



TER BESPREKING

AAN:

B. Roks, voorzitter stuurgroep programma

Directoraat-Generaal
Belastingdienst
Concerndirectie
Informatievoorziening en
Databeheersing

notitie

CIO-oordeel noodspoor programma EU BTW e-Commerce

Datum
12 januari 2021
Notitienummer

Aanleiding

Het DT Belastingdienst (BD) heeft op 15 oktober 2020 besloten een noodspoor te ontwikkelen voor het programma 'EU BTW e-Commerce'. Dit is reden geweest voor de CIO om het lopende CIO--oordeel¹ op te splitsen in twee delen, waarbij eerst naar het noodspoor wordt gekeken alvorens het hoofdspoor te beoordelen². Dit eerste advies sluit zo qua timing aan op de stuurgroep van 13 januari waarin een uitspraak over de haalbaarheid van het noodspoor wordt gedaan, zoals toegezegd aan de Kamer.

Bijlagen
Geen.

CIO-oordeel

De CIO BD heeft de realisatie van de IV-voorzieningen voor het noodspoor getoetst in de periode december 2020 t/m 12 januari 2021 en komt tot het volgende oordeel:

De Belastingdienst kan de regeling EU BTW e-Commerce per 1 juli 2021 met een 'noodspoor' verzorgen, maar gelet op de volgende risico's:

- *Krappe tijdslijn met veel onzekerheden en zonder ruimte voor tegenvallers voor de realisatie van de IV-voorzieningen;*
- *Bij een fors aantal deelnemende bedrijven wordt het grotendeels handmatig uit te voeren proces mogelijk onbeheersbaar, waardoor de tijdige realisatie van het hoofdspoor in de verdrukking komt en de migratie van nood- naar hoofdspoor complexer wordt en daardoor meer tijd kost;*
- *Hoog verdringingseffect op het IV-projectenportfolio met mogelijk gevolgen voor politieke toezeggingen en/of continuïteit,*
adviseert het de volgende aanbevelingen op te pakken:
- *Werk de risico mitigerende acties gedetailleerd uit en begin spoedig met de uitvoering;*
- *Evalueer de governance afspraken op geschiktheid voor het noodspoor;*
- *Zorg voor eerdere en hogere escalatie bij issues, de tijd dringt;*
- *Borg de software kwaliteit en de online beschikbaarheid van portaal en website voor de deelnemende bedrijven.*

¹ In het Handboek Portfoliomanagement Rijk ICT-projecten 2018 definitief, par 5.2 staat: de CIO heeft tot taak de ambtelijke en politieke leiding gevraagd en ongevraagd te adviseren over de doelstelling, uitvoering, kosten en risico's van beleidsprojecten met een ICT-component van meer dan € 5 miljoen. Eén van de beschikbare beheersmaatregelen is het CIO-oordeel.

² In de notitie '20201214 Aanpak CIO-oordeel EU BTW Ecommerce v0.9' d.d. 14 december 2020 is deze aanpak vastgelegd en op 18 september besproken in de stuurgroep. Naast de aanpak bevat de notitie de eerste bevindingen en aanbevelingen.

Kernpunten programma:

- De Europese Unie heeft de Richtlijn elektronische handel op 5 december 2017 aangenomen (nr. 2017/2455);
- Het programma 'EU BTW e-Commerce' is in de zomer 2020 gestart met als doel de invoering van deze Europese Richtlijn per 1 januari 2022;
- Door het EU besluit tot invoering per 1 juli 2021 heeft het DTBD op 15 oktober 2020 besloten opdracht te geven voor een onderzoek naar een versnelde invoering, via een noodspoor;
- In januari 2021 wordt een uitspraak gedaan over de maakbaarheid en haalbaarheid van het noodspoor, zoals toegezegd aan de Kamer;
- Het noodspoor bestaat uit het grotendeels handmatig uitvoeren van de regeling, waarbij het CIO-oordeel zich uitspreekt uit over de ICT-component van het noodspoor.

Het oordeel op de ICT-component van het noodspoor wordt onderstaand toegelicht.

Toelichting

Om te komen tot een CIO-oordeel wordt het noodspoor van het programma getoetst op aandachtspunten³ die betrekking hebben op de rechtvaardiging van het programma, wat het programma levert aan producten, hoe die gerealiseerd worden en waarvoor die gebruikt worden. Dit is onderstaand uitgewerkt met per aandachtspunt bevindingen en eventuele aanbevelingen.

Business case en financiering: wetgeving rechtvaardigt het doel tegen (erg) hoge kosten

De in te voeren Europese richtlijn is de rechtvaardiging van het (hoofdspoor van het) programma. Maar door de erg korte tijd voor realisatie van het noodspoor ontstaat meerwerk bij IV, vele extra handmatig uit te voeren processen met beperkte IV-ondersteuning en impact op de ketenportfolio's en het programma Modernisering IV -ook van de keten Omzetbelasting (OB) zelf - en dat gedurende een tot twee jaar. De extra benodigde IV-capaciteit van het noodspoor bedraagt 1000 dagen. Daarnaast worden circa 1000 dagen aan ingeplande capaciteit naar voren gehaald.

Voor de financiering van het hoofdspoor is een uitvoeringstoets⁴ gedaan, voor het noodspoor wordt een extra uitvoeringstoets opgesteld. Door geld vrij te spelen uit het hoofdspoor kan het noodspoor voorlopig gefinancierd worden.

Aanbevelingen:

- Sturen op de business case kan voornamelijk op de kosten: bewaak de kostenontwikkeling aan de hand van een integraal kostenoverzicht, includeer daarbij ook de indirecte kosten van het noodspoor;
- Begroot de mogelijk extra kosten voor IV in geval van vertraging voor het hoofdspoor en/of bij een fors hoger ingeschat aantal deelnemende bedrijven.

Slaagkans: werk- én voer- de mitigerende maatregelen uit

Het noodspoor heeft een inherent hoog risicoprofiel met meer dan 10 roodgekleurde risico's verdeeld over zowel de realisatie als de operatie. Het

³ Zie CIO-control Toetsingskaders IV&D v2, d.d. 1 december 2020.

⁴ Uitgangspunt ten aanzien van uitvoerbaarheid, uitvoeringskosten en personele gevolgen is de door de BD Top 25 goedgekeurde uitvoeringstoets die op 14 juli 2020 met het wetsvoorstel is meegezonden naar de Tweede Kamer (stuk 35527-3).

programma geeft aan dat het beheersinstrument risicomanagement⁵ op 13 januari a.s. wordt vastgesteld met de ingangsdatum 1 maart 2021. De risico's zijn adequaat in kaart gebracht volgens de standaard methodiek⁶, de mitigerende acties zijn echter niet operationeel.

Aanbeveling:

- Werk de mitigerende acties gedetailleerd uit en begin spoedig met de uitvoering.

Inpassing portfolio: mitigeer verdringingseffecten op generieke componenten

Het noodspoor heeft een verdringingseffect op het projectenportfolio 2021⁷. De geclaimde capaciteit van de afdeling IV-STO-O&M vertraagt veel projecten, die gebruik maken van deze generieke componenten. Dit geeft weer een domino-effect op het programma Modernisering omdat de uitfasering van een aantal platformen van die projecten afhankelijk is.

Aanbevelingen:

- Stel mitigerende maatregelen op, bijv. het vrijmaken van O&M-capaciteit uit het planbare Beheer & onderhoud (IV in afstemming met keten gegevens en IV&D).

(IV-)oplossing: maakbaar

Voor het noodspoor is gekozen voor een oplossing⁸ die voorziet in het handmatig uitvoeren van de bedrijfsprocessen, met een IV-ondersteuning beperkt tot het hoogstnoodzakelijke. Deze is opgebouwd 'aan de voor- en achterkant en deels het midden' uit structurele elementen van het hoofdspoor, die reeds gepland stonden en naar voren gehaald worden, en 'in het midden' uit robuuste tijdelijke voorzieningen (RTV). De oplossing wordt niet gebouwd onder architectuur.

Het noodspoor wordt afgebouwd bij het beschikbaar komen van het hoofdspoor. Hierbij worden de gegevens overgezet om de continuïteit van de processen te borgen. Dit stelt hoge eisen aan de datamigratie qua kwaliteit en volledigheid van de gegevens en de compatibiliteit van de database structuur. Dit is onderkend als risico, waarbij er reeds afstemming plaatsvindt op basis van het gegevensmodel van de keten OB.

Security eisen worden meegenomen voor de externe interfaces, een privacy toets (PIA/GEB) is voorzien.

Geen nadere aanbeveling.

Governance: evalueer de hybride structuur

De hoge tijdsdruk, de politiek/bestuurlijke gevoeligheid en de vele raakvlakken met organisatie onderdelen vragen om een bijpassend mandaat. Dat is zichtbaar in de hoge positionering en prioritering binnen de BD en in de afspraak dat beleidskaders ter discussie worden gesteld in de stuurgroep als dat nodig is om de invoeringsdatum van 1 juli 2021 te halen. Waar dit primair gesteld is voor het hoofdspoor, blijkt het minder te werken voor het noodspoor dat nog geen 'eigen' budget en capaciteit heeft op basis van een uitvoeringstoets. De praktijk blijkt dan ook weerbarstig. Naast een aantal uitvoerende diensten (CAP, IV, Particulieren, MKB) zijn ook twee shared service organisaties CFD en O&P betrokken. Met eigen belangen en budgetten en druk om te voldoen aan de C&F-eisen waaronder die van het verscherpt toezicht. En de tijd dringt.

Aanbevelingen:

⁵ Zie 'memo Prg EU btw eCommerce Risicoregister Noodspoor v02 201215'

⁶ Ontwikkeld door het programma Management Informatie en Risico Management (MI/RM)

⁷ Zie notitie '20210108 Verdringingseffecten e-commerce'

⁸ Zie notitie '200111 noodspoor Stuurgroep 13 januari versie 0.9'

- Evalueer de hybride structuur (programma realisatie en lijndirecties operatie) van het hoofdspoor: kijk of deze geschikt is voor het noodspoor.

Beheersing van het noodspoor: planning realisatie haalbaar mits versnelling uitvoering

De status van het noodspoor wordt bijgehouden in een dashboard dat een overzicht geeft van besluiten, lopende en voorgenomen acties, risico's en issues. Detailplanningen bestaan per afdeling, een integrale planning ontbreekt. Door de beperkte scope van het noodspoor is dit werkbaar en acceptabel, met de korte wekelijkse frequentie van bespreken van de voortgang.

De IV-voorzieningen hebben een duidelijk afgebakende functionaliteit⁹ en scope, de planning¹⁰ van de IV-voorzieningen is krap maar lijkt haalbaar. Detailvragen over de functionaliteit worden afgestemd met MKB, kennis & expertisecentrum Buitenland en verder ondersteund door IV-IBS-OB en CAP Functioneel Beheer.

Daarentegen liggen de werkzaamheden van het aandachtsgebied 'Inrichten organisatie' vol op het kritieke pad met de stilgelegde werving van personeel, de blijvende onduidelijkheid over de kantoorlocaties en de beschikbaarheid van de werkplekken. Op 1 maart a.s. dienen deze beschikbaar te zijn voor de eerste groep van meer dan 100 medewerkers. Waarbij deze opgevangen dienen te worden door getrainde BD-begeleiders in het bezit van nog werkinstructies en procesbeschrijvingen.

Het aantal medewerkers kan op termijn groeien naar tegen de duizend. Drie ongewisse factoren bepalen het aantal; het aantal bedrijven dat zich aanmeldt voor de EU BTW One Stop Shop-regeling, de kwaliteit van de medewerkers en het verloop ervan bij dit nieuwe BTW-proces en de vraag of alle IV-voorzieningen beschikbaar zijn.

De ontwikkeling van het noodspoor parallel aan het hoofdspoor vraagt om een toereikende administratie en een uniform kader voor de verschillende kostensoorten om verwarring te voorkomen. Op dit moment is er een eerste versie van een integraal kostenoverzicht¹¹.

Met de zeer hoge tijdsdruk zal het vasthouden aan een bepaalde kwaliteit van de software in de praktijk een uitdaging zijn. De focus bij de software ontwikkeling van de tijdelijke RTV-applicaties zal liggen op het programmeren van de 'happy paths'. De software garandeert dan geen afwikkeling van foutcondities of foutdetectie voor het oplossen van bugs. Dit kan direct consequenties hebben voor de operatie en indirect voor de gegevenskwaliteit en daarmee de migratie naar het hoofdspoor.

Aanbevelingen:

- Evalueer de afgesproken escalatieprocedure van het programma: escaleer sneller en op hoger niveau, de tijd dringt!
- Om te komen tot een soepele implementatie is een vacature opgesteld voor een projectleider; vervul deze vacature¹² intern om inwerktijd te beperken;

⁹ De externe business requirements zijn opgesteld door de EU, zie 20200831 ECOM-OSS-FS-Functional Specifications-v5.00

¹⁰ Het toeval wil dat hoofd van de afdeling LIV ook hoofd is van afdelingen Interactie (portaal) en O&M (berichten), hetgeen de communicatie en het houden van overzicht, en daardoor de realisatie, vergemakkelijkt.

¹¹ Zie 'Vervolg financiële impact analyse 2020 v02 201217 - HvM'

¹² Betreft de vacature 'Projectleider integratie ondersteuning EU Btw eCommerce Noodspoor.

- Hanteer een uniform kostenoverzicht om verwarring te voorkomen. Maak daarbij onderscheid tussen o.a. nood- en hoofdspoor, lijnorganisatie, incidenteel/structureel, ontwikkeling en beheer & onderhoud, personeel tijdelijk/vast;
- Doe een peer-review op de code en leg de acceptatie testcases vast;
- Leg de SLA vast voor het portaal en de website en voer een stresstest uit, preventief, in het geval van een fors hoger aantal deelnemende bedrijven.

Zachte aspecten/cultuur

Het programmteam heeft zich gemotiveerd gezet aan de opdracht, zowel voor het hoofdspoor als later het noodspoor. De kwaliteit van de programma documentatie is hoog te noemen, al zijn veel documenten nog niet definitief en verkeren in een conceptfase. Onvermijdelijk gezien het tempo waarin het programma zich beweegt. Het kernteam beschikt over de noodzakelijke kennis en ervaring, zowel van de BD als van het programmatisch doorvoeren van veranderingen. Er is daardoor ook sprake van een gestructureerde aanpak. De communicatielijnen zijn kort.

Nu het eind van de planvormingsfase in zicht is en de stap naar executie is gezet neemt de (tijds)druk toe en doemen er praktische problemen op zoals de beperkte expertise over de nieuwe EU-wetgeving en de ballast van de grote BD-organisatie: procedures, kaders, checks & balances, controls. Er is geen ruimte voor tegenvallers, de tijdsdruk vraagt om kort op de bal te spelen, met tegelijk een onveilig gevoel om alles eerst te moeten verantwoorden via een formele opdracht en toegekend budget.

Aanbeveling:

- Zorg voor meer business expertise door het overhevelen van medewerkers vanuit de keten OB;
- Houd de motivatie hoog door voldoende ondersteuning en het vrij maken van de weg om de executievaart erin te houden. Er is nog een lange weg te gaan en de reflex om procedures te volgen in de drang tot verantwoording kunnen dit ondermijnen.