



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Financiën
T.a.v. de minister, de heer mr. W.B. Hoekstra
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

2021-0000590316

Uw kenmerk

2021-0000028635

Datum 22 november 2021

Betreft Definitief BIT-advies programma EU BTW eCommerce

Geachte heer Hoekstra,

U heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma EU BTW eCommerce bij de Belastingdienst. De opdrachtgever is de directeur-generaal van de Belastingdienst. Hieronder vindt u een korte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, en onze analyse en adviezen. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma.

Nederland moet sinds 1 juli 2021 voldoen aan de nieuwe EU-richtlijn voor elektronische handel. Met deze richtlijn wil de Europese Raad de BTW-heffing moderniseren en vereenvoudigen, een 'gelijk speelveld' creëren voor ondernemers van binnen en buiten de EU en BTW-fraude tegengaan. In de richtlijn is gedetailleerd uitgewerkt hoe de BTW-gegevens moeten worden aangeleverd en verwerkt. De verwachte meeropbrengst voor de Nederlandse schatkist bedraagt € 150 miljoen per jaar.

De Belastingdienst is in 2019 gestart met voorbereidingen en vanaf 2020 met het programma EU BTW eCommerce om deze richtlijn te implementeren. De Belastingdienst ging er destijds vanuit dat de datum van inwerkingtreding met een jaar zou worden uitgesteld naar 1 januari 2022. Najaar 2020 heeft de Europese Commissie echter besloten de richtlijn op 1 juli 2021 in te laten gaan. De Belastingdienst heeft vervolgens in het programma naast het 'Hoofdspoor' een 'Noodspoor' ingericht om deze datum te halen.

Uitgangspunt voor het Noodspoor was om alleen te ontwikkelen wat minimaal nodig is om de regeling tijdelijk te kunnen uitvoeren met veel handmatige handelingen. In het Noodspoor is een nieuwe, tijdelijke applicatie gerealiseerd, Bepalen Rechtsgevolgen eCommerce (BRE), die verbonden is met een aantal generieke applicaties die het Hoofdspoor realiseert, zoals portalen, logistieke en relatiesystemen. Daarnaast is een tijdelijke organisatie-eenheid met op dit moment circa 60 medewerkers opgericht die de EU-regeling uitvoert met onder meer handmatige controles op de registraties en aangiften.

Parallel aan het Noodspoor werkt het programma met het Hoofdspoor aan de realisatie van de oorspronkelijk beoogde, structurele oplossing voor de

implementatie van de richtlijn. Uitgangspunt daarbij is dat er zo veel mogelijk automatisch wordt uitgevoerd en dat de oplossing conform de nieuwe architectuur Omzetbelasting (OB) wordt ontwikkeld. De oplossing vanuit het Hoofdspoor vervangt uiteindelijk de tijdelijke oplossingen uit het Noodspoor. De Belastingdienst had tijdens onze toets nog niet bepaald wanneer dat zou zijn, maar verwachtte dat dit niet eerder is dan in 2023.¹

De Belastingdienst verwacht dat het programma EU BTW eCommerce ook meerwaarde gaat opleveren voor de modernisering van het OB-landschap. De modernisering is vertraagd doordat EU BTW eCommerce hogere prioriteit kreeg. De modernisering is urgent omdat de Belastingdienst urgente continuïteitsrisico's heeft geconstateerd in het OB-landschap. De Belastingdienst verwacht dat de applicaties die voor EU BTW eCommerce worden ontwikkeld ook kunnen worden ingezet voor het ondersteunen van andere OB-regelingen en ter vervanging van bestaande applicaties.

De verwachte kosten voor het Noodspoor bedragen in totaal 33,5 miljoen euro. De IT-kosten bedragen 3,3 miljoen euro; die voor dienstverlening & toezicht 30,2 miljoen euro. De verwachte kosten voor het Hoofdspoor (tot en met 2023) bedragen in totaal 49,7 miljoen euro: ICT-kosten 29,4 miljoen euro; dienstverlening & toezicht 20,3 miljoen euro. Er is vanaf september 2020 tot en met augustus 2021 in totaal 18,4 miljoen euro besteed, waarvan 13,7 miljoen euro aan IT en 4,7 miljoen euro aan dienstverlening & toezicht.

Deze toets is uitgevoerd tussen medio april en augustus 2021. De conclusie kan als volgt worden samengevat:

Het programma EU BTW eCommerce heeft met het Noodspoor in korte tijd een werkende oplossing gerealiseerd. Deze oplossing biedt meer functionaliteit dan verwacht, maar kent nog tekortkomingen waardoor de Belastingdienst onnodige risico's loopt. Het programma dreigt nu te stagneren: het Noodspoor wordt niet doorontwikkeld, het is onzeker of de oplossingen die momenteel in het Hoofdspoor worden ontwikkeld voldoende opleveren voor de modernisering van het OB-domein met alle urgente continuïteitsrisico's van dien, en de Belastingdienst heeft onvoldoende grip op het Hoofdspoor.

Wij adviseren om de Noodspooroplossing wel door te ontwikkelen en het Hoofdspoor los te koppelen van het moderniseren van het OB-landschap, zodat urgente continuïteitsproblemen in het OB-landschap snel kunnen worden opgelost. Daardoor is het nodig om de opzet van het Hoofdspoor grondig te herzien.

Wij lichten onze conclusie hieronder toe.

¹ De Belastingdienst heeft na afronding van ons onderzoek in oktober 2021 besloten tot een gefaseerde livegang van het Hoofdspoor per 1 september 2022 en 1 maart 2023.

EU BTW ECOMMERCE DREIGT TE STAGNEREN NA VOORTVAREND NOODSPOOR

De Belastingdienst heeft in het Noodspoor laten zien dat met een doelgerichte en resultaatgerichte aanpak in korte tijd een werkende oplossing kan worden gerealiseerd en geïntegreerd in het bestaande systeemlandschap. Deze oplossing zal nog een aantal jaar in bedrijf zijn, en kent daarvoor toch nog veel tekortkomingen. De Belastingdienst wil deze oplossing echter niet doorontwikkelen om deze tekortkomingen op te lossen en zo uitvoeringsrisico's te verminderen. Verder is het onzeker of de vernieuwing van het OB-landschap voldoende baat heeft bij de oplossingen die vanuit het Hoofdspoor komen, en daardoor kan het verder vertraging ontstaan. Daarnaast heeft de Belastingdienst onvoldoende grip op het Hoofdspoor. Alles bij elkaar dreigt het programma EU BTW eCommerce zo te stagneren.

A. Onnodige risico's door Noodspoor niet door te ontwikkelen

Hoewel het Noodspoor meer functionaliteit oplevert dan vooraf voorzien, kent deze oplossing ook een aantal beperkingen, zowel voor de Belastingdienst zelf als voor het bedrijfsleven. Deze beperkingen brengen ook risico's met zich mee. Het is onverstandig om deze risico's nog twee jaar of langer te laten bestaan totdat het Hoofdspoor in gebruik kan worden genomen. Meer in detail:

- Risico op onjuiste of niet-tijdige besluiten
Er ontbreekt functionaliteit om het handmatige werk goed te controleren en te organiseren. Bovendien gebeurt er nog veel handmatig. Hierdoor is er een reële kans op het maken van fouten, zoals het ten onrechte accepteren van deelnemers en het niet tijdig verwerken van alle registratieverzoeken. Ook kan de tijdelijke organisatie de controle op de tijdige verwerking niet systematisch organiseren en bestaat het risico dat fouten niet snel worden gesignaleerd.
- Dienstverleningsniveau voor bedrijven niet optimaal
Voor bedrijven is de aangeboden ondersteuning niet optimaal, waardoor de kans op foutieve of ontbrekende BTW-aangiftes hoger is dan nodig. Zo ontbreekt de mogelijkheid om gegevens aan te leveren via een *system-to-system*-koppeling en is de ondersteuning voor tussenpersonen beperkt. Ook moeten bedrijven zich tweemaal registreren (bij deelname aan de unieregeling en de invoerregeling) en worden bedrijven bij een niet te verwerken BTW-aangifte later geïnformeerd doordat dit handmatig gebeurt.
- Europese vereisten niet volledig ingevuld
Uit de uitgevoerde testen blijkt dat de Noodspooroplossing op 18 punten nog niet voldoet aan de eisen die Europa stelt. Zo voldoet de oplossing nog niet aan de gestelde reactietijden en aan de eisen voor geautomatiseerde afhandeling van betaalherinneringen. Er is tijdelijk uitstel en de verwachting is dat de Belastingdienst binnen zes maanden alsnog aan deze eisen moet voldoen.
- Beheer- en bedrijfsvoeringaspecten onvoldoende ingevuld
De beheerfunctionaliteit in de Noodspooroplossing is beperkt ingericht, vooral voor functioneel beheer. Daarnaast kan niet alle benodigde informatie voor de financiële verantwoording worden aangeleverd. Zo is er bijvoorbeeld geen geautomatiseerde aansluiting tussen het heffen en de financiële administratie.

Deze risico's zijn onnodig: op basis van onze eerste analyse van de Noodspooroplossing verwachten we dat deze beperkingen goeddeels, en op korte termijn kunnen worden weggenomen met een doorontwikkeling van het Noodspoor. Concreet zien we dit:

- De lijst met ontbrekende functionaliteit is beperkt; er zijn op voorhand geen technische belemmeringen om functionaliteit toe te voegen.
- Er is geen indicatie dat mogelijke beperkingen voor een aantal technische aspecten, zoals performance en schaalbaarheid, niet in de Noodspooroplossing kunnen worden opgepakt. De Belastingdienst maakt zich zorgen of de Noodspooroplossing op deze aspecten goed genoeg kan presteren, maar er is niet uitgezocht welke concrete belemmeringen aanwezig zijn. Ook zijn er geen eisen voor uitgewerkt.

B. Hoofdspoor is geen geschikte opstap voor oplossen van bestaande continuïteitsproblemen in OB-domein

Om de urgente continuïteitsproblemen in het bestaande OB-domein op te lossen, kiest de Belastingdienst bij de modernisering voor een fundamenteel andere inrichting van het OB-landschap. In de nieuwe architectuur zullen alle regelingen op dezelfde manier worden ondersteund. Het Hoofdspoor van EU BTW eCommerce is de eerste BTW-regeling die volledig ontwikkeld wordt volgens deze nieuwe architectuur. Het Hoofdspoor moet een aantal nieuwe generieke voorzieningen realiseren die de Belastingdienst verwacht tevens in te kunnen zetten bij de vervanging van bestaande systemen in het OB-landschap, waaronder dat voor Ondersteuning OmzetBelasting (OOB) en een aantal kleinere systemen.

De keuze om de ontwikkeling van het Hoofdspoor te koppelen aan de modernisering van het OB-landschap vinden wij onverstandig om de volgende redenen:

- Herbruikbaarheid generieke voorzieningen voor OB-domein valt mogelijk tegen
De verwachting van de Belastingdienst dat de resultaten van het Hoofdspoor een geschikte basis opleveren voor de andere BTW-systemen delen wij niet. Die verwachting is namelijk gebaseerd op aannames en niet op een feitelijke analyse. Juist bij het realiseren van generieke voorzieningen is zo'n analyse van belang gezien de grote kans dat er iets wordt ontwikkeld wat niet geschikt is voor andere toepassingen. Bovendien wijkt de EU-regeling op relevante punten af van de andere regelingen, zoals het doorvoeren van correcties en het registreren van BTW-verplichtingen buiten Nederland. Dat kan ervoor zorgen dat de keuzes bij het realiseren van de generieke voorzieningen minder goed uitpakken voor de andere regelingen.²
- Geschiktheid domeinarchitectuur twijfelachtig
Wij hebben geen diepgravend onderzoek naar de nieuwe architectuur voor het domein OB gedaan, maar op basis van wat wij hebben gezien verwachten wij dat die tot oplossingen leidt met onnodig hoge technische complexiteit. De

² In de eindfase van het onderzoek bij de hoor en wederhoor heeft de Belastingdienst aangegeven dat wel een analyse is gemaakt, die ook extern is gevalideerd. Noch de analyse noch de validatie is tijdig met ons gedeeld.

gekozen vorm, architectuur, splitst samenhangende functionaliteit op in aparte voorzieningen en maakt gebruik van verschillende technologische componenten en bouwblokken. We zien geen onderbouwing hoe dit bijdraagt aan een snellere realisatie, effectiever onderhoud en een soepeler transitie van het bestaande OB-landschap.

Onze zorg illustreren we aan de hand van de volgende voorbeelden:

- De voorgeschreven opdeling nodigt uit tot werken met gespecialiseerde teams die veel onderling moeten afstemmen, waardoor het lastig is om inzicht te krijgen in de status van de ontwikkeling. Onze zorgen zien we nu al bewaarheid worden in de omvang, het gebrek aan overzicht en de organisatorische complexiteit van het Hoofdspoor.
- Er wordt gekozen voor een bepaald type bouwblok (IBM/BPM), waarvoor specifieke kennis nodig is, die wereldwijd schaars is. Wij twijfelen bovendien of deze keuze passend is voor de problematiek en missen hiervoor de onderbouwing.
- De architectuur schrijft voor dat individuele, fijnmazige gebeurtenissen per bericht worden verwerkt, ook als een afhandeling in batches meer voor de hand zou liggen. Elders bij de Belastingdienst zijn zo performanceproblemen opgetreden en het is niet duidelijk of die hier te vermijden zijn.

C. Er is onvoldoende grip op realisatie oplossing Hoofdspoor

Wij constateren dat de Belastingdienst onvoldoende grip heeft op de voortgang en de kosten van de oplossing in het Hoofdspoor. Dit in tegenstelling tot de voortvarende aanpak tijdens de realisatie van het Noodspoor. Meer in detail:

- **Onvoldoende sturing op integrale oplossing**
Doordat het ontbreekt aan kort-cyclische opleveringen van een integraal implementeerbaar resultaat is onduidelijk hoe ver het Hoofdspoor daadwerkelijk is. In de voortgangsrapportage wordt weliswaar de voortgang van een aantal strategische hoofdonderwerpen gerelateerd aan de te ontwikkelen voorzieningen, maar het wordt zo niet duidelijk in hoeverre er resultaten zijn die zijn getest en in gebruik genomen kunnen worden. Bovendien is er geen zicht op onderdelen van de oplossing die in andere domeinen worden gerealiseerd (bijvoorbeeld bij Inning en Interactie). Er zijn weliswaar delen opgeleverd voor het Noodspoor, maar het is onbekend in hoeverre deze nog moeten worden uitgebouwd voor het Hoofdspoor; ook dat is niet opgenomen in de voortgangsrapportage.
- **Sturing op kosten niet goed mogelijk**
 - De kosten zijn ingeschat en gebudgetteerd op 143 manjaar, maar de onderverdeling naar de domeinen laat onverklaarbare verschillen zien. Bij de schatting op basis van de omvang van de wijzigingen is voor het OB-domein 31 manjaar meer gebudgetteerd dan aanvankelijk geschat. Bij het domein Inning is dit 46 manjaar minder en voor de overige domeinen is het 15 manjaar extra. Dit verschil is niet toegelicht en niet te herleiden naar de functiepunten die als basis dienden voor de schattingen. Hierdoor is het onbekend of de budgetten passend zijn en kunnen kostenafwijkingen niet worden onderkend.
 - In de kosteninschatting is uitgegaan van een grote onzekerheidsmarge: ruim 30 procent. Er is geen beheersing van dit risicobudget.
 - Beheersing van de kosten voor het Hoofdspoor is onmogelijk. In de domeinen Interactie en Inning zijn namelijk al grote delen van het

beoogde Hoofdspoor opgeleverd maar het is beperkt inzichtelijk wát en wat er nog moet gebeuren.

- Slagvaardigheid ontbreekt
We zien dat het Noodspoor een slagvaardige werkwijze heeft gerealiseerd om te opereren binnen de complexe organisatiecontext van de Belastingdienst. Een dergelijke werkwijze zien we niet terug bij het Hoofdspoor. Daar zien we versnipperde teams en een gebrek aan urgentie en focus.

ADVIES: VERLEG DE PRIORITEITEN VAN DE ONTWIKKELING BINNEN OB

De doorontwikkeling van de Noodspooroplossing is cruciaal om de risico's voor de uitvoering te beperken voor minimaal de komende twee jaar. Wij vinden daarom dat de focus moet liggen op het wegnemen van de beperkingen daarin. In het belang van een effectieve modernisering van het OB-landschap moet het Hoofdspoor worden losgekoppeld van de modernisering OB-landschap. Als gevolg van deze twee adviezen moet de opzet van het Hoofdspoor worden aangepast.

1. Ontwikkel de oplossing uit het Noodspoor door

Gezien het belang voor Nederland en de betrokken BTW-plichtige partijen is het belangrijk om op korte termijn optimale ondersteuning te hebben bij de uitvoering van de regeling. Wij adviseren daarom de Noodspooroplossing met volle kracht door te ontwikkelen, ongeacht wat er in het Hoofdspoor gebeurt. Zet hiertoe de volgende stappen:

- Continueer de huidige slagvaardige en doelgerichte manier van werken. Werk aan kleine op te leveren delen, die direct samenhangend in productie kunnen worden genomen.
- Richt de kwaliteitscontroles in volgens de standaard binnen de Belastingdienst. Zorg dat de code regelmatig en zoveel mogelijk geautomatiseerd wordt gecontroleerd. Doe verder een *peer review* op het ontwerp en zorg dat aan de AVG-eisen wordt voldaan.
- Handhaaf de overleg- en besluitstructuur waarbij zowel de bouwers als het management meerdere keren per week overleggen over onduidelijkheden en problemen, ook tussen meerdere domeinen (LIV, Interactie, STS-BPM, OB en Inning).
- Richt de focus bij doorontwikkeling op de volgende onderwerpen:
 - aanpassingen waardoor wordt voldaan aan eisen die Europa stelt;
 - het verder mogelijk maken van geautomatiseerde afhandeling van berichten, waardoor de tijdelijke organisatie zoveel mogelijk kan worden teruggebracht en de dienstverlening voor bedrijven wordt verhoogd;
 - functionaliteit waardoor de beheerbaarheid wordt verhoogd en wordt voldaan aan de eisen vanuit de bedrijfsvoering;
 - aanpassingen op het gebied van niet-functionele zaken. Bepaal op basis van concrete niet-functionele eisen welke aanpassingen moeten worden doorgevoerd, inclusief die voor de AVG en de IT-kwaliteit.
- Werk oplossingsrichtingen uit voor de onderwerpen die niet op korte termijn kunnen worden gerealiseerd. Maak hierbij inzichtelijk wat de kosten, noodzaak, complexiteit en tijdsduur zijn.

2. Focus op effectieve modernisering van het OB-landschap

Ontkoppel het Hoofdspoor van de modernisering van het OB-landschap. Zorg dat modernisering zich vooral richt op de kern van de problematiek, namelijk het oplossen van de continuïteitsproblemen. Doe dat op basis van een herziene domeinarchitectuur en aanpak waarin ook de lessen uit het Noodspoor worden meegenomen. Concreet betekent dit:

- Evalueer en herijk de domeinarchitectuur op korte termijn op basis van feitelijke kenmerken en getallen uit de bestaande OB-systemen, én de inzichten en ervaringen uit het Noodspoor en Hoofdspoor. Hanteer bij de evaluatie een scherp beoordelingskader en een open blik. Besteed bij de herijking in ieder geval aandacht aan:
 - het snel en effectief kunnen ontwikkelen van ondersteuning voor bestaande en nieuwe regelingen;
 - het vermijden van complexiteit en technische risico's door te ambitieuze architectuurprincipes;
 - het mogelijk maken van een soepele transitie vanuit het bestaande OB-landschap.
- Stel een compacte, lerende organisatie samen die integraal verantwoordelijk is voor de modernisering van het OB-landschap, inclusief het ontwikkelen van nieuwe ondersteuning en het opruimen van bestaande systemen.

3. Herzie de opzet van het Hoofdspoor

Wij adviseren om op basis van de uitwerking van bovenstaande adviezen de opzet van het Hoofdspoor te herzien. Neem hierbij de volgende uitgangspunten mee:

- Pas doelstelling, scope, budget en planning van het Hoofdspoor aan. Ga daarbij uit van wat niet op korte termijn door het Noodspoor kan worden opgelost. Ga pas verder met de vervanging van de Noodspooroplossing als de modernisering van het OB-landschap de continuïteitsrisico's heeft opgelost.
- Heralloceer de oorspronkelijk geplande IT-medewerkers zoveel mogelijk naar de modernisering van het OB-landschap.
- Neem de werkwijze en aanpak van het Noodspoor zo veel mogelijk over, met directe sturing, gemengde integrale teams, tegenspraak en kort-cyclische opleveringen. Zorg voor adequate financiële sturing, gerelateerd aan opgeleverd werk.

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het beheerst invullen van het programma EU BTW eCommerce ten behoeve van de bedrijven in Nederland.

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

w.g.

prof. dr. J.P.J. Verkruijsse RE RA
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur