



> 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

2021-0000231680

Uw kenmerk

2020-0000104301

Datum 29 april 2021

Betreft Definitief BIT-advies programma Digitale Snelweg Douane

Geachte heer Hoekstra,

U heeft het Bureau ICT-toetsing, nu Adviescollege ICT-toetsing, verzocht een toets uit te voeren op het programma Digitale Snelweg Douane (DSD). De opdrachtgever van dit project is de directeur Informatiemanagement van de Douane. Hieronder vindt u een korte beschrijving van het programma. Daarna geven we de conclusie van de toets, onze analyse en adviezen. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's van het programma.

De Douane stelt de verschuldigde douanerechten en accijnzen vast, en heft en int deze. Ook zorgt de Douane voor bescherming tegen onveilige en ongewenste goederen. Een goed verloop van het douaneaangifteproces is van groot belang voor alle partijen die bij de import en export van goederen betrokken zijn. Vertraging in dat proces heeft directe gevolgen voor de logistiek en de inning. En op langere termijn voor de concurrentiepositie van Nederland.

De verwachting is dat het volume van douaneaangiften voor invoer en uitvoer de komende jaren zeer sterk gaat stijgen. Deze volumegroei ontstaat door Brexit, autonome groei van het handelsverkeer en sterke toename vanuit wetgeving¹ door het vervallen van vrijstellingen en het in de actualiteit moeten kunnen controleren. Binnen de Douane worden aangiften vertaald in te verwerken transacties. Een transactie is de afhandeling van een gehele aangifte met alle regels², inclusief alle bijbehorende berichten. De verwachting is dat het aantal transacties meer dan vertienvoudigt, naar 750 miljoen eind 2024. De eerste wettelijke mijlpalen met deze volumeproblematiek zijn gepland in maart en juli 2021.

Het programma DSD heeft als doel de performance en schaalbaarheid van de informatievoorziening van de Douane geschikt te maken voor deze verwachte groei van aangiften. Het programma richt zich op het identificeren en registreren

¹ Wetgeving vloeit voort uit het douanewetboek van de Unie (DWU): [Verordening \(EU\) nr.952/2013](#). De wijzigingen met betrekking tot eCommerce zijn opgenomen in het EU VAT e-commerce package en dat is vervat in [EU Richtlijn 2017/2455](#).

² A aangifte moet worden gedaan per soort goed. Eén aangifte kan op meerdere soorten goederen betrekking hebben en bevat dan meerdere regels. De Douane controleert per regel en beslist per regel of de goederen vrij worden gegeven of niet.

Datum

29 april 2021

Kenmerk

2021-0000231680

van performanceaanpassingen van applicaties en maatregelen voor het opschalen van bestaande infrastructuur. Het realiseren van (door wetgeving vereiste) functionaliteit behoort niet tot de opdracht van DSD.

Het aandachtsgebied van DSD is zowel de werking van de applicaties als de onderliggende ICT-infrastructuur ervan. De focus ligt daarbij op de systemen die betrokken zijn bij de directe afhandeling van douaneaangiften³. Het betreft maatwerkapplicaties en één standaard pakket van dezelfde commerciële leverancier als het in gebruik zijnde mainframe. De Douane maakt gebruik van de IV/ICT-organisatie van de Belastingdienst als interne dienstverlener voor zowel software als infrastructuur.

Het programma DSD heeft de beschikking over een performancetestvoorziening om de capaciteit en schaalbaarheid van (ketens van) applicaties te onderzoeken. Daarnaast ontwikkelt en onderhoudt het programma een instrumentarium bestaande uit:

- een werklustmodel dat de schattingen van de verwachte aantallen (gemiddelden en pieken) aangiften vertaalt naar geschatte belasting van applicaties en mainframe en de kosten daarvoor;
- een dashboard voor het presenteren van de performanceresultaten. Dit toont onder andere de benodigde en gemeten capaciteit van (ketens van) applicaties;
- een planning die de implementatiemomenten van de EU-wetgeving uitzet tegen de stappen in de agile planningssystematiek.

Het programmaplan DSD loopt van november 2020 tot en met 2024. Het budget voor deze periode is € 94,8 miljoen, waarvan € 47,1 miljoen voor uitbreiding van infrastructuur, € 20,9 miljoen voor aanpassingen aan applicaties en programmakosten en € 26,7 miljoen voor infrastructuur licenties. In 2020 is € 3,2 miljoen van het budget besteed.

Deze toets is uitgevoerd tussen november 2020 en februari 2021. De conclusie daarvan kan als volgt worden samengevat:

Wij verwachten dat het programma DSD erin slaagt de Douanesystemen voor de korte termijn geschikt te maken voor de voorspelde groei. Wel vrezen we dat de maatregelen die worden genomen te duur zijn, zeker voor de langere termijn. We zien nu weinig aandacht voor innovatie om de kostenefficiëntie – zeker in de toekomst – te waarborgen.

Wij adviseren doelgericht te werk te gaan en de kosten mee te nemen in de afweging van maatregelen. Bovendien adviseren we om alternatieve oplossingsrichtingen te verkennen, inclusief mogelijkheden om iets te doen aan de bron van volumestijging.

Hieronder lichten wij onze analyse en adviezen toe.

³ In juli 2018 is het BIT-advies Rehosting AGS/DTV gepubliceerd. AGS/DTV is één van de betrokken applicaties.

Datum
29 april 2021

Kenmerk
2021-0000231680

BIJHOUDEN GROEI AANGIFTEN OP TERMIJN MOGELIJK TE DUUR

Wij verwachten dat het programma DSD erin slaagt de Douanesystemen voor de korte termijn geschikt te maken voor de verwachte groei. We vrezen echter dat de maatregelen te duur zijn, zeker voor de lange termijn.

A. Groei voorlopig op te vangen

Ondanks een aantal aandachtspunten hebben wij voldoende vertrouwen dat met de gekozen aanpak de verwachte volumestijging op korte termijn kan worden opgevangen. De belangrijkste redenen hiervoor zijn:

- Het programma DSD beschikt over een team met veel deskundigheid en ervaring rond performance-engineering in de mainframe-omgeving waar de Douane mee werkt.
- Het programma werkt aan een goed instrumentarium met werklastmodel, dashboard en integrale planning. Hierdoor krijgt het programma zicht op potentiële problemen en kan het tijdig maatregelen definiëren om de geïdentificeerde problemen op te lossen.
- Bij de eerste performancetesten en -analyses zijn er indicaties dat snel significante performanceverbeteringen zijn te behalen door middel van aanpassingen in de inrichting en configuratie van applicaties en de gebruikte systeemsoftware.
- Daarnaast is de beschikbare mainframecapaciteit voldoende, en binnen het bestaande contract snel uit te breiden indien nodig. Daar staan natuurlijk wel eenmalige en structurele kosten tegenover.

Onze aandachtspunten zijn:

- De focus binnen DSD ligt nu op het halen van de wettelijke mijlpalen op korte termijn. De incrementele aanpak die het programmaplan beoogt is nog onvoldoende uitgewerkt en ingeslepen voor zwaardere maatregelen en alle betrokken applicaties.
- We missen expliciete aandacht voor de prijs-prestatieverhouding van maatregelen voor het oplossen van performanceproblemen. Ook missen we de afweging van praktische alternatieve oplossingen (buiten de Douane-applicaties), zoals processen en systemen van het bedrijfsleven of andere ketenpartners.
- We zien een risico in de samenloop tussen DSD en de reguliere voortbrengingsprocessen van de Douane en zijn interne leverancier van ICT-diensten. De kans bestaat dat grotere software-aanpassingen vanuit DSD niet kunnen worden ingepast in de agile planning voor de realisatie van nieuwe functionaliteit.

B. Zonder innovatie vergt toekomstige groei mogelijk te veel financiële middelen

De verwachting is dat het aantal aangiften in de komende jaren blijft stijgen door twee belangrijke oorzaken. Ten eerste is er nieuwe Europese regelgeving na 2024. Ten tweede ontstaat extra effect doordat Nederland – als belangrijke doorvoerhaven – een relatief groot aandeel in de Europese groei van aangiften

Datum

29 april 2021

Kenmerk

2021-0000231680

voor zijn rekening neemt. De kosten van verwerking van die aangiften blijven in de bestaande opzet van het mainframe stijgen, om de volgende redenen:

- Het huidige mainframe kent hoge vaste lasten. De kosten voor het mainframe zijn gebaseerd op capaciteit, niet op daadwerkelijk gebruik. De beschikbare capaciteit van het mainframe moet groot genoeg zijn om de verwachte piekbelasting te kunnen verwerken. Voor elke "capaciteitseenheid" worden een contractuele aanschafprijs en jaarlijkse kosten betaald, ook als die feitelijk niet wordt gebruikt. Daardoor wordt het mainframe in verhouding tot andere mogelijke oplossingen steeds duurder bij stijgende volumes en hogere pieken.
- De Douane ontwikkelt op dit moment nog geen alternatieve oplossingen om de groei in uitgaven en/of toenemende volumes te beperken.
 - We zien onvoldoende activiteit in het innovatiespoor om alternatieve oplossingen in processen, applicaties of infrastructuur te definiëren en ontwikkelen. Dit is zorgelijk, omdat het realiseren van die alternatieven potentieel grote impact en een lange doorlooptijd heeft, tot (ver) na de einddatum van het programma DSD.
 - De Douane en zijn leverancier van ICT-diensten hebben op dit moment geen andere applicatie- en technische infrastructuur beschikbaar of in ontwikkeling waarbij de kosten gebaseerd zijn op daadwerkelijk gebruik van capaciteit. Het opzetten en uitrollen van zo'n platform kost veel tijd en geld, net als het overzetten van de bestaande applicaties.
 - De Douane heeft wel ideeën over fundamentele innovaties in de opzet van aangifteprocessen en de ondersteunende applicaties om de berichtenvolumes te reduceren en taken efficiënter uit te kunnen voeren. Maar de haalbaarheid van die ideeën is nog niet verkend, terwijl de doorvoering ervan veel tijd kost en impact kan hebben.

ADVIES: VERRIJK BESTAANDE AANPAK EN VERKEN ANDERE OPTIES

Wij adviseren de Douane en het programma DSD om door te gaan met de bestaande aanpak. Ga daarbij wel doelgericht te werk en neem de kosten mee in de afweging van maatregelen. Daarnaast adviseren we om snel meer aandacht te geven aan het verkennen van alternatieve oplossingsrichtingen, inclusief kosten en baten. En om te onderzoeken of het mogelijk is iets te doen aan de bron van volumegroei.

1. Ga door met de bestaande aanpak, maar maak het proces doelgericht

Wij adviseren om door te gaan met de bestaande aanpak, maar deze wel te verrijken. Doe daartoe het volgende:

- Ga door met het definiëren van performanceverbeteringen voor applicaties (en ketens) uitgaande van het huidige mainframe en de bestaande agile aanpak. Zorg ervoor dat het instrumentarium actueel blijft en waar mogelijk aangescherpt wordt.
- Zorg ook dat randvoorwaarden voor het doorvoeren van verbeteringen worden bewaakt. Pas bijvoorbeeld de agile aanpak aan op het snel kunnen realiseren van verbetering in de inrichting/configuratie van applicaties of

Datum
29 april 2021

Kenmerk
2021-0000231680

systeemsoftware. Denk hierbij aan het hoger prioriteren van niet-functionele eisen en het inzetten van meer performance-deskundigheid bij de analyse.

- Maak daarnaast de aanpak binnen het programma doelgerichter en meer kostenbewust. Formuleer en evalueer meetbare doelen per increment, bijvoorbeeld op het gebied van af te handelen piekvolumes, te behalen responsetijden voor betrokken applicaties en/of gewenste mogelijkheden voor risico-controle. Maak ook een kosten-batenafweging van de alternatieve maatregelen in de bestaande omgeving.

2. Start nu met het verkennen van alternatieven op langere termijn

Wij adviseren daarnaast om snel te beginnen met het daadwerkelijk verkennen van alternatieve oplossingen in de IV-omgeving en van manieren om de volumegroei van het aantal transacties te beperken door minder berichtenverkeer, aangepaste verwerking of bijstelling van douaneregelingen.

Start het innovatiespoor op korte termijn. Begin nu al met het identificeren van opties en het plannen van concrete onderzoeken om deze te verdiepen. Doe daartoe in ieder geval het volgende:

- Onderzoek de mogelijkheden om de procesinrichting en de software bij het bedrijfsleven en ketenpartners te benutten voor beperking van de volumegroei in het berichtenverkeer; bijvoorbeeld door het eerder in de keten uitvoeren van controles of het bundelen van aangiften.
- Overweeg alternatieve systeemplatformen voor (delen van) het applicatielandschap. Onderzoek hun technische geschiktheid op basis van niet-functionele eisen rond beschikbaarheid, capaciteit en beheerbaarheid. Ontwikkel een business case.
- Probeer de Europese Unie te beïnvloeden, zodat er alternatieve douaneregelingen ontwikkeld worden die beter aansluiten bij de specifieke rol van Nederland, de volumegroei beperken en de werklast minder zwaar maken.

* * *

Tot slot danken wij alle geïnterviewden binnen en buiten Douane en Belastingdienst voor hun medewerking en openheid bij deze toets. We hopen u met dit advies aanknopingspunten te hebben gegeven voor het beheerst uitvoeren van het vervolg van dit programma.

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

w.g.

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

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
wnd. Secretaris-directeur