ICT-toetsing (BIT) in februari 2016 verzocht een toets uit te voeren op het programma UCC/DWU¹-MASP. We schetsen eerst de achtergrond van het programma, daarna onze conclusie en vervolgens werken we die uit.

Nederland is onderdeel van de Europese Douane Unie. De wettelijke regelgeving voor deze Unie is op 1 mei 2016 vervangen door de Union Customs Code (UCC). De UCC moet de concurrentiepositie van de EU versterken door digitalisering en harmonisering. Ook wordt het bestrijden van fraude en vergroten van veiligheid door risicogericht toezicht beoogd. Er zit spanning op deze doelen. De interne concurrentie tussen lidstaten op gebied van douaneprocedures bij luchthavens en zeehavens en de grote financiële belangen maken dat het invoeringsproces van UCC langdurig, taai en moeilijk voorspelbaar kan zijn.

De invoering van UCC is opgenomen in het meerjaren strategisch plan van de EU, het *Multi Annual Strategic Plan*, kortweg MASP. Dit plan bestaat uit circa 30 fiches. Deze fiches beschrijven op Europees niveau welke IT-systemen in Brussel worden ontwikkeld of aangepast en hoe de systemen van de lidstaten daar op aan moeten sluiten. Het MASP bevat ook de Europese planning van deze wijzigingen. Ieder jaar wordt het MASP geactualiseerd. Over 12 fiches is nog discussie.

De Nederlandse Douane heeft de circa 30 Europese fiches vertaald in twee Nederlandse programma's: een programma 'Automatisering UCC&MASP' voor de ontwikkeling van de benodigde IT voorzieningen en een programma 'Implementatie Douanewetboek van de Unie' voor de implementatie van de nieuwe regelingen, werkwijzen en IT-voorzieningen in de Douaneregio's. Het totale programmabudget voor UCC/DWU-MASP bedraagt 141 miljoen euro.

Er is op dit moment één IT-project gestart: Vergunningen en Registraties.

Opdrachtgever voor het programma UCC/DWU-MASP is de directeur informatiemanagement van de Douane. Het programma is gestart op 29 oktober 2013. Brussel heeft in de implementatieverordening de doorlooptijd voor de invoering van UCC vastgesteld op zeven jaar, maar er zijn indicaties dat Brussel en de lid-

¹ UCC staat voor Union Customs Code wat in het Nederlands equivalent is aan Douane Wetboek van de Unie (DWU).

staten meer tijd nodig hebben om UCC volledig in te voeren: expertschattingen lopen uiteen van vijf tot twintig jaar.

Datum

Bij de totstandkoming van dit advies hebben we ons vooral gericht op het programma 'Automatisering UCC&MASP' (UCC&MASP). Daarom hebben we versie 1.0 van de projectbrief 'Automatisering UCC&MASP' van 25 mei 2015 als uitgangspunt gehanteerd, inclusief de revisie van de besturing die op 18 januari 2016 is geëffectueerd. Wij hebben de toets uitgevoerd in de periode van april tot augustus 2016.

Kenmerk

Wij danken alle personen die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken voor hun openheid en constructieve inbreng.

De conclusie van onze toets luidt als volgt:

De Douane wil stevig kunnen sturen op de tijdige invoering van de UCC in Nederland en heeft daarom gekozen voor een programma-aanpak. De programma-aanpak voor invoering van UCC is echter om drie redenen niet productief: er is te veel onduidelijkheid, het programma maakt het de Douane moeilijker om samenhangende keuzes te maken en het uit elkaar halen van ontwikkeling en implementatie leidt tot onvoldoende voortvarendheid.

Wij adviseren u daarom om de programma-aanpak te beëindigen en de invoering van UCC onder te brengen in losse projecten. Breng prioriteit aan in de werkzaamheden vanuit een Douanebreed projectportfolio en maak de projecten volledig verantwoordelijk voor zowel de IT-systeemontwikkeling als de organisatorische implementatie.

Wij werken deze conclusie hieronder nader uit.

DE GEKOZEN PROGRAMMA-AANPAK PAST NIET GOED BIJ UCC&MASP

De Douane zet in op de tijdige invoering van de UCC in Nederland en heeft daarom gekozen voor een programma-aanpak. Die keuze is volgens ons niet productief, om de volgende redenen:

A. Er zijn nog teveel onduidelijkheden

Europa bepaalt de snelheid waarmee dingen duidelijk worden en daar heeft de Douane weinig invloed op. Daarom kan UCC&MASP eigenlijk met veel onderdelen nog niet beginnen. In contrast daarmee houdt het programma zich bezig met het bijstellen van gedetailleerde en onvolledige concepten terwijl benodigde uitwerkingen op hoofdlijnen ontbreken. Het programma sluit daardoor niet aan op dat wat er in Brussel bekend is, het is te formalistisch en gedetailleerd.

De onduidelijkheden zijn:

- De te bereiken eindsituatie staat voor belangrijke onderdelen van MASP nog niet vast.
- De totaal benodigde tijd voor de invoering van de UCC in Nederland is niet te ramen.
- De verwachte kosten zijn nog niet goed te ramen. Het programma heeft te maken met forse onderuitputting.

B. Het programma bemoeilijkt het inzichtelijk maken van douanebrede samenhang, afstemmen met derden en het maken van keuzes

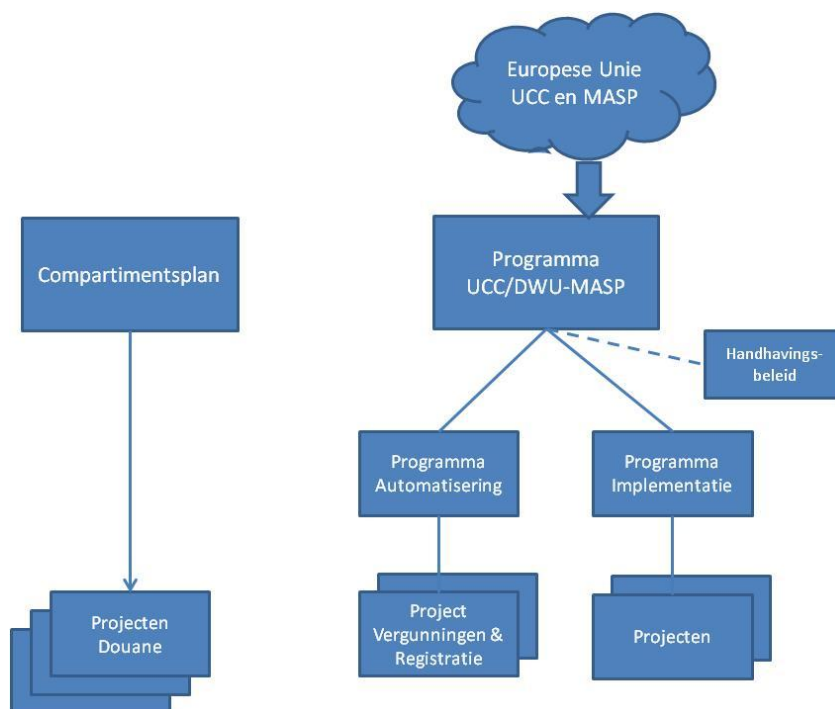
Datum

Kenmerk

De samenhang tussen de projecten binnen UCC&MASP is beperkt en kleiner dan de die tussen de UCC&MASP projecten en de rest van de projecten binnen de Douane:

- De onderlinge afhankelijkheden tussen de fiches zijn beperkt. De meeste fiches kunnen als losse projecten worden uitgevoerd. De afhankelijkheden, zoals tussen de vergunningensystemen en de import- en exportsystemen, kunnen eenvoudig beheerst worden zonder aparte programmasturing.
- De samenhang tussen UCC&MASP en andere programma's en ontwikkelingen zijn groot en worden onvoldoende zichtbaar gemanaged. Juist hier liggen grote kansen en bestaan risico's op onderlinge verwevenheid. Voorbeelden zijn het rationalisatieprogramma waaronder de AIX-platformmigratie, Single Window Handel en Transport en de invoering van het nieuwe aangiftesysteem AGS.

Invoering van UCC vergt een vertaalslag van de Brusselse directieven naar de Nederlandse situatie. Die vertaalslag vergt afwegingen en keuzes voor de logistieke processen, waarbij de Nederlandse belangen als uitgangspunt dienen. Gevolg van de keuze voor een apart programma is dat de vertaling van de Brusselse MASP naar de Nederlandse situatie onvoldoende *in samenhang* en *van bovenaf* met overige Douane ontwikkelingen en prioriteiten plaatsvindt. De uitkomsten hiervan geven mede richting aan de gewenste aanpassingen in de Nederlandse IT-systemen. Die vertaalslag op hoofdlijnen is niet zichtbaar voor ons, ook niet in het Compartimentsplan. Hierdoor ontstaat het risico dat keuzes over aanpassingen in IT-systemen te gefragmenteerd en op een te laag niveau in de organisatie worden gemaakt.



Figuur 1. Ons begrip van de huidige situatie

C. Het uit elkaar halen van ontwikkeling en implementatie leidt tot onvoldoende voortvarendheid

Datum

Kenmerk

Door het inrichten van twee programma's zijn de ontwikkeling van IT voorzieningen en de implementatie in de douaneregio's uit elkaar gehaald. Veel projectactiviteiten worden in de lijnorganisatie belegd. Dit vergroot de afstand tussen de implementatie en de systeemontwikkeling en leidt ertoe dat door gebrek aan verantwoordelijkheid voor het eindresultaat keuzes onnodig lang kunnen blijven liggen. De projecten zijn bovendien niet volledig verantwoordelijk voor het realiseren van de opbrengsten.

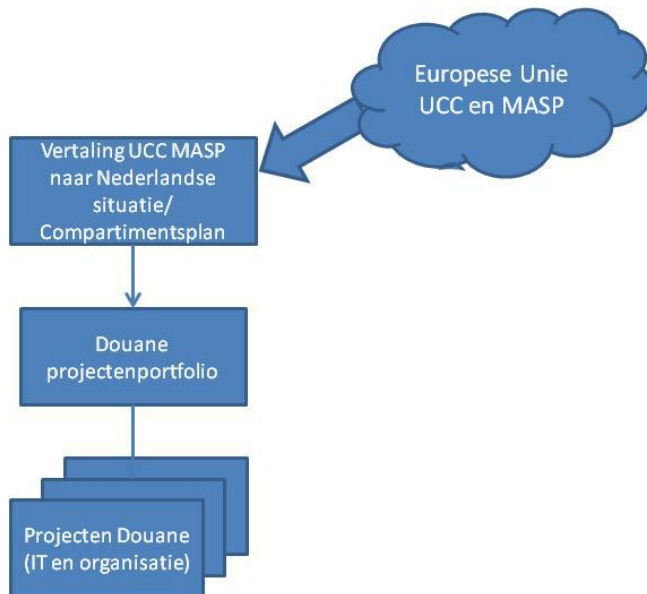
Dit gebrek aan voortvarendheid zien wij inmiddels inderdaad bij het project Vergunningen en Registraties.

ADVIES

Om bovenstaande redenen adviseren wij u om de programma-aanpak te beëindigen en de invoering van UCC onder te brengen in losse projecten. Breng prioriteit aan in de werkzaamheden vanuit een Douanebreed projectportfolio en maak de projecten volledig verantwoordelijk voor zowel de IT-systeemontwikkeling als de organisatorische implementatie.

Om dit te bereiken is het nodig om jaarlijks, bij de ontvangst van de nieuwe MASP, de volgende activiteiten uit te voeren:

- Vertaal de nieuwe MASP op hoofdlijnen naar de doelstellingen van de Nederlandse Douane en visualiseer dit in een uitwerking van de logistieke in-, door- en uitvoerketen. Leg dit vast in het Compartimentsplan, tezamen met andere ontwikkelingen die op dat moment van belang zijn voor de Douane. Hiermee heeft de Douane een kader dat helpt bij de prioritering van individuele projecten. Stel dit jaarlijks bij.
- Prioriteer het douanebrede projectenportfolio op basis van afhankelijkheden tussen de projecten en de beschikbare capaciteit en hernieuw waar nodig ook de prioriteiten van de lopende projecten. Hierdoor zijn er niet per definitie aparte UCC projecten meer; projecten kunnen wel in mindere of meerdere mate bijdragen aan de realisatie van UCC. Ook projecten die de invoering van UCC wetgeving voorbereiden, zoals het uitfaseren van oude platforms, kunnen zo voorrang krijgen.



Datum

Kenmerk

Figuur 2. Ons advies

Houd de projecten zo klein en overzichtelijk als mogelijk, met een realistisch eigen budget. Breng in de projecten de verantwoordelijkheid voor IT-systeemontwikkeling en implementatieactiviteiten bijeen, zodat projectteams volledig verantwoordelijk zijn voor het realiseren van de gedefinieerde resultaten.

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

Hans Wanders
CIO Rijk