



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Financiën
T.a.v. de staatssecretaris voor Fiscaliteit en
Belastingdienst, de heer mr. M.L.A. van Rij
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Adviescollege ICT-toetsing

Muzenstraat 95 (Zürichtoren)
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag

adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon

info@adviescollegeicttoetsing.nl

Kenmerk

Uw kenmerk

2021-0000091810

Datum 21 april 2022
Betreft Definitief BIT-advies Rationalisatie Auto
Motorrijtuigenbelasting

Geachte heer van Rij,

Uw voorganger heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een toets uit te voeren op het programma Rationalisatie Auto Motorrijtuigenbelasting (RA-MRB). De opdrachtgever van het programma is de Algemeen Directeur Centrale Administratieve Processen van de Belastingdienst. Het advies kan als volgt worden samengevat:

Het programma RA-MRB vervangt de huidige systemen (in het bijzonder MOA en HSB) voor de Motorrijtuigenbelasting door nieuwbouw, waarbij ook de processen opnieuw worden ingericht. Het programmabudget is geraamd op 37,4 miljoen euro.

Conclusie

Het programma MRB dreigt opnieuw te stagneren, want:

- A. Het programma moet te veel veranderingen tegelijk realiseren
- B. De besturing van de vernieuwing is niet effectief
- C. De aanpak van het programma schiet tekort.

Advies

Wij adviseren de vernieuwingsambitie aan te passen op de mogelijkheden, door:

- (1) De scope te beperken tot het uitfaseren van MOA
- (2) Vernieuwen HSB te herzien.

Daarnaast is het aan de Belastingdienst om ervoor te zorgen dat de kaders de veranderopgave beter ondersteunen.

Hieronder vindt u een korte beschrijving van het programma. Daarna werken we de analyse en adviezen uit. Wij concentreren ons hierbij op de belangrijkste risico's. In de bijlage staan de details van het programma.

KORTE OMSCHRIJVING VAN PROGRAMMA

De Belastingdienst heft en int de Motorrijtuigenbelasting (MRB) voor circa elf miljoen houderschappen van voertuigen. Dagelijks worden ongeveer 30.000 mutaties verwerkt die vanuit de Rijksdienst Wegverkeer (RDW) worden aangeleverd. Per maand worden er tien miljoen incasso's uitgevoerd en wordt circa 500 euro miljoen geïnd.

Het programma RA-MRB beoogt de gefaseerde vernieuwing van het bestaande applicatielandschap voor de MRB. De twee belangrijkste applicaties binnen dit landschap zijn Motorrijtuigenbelasting Onder Architectuur (MOA) voor vrachtwagens en Houderschapsbelastingen (HSB) voor personenwagens. De Belastingdienst is van mening dat het landschap onvoldoende aanpasbaar is en wil het daarom vernieuwen. MOA draait bovendien op een sterk verouderd platform waardoor vervanging urgent geworden is.

De Belastingdienst heeft op concernniveau architectuurkeuzes gemaakt en procesvernieuwingen bedacht, en ervoor gekozen de vervanging van het bestaande applicatielandschap van MRB te benutten om een aantal daarvan te implementeren. Deze zijn als kaders meegegeven aan het programma. Een van de belangrijkste procesvernieuwingen betreft het opknippen van het proces binnen het organisatieonderdeel ('domein') Auto en het onderbrengen van een aantal processtappen bij andere domeinen. Een voorbeeld is het splitsen van heffen, dat binnen Auto blijft, en innen, dat uiteindelijk voor alle aangiftebelastingen moet worden uitgevoerd binnen het domein Inning en Betalingsverkeer. Daardoor is sprake van een keten van activiteiten: de MRB-keten.

Het programma loopt inmiddels negen jaar. In 2019 is de aanpak bijgesteld vanwege stagnatie van de resultaten. Sindsdien gaat men uit van stapsgewijze implementatie van de vernieuwde MRB-keten waarbij eerst de houderschappen voor vrachtwagens worden gemigreerd en MOA wordt uitgefaseerd (fase 1). De kernapplicatie binnen de vernieuwde keten is het nieuwe systeem Autoheffingen Motorrijtuigenbelasting (AHM). Daarna wordt de functionaliteit van AHM uitgebreid voor personenwagens, worden de houderschappen van personenwagens gemigreerd en wordt HSB uitgezet (fase 2).

Tijdens onze toets was een eerste versie van AHM live met twee bedrijven en een beperkt aantal houderschappen van vrachtwagens. Eind oktober 2021 is besloten de volgende stap – de migratie van de rest van de vrachtwagens – die gepland stond voor 1 november 2021 uit te stellen tot 15 maart 2022. Ook is de geplande einddatum van het programma met anderhalf jaar vooruit geschoven. De financiële consequenties van dit uitstel waren ten tijde van onze toets nog niet bekend.

VERNIEUWING MRB DREIGT OPNIEUW TE STAGNEREN

Wij onderschrijven de noodzaak om MOA snel te vervangen en we begrijpen ook dat de Belastingdienst andere delen van het bestaande MRB-landschap wil

vernieuwen. Ondanks de in 2019 bijgestelde aanpak dreigt het programma MRB echter opnieuw te stagneren, om de drie redenen hieronder.

A. Te veel veranderingen tegelijk

De opdracht van RA-MRB voert een stuk verder dan alleen het een-op-een vervangen van de bestaande MRB-applicaties. Die omvat daarnaast ook het opknippen van het MRB-proces over verschillende domeinen, het introduceren van zaaksgewijze verwerking en het gebruik van standaard IT-bouwblokken. De opdracht gaat daardoor ook verder dan de realisatie van nieuwe applicaties binnen Auto: ook binnen andere domeinen (naast Inning ook Gegevens, Generiek Kantoor en Toezicht) moeten applicaties worden aangepast voor de vernieuwde MRB-keten. Al deze vernieuwingen hebben niet alleen grote impact op de dienstverlening maar ook op de applicatiearchitectuur, de in te zetten IT-middelen en de organisatie en het voortbrengingsproces van de IT.

De combinatie van een vervangingstraject met een complexe procesvernieuwing is intrinsiek risicovol. RA-MRB is bovendien een van de eerste programma's binnen de Belastingdienst dat dit hele palet aan veranderingen moet implementeren. Het programma wordt daardoor geconfronteerd met zaken die niet af zijn, en met veranderingen die onvoldoende zijn uitgewerkt, beproefd en doorleefd en die buiten het directe beïnvloedingsgebied liggen. Voorbeelden hiervan zijn:

- De koppelvlakken met de aanpalende domeinen zijn nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Het scherp krijgen van deze koppelvlakken kost meer tijd dan gedacht, mede door planningsproblemen en de beperkt aanwezige materiedeskundigheid.
- De Belastingdienst zet in op zaaksgewijs werken om de communicatie met burgers en bedrijven te verbeteren. Tegelijkertijd maakt het opknippen van het MRB-proces over verschillende domeinen het lastiger om helder en eenduidig te communiceren. Wat dit betekent voor de dienstverlening en de communicatie met eigenaren van voertuigen is vooraf onvoldoende uitgewerkt.
- De generieke IT-functionaliteiten die in de concernarchitectuur zijn voorzien, zijn nog niet klaar of onvoldoende generiek. Daardoor ziet het programma zich genoodzaakt om voor MRB specifieke functionaliteit te bouwen (zoals de houderschapsadministratie) of in overleg met andere domeinen aanpassingen uit te (laten) voeren aan bestaande applicaties, zoals Innen Op Aangifte.
- Op onderdelen blijken de op concernniveau gekozen standaard bouwblokken niet passend. Daardoor belandt de Belastingdienst van de regen in de drup. Zo zijn er functionele en technische problemen met het standaard bouwblok BPM voor het bouwen van schermen, en moet dit bouwblok voor 2030 alweer zijn vervangen.
- De consequenties voor functioneel- en applicatiebeheer van het opknippen en herverdelen van het proces zijn nog onvoldoende uitgewerkt. Zo zijn er nog geen beproefde werkwijzen voor het oplossen van ketenbrede storingen.

B. Besturing van vernieuwing niet effectief

De Belastingdienst heeft bij de organisatie van IT-functies gekozen voor een federatief model waarbij elk van de autonome domeinen beschikt over eigen IT-capaciteit. Deze wijze van organiseren bemoeilijkt de realisatie van complexe organisatiedomein overstijgende vernieuwingstrajecten zoals rationalisatie van de MRB-keten.

De MRB-keten bestaat uit een groot aantal IT-voorzieningen waarvan – door de gekozen organisatievorm – het eigenaarschap, de ontwikkeling en het beheer zijn belegd bij verschillende domeinen, elk met een eigen veranderagenda, eigen uitdagingen en een eigen marsroute naar de beoogde, eigen domeinarchitectuur. Om dit geheel beter bestuurbaar te maken is in 2019 gekozen voor een overkoepelende programmasturing over alle bij RA-MRB betrokken domeinen. De programmamanager RA-MRB en de stuurgroep hebben daarbij ons inziens echter onvoldoende mandaat gekregen om het geheel aan activiteiten – en met name de activiteiten buiten het domein Auto – effectief aan te sturen. Dat andere domeinen een flessenhals vormen voor het programma blijkt uit onderstaande observaties:

- Andere domeinen blijken regelmatig niet tijdig te kunnen leveren, bijvoorbeeld door resourceproblemen, andere prioriteiten of onverwachte complexiteit. Daardoor ziet het programma zich meermaals genoodzaakt om tijdelijke workarounds en functionaliteiten te ontwikkelen teneinde vertragingen zo veel mogelijk te beperken.
- De wijze waarop afspraken worden gemaakt met andere domeinen over de in te zetten capaciteit is in de praktijk niet effectief. Het programma maakt op jaarbasis vooraf afspraken met de betrokken domeinen over de benodigde materiedeskundigheid en IT-capaciteit. De werkelijke behoefte wijkt vaak af van de vooraf afgesproken inzet. Ook kan de afgesproken inzet in de praktijk niet altijd worden geleverd, bijvoorbeeld door een bijstelling van prioriteiten, of blijkt vooraf gereserveerde capaciteit juist niet nodig. Dit leidt tot veel bijstellingen in de planning en extra kosten door onderbenutting.

C. Aanpak programma schiet tekort

De punten onder A en B hebben vooral betrekking op de context waarbinnen het programma opereert. We zien daarnaast een aantal tekortkomingen in de plannings- en voortbrengingsprocessen van het programma zelf:

- Door het programma vastgestelde mijlpalen zijn veelal niet gebaseerd op solide plannings. Daardoor doen zich te vaak tegenvallers voor. Ook de in december 2021 bijgestelde mijlpaalplanning voor fase 1 bevat nog te veel onzekerheden, bijvoorbeeld ten aanzien van kennisborging, capaciteitsinzet en testmogelijkheden. De inhoud van fase 2 is nog onvoldoende in beeld gebracht, waardoor de planning voor deze fase op z'n best indicatief is. Een belangrijke oorzaak voor het ontbreken van solide plannings is dat het programma onvoldoende heeft geïnvesteerd in het vooraf in kaart brengen van de functionaliteit van de bestaande applicaties.
- Er is binnen het programma en de betrokken domeinen, mede door personeelsverloop, te weinig inhoudelijke en fiscale kennis over de MRB.

Datum

21 april 2022

Kenmerk

Daardoor verloopt het vaststellen van eisen en functionaliteiten moeizaam en dat bemoeilijkt het ontwerpen en het uitvoeren van acceptatietesten. Het programma heeft dit onderkend en probeert die materiekkennis op te bouwen, maar beperkte kennis blijft een flessenhals voor de voortgang.

- De 'werkende-weg' aanpak van het programma, waarbij beperkt vooruit wordt gekeken, zorgt ervoor dat onjuiste aannames en ongewenste zij-effecten te laat aan het licht komen. Ook leidt die aanpak er, in combinatie met de beperkt beschikbare materiekkennis, toe dat specificaties soms niet tijdig worden uitgewerkt. Daardoor worden sprints onvoldoende gevuld, waardoor de productiviteit terugloopt.
- Tijdens de ontwikkeling van de nieuwe applicaties is onvoldoende aandacht besteed aan het specificeren en implementeren van de niet-functionele eisen. Hierdoor moet achteraf – via testen – worden vastgesteld waar de oplossing aan kan voldoen en moeten zaken mogelijk achteraf worden gerepareerd.
- De testaanpak, waaronder de testomgeving en het gebruik van productiedata, is ontoereikend om testen over de MRB-keten heen goed uit te voeren. Hierdoor komen fouten en inhoudelijke issues niet of te laat aan het licht, wat extra (herstel)tijd kost. Daarnaast kunnen kritieke bedrijfsprocessen zoals de verwerking van massale gegevensleveringen door RDW vooraf onvoldoende worden getest, waardoor bij livegang mogelijk onbeheersbare aantallen fouten kunnen optreden.

ADVIES: PAS VERNIEUWINGSAMBITIE AAN OP MOGELIJKHEDEN

De Belastingdienst doet er verstandig aan om het programma RA-MRB eerst volledig te richten op de urgente vervanging van MOA, en onderdelen van de beoogde procesvernieuwingen voor de MRB die niet per se noodzakelijk zijn uit te stellen tot een later moment. Ook adviseren we de gekozen aanpak voor fase 2 – het vernieuwen van HSB – te heroverwegen. Zo gaat de vernieuwing beter aansluiten op de mogelijkheden van de Belastingdienst.

Naast deze bijsturing van RA-MRB hebben we een aantal suggesties voor het hanteren van concernbrede kaders en uitgangspunten in relatie tot programma's zoals RA-MRB. We zijn graag bereid deze suggesties met de leiding van de Belastingdienst te bespreken en nader toe te lichten.

1. Beperk de scope tot het uitfasen van MOA

Omdat de vervanging van MOA nu urgent is adviseren we u hier de focus op te richten. Ga daarbij voor een zo eenvoudig mogelijke werkende oplossing met een hardere planning en betere sturing:

- Verklein de scope: zet alle lopende activiteiten voor het vernieuwen van HSB on hold.
- Verbeter de sturing: leg de controle van de activiteiten om MOA uit te faseren zoveel mogelijk in één hand en reduceer afhankelijkheden van anderen. Overweeg om de inzet vanuit andere domeinen onder de rechtstreeks aansturing van de programmamanager te brengen.

Datum

21 april 2022

Kenmerk

- Vereenvoudig de oplossing: vermijd het inzetten van generieke keuzes/voorzieningen als die planningsrisico's inhouden. Besteed bijvoorbeeld nu ook geen aandacht aan zaken als herbouw van de BPM-schermen.
- Maak de planning harder: breng scherper in beeld wat er minimaal nog gerealiseerd moet worden en werk de eisen hiervoor uit. Stuur actief op het beperken van (plannings)afhankelijkheden met andere domeinen. Breng ook de risico's van de geplande fasegewijze implementatie beter in beeld en pas die fasering op basis daarvan eventueel aan. Neem aanvullende maatregelen als blijkt dat uitfaseren MOA per eind 2022 niet haalbaar is.

2. Herzie de aanpak voor het vernieuwen van HSB

We zien nu geen directe technische aanleiding vanuit het platform voor vervanging van HSB. Ook zijn we er niet van overtuigd dat de gekozen aanpak – volledig vernieuwen en onderbrengen in de nieuwe MRB-applicatie – noodzakelijk en haalbaar is. Vanuit dat perspectief komen we tot de onderstaande adviezen:

- Draag er sowieso zorg voor dat HSB voorlopig nog mee kan. Stel de continuïteit in technische en personele zin zeker, zodat beheer en eventuele doorontwikkeling van HSB zeker voor de komende vijf jaar nog mogelijk is. Maak zo nodig aanvullende afspraken met RDW om de continuïteit van de gegevenslevering zeker te stellen.
- Onderzoek parallel daaraan of een meer beheersbare aanpak van de vernieuwing van HSB mogelijk is:
 - Laat het idee van een volledige vervanging van HSB los en focus in plaats daarvan op wat echt urgent is. Doe daartoe gedegen onderzoek naar de bestaande functionaliteit van HSB en aanpalende applicaties om beter zicht te krijgen op de urgentie en de complexiteit van de vernieuwing. Analyseer de verschillende onderdelen en stel per onderdeel de veranderopgave vast vanuit zowel technisch als business perspectief. Betrek hierbij vooral de domeinexperts en benut de in RA-MRB opgebouwde kennis van de materie en van de applicaties.
 - Evalueer zo snel mogelijk fase 1 van het programma. Analyseer de oorzaken van de uitloop en stel vast wat de meerwaarde van bepaalde (architectuur)keuzes is. Evalueer ook de invulling van de gekozen (agile) werkwijze. Kijk daarbij in elk geval naar het planningsproces, de tijdige inzet van materiekennis, de omgang met eisen en het ontwerpen van de oplossingen.
 - Stel op basis van het voorgaande vast of een meer incrementele vervangingsstrategie haalbaar is, waarbij delen van HSB in stappen van bijvoorbeeld maximaal een half jaar worden ontvlochten en vervangen. Maak voorafgaand aan elke volgende stap een zakelijke afweging voor het al dan niet adopteren van onderdelen van de concernarchitectuur.

3. Zorg dat kaders de veranderopgave beter ondersteunen

De Belastingdienst staat voor een grote opgave om haar processen en de applicaties die daarbij worden ingezet te vernieuwen. Deze uitdaging vraagt om heldere kaders en uitgangspunten voor de verschillende dienstonderdelen en

Datum

21 april 2022

Kenmerk

ketens. Wij constateren dat een deel van de problematiek bij RA-MRB – en ook bij andere programma's van de Belastingdienst die we eerder hebben getoetst – juist wordt veroorzaakt door die concernkaders en uitgangspunten en de wijze waarop die worden gehanteerd. Daarom adviseren wij de Belastingdienst de kaderstelling voor grote vernieuwingsprogramma's kritisch tegen het licht te houden.

We geven daartoe enkele aanbevelingen:

- Wij adviseren een stapsgewijze ontkoppeling en transitie van het applicatielandschap. Geef daarbij prioriteit aan concrete stappen die op korte termijn baten opleveren voor de uitvoering.
- Wij adviseren om programma's meer ruimte te bieden en te laten nemen om beargumenteerd af te wijken van voorschriften als die niet passen bij de situatie of het benodigde tempo van de veranderingen. Binnen de Belastingdienst worden onderdelen van de concernarchitectuur (zoals zaaksgewijze verwerking in plaats van bulkverwerking en het gebruik van generieke voorzieningen en standaard bouwblokken) nu bijna dogmatisch doorvertaald naar programma's zonder dat de impact goed in kaart is gebracht.
- De beheersbaarheid en de effectiviteit van programma's zoals RA-MRB kan worden verbeterd door ze minder groot en complex op te zetten en beter af te stemmen op de beschikbare deskundigheid en capaciteit en het aanwezige sturend vermogen. Dat kan door:
 - Stapeling van doelen te vermijden door scherper te zijn in het prioriteren ervan
 - Consequent de mogelijkheden te onderzoeken van een stapsgewijze vervanging van delen van de functionaliteit in plaats van het hele systeemlandschap in één keer te vernieuwen
 - De afhankelijkheid van activiteiten in andere domeinen/ketens te verminderen, bijvoorbeeld door het inrichten van onafhankelijke, maar representatieve testomgevingen
 - Vernieuwingsprogramma's een meer integrale resultaatverantwoordelijkheid en bijpassend mandaat te geven.
- We adviseren om bij de selectie van nieuwe technologie scherper te kijken naar de toepasbaarheid binnen de Belastingdienst. Besteed aandacht aan aspecten als beschikbare kennis, impact op het bestaande applicatielandschap en verwachte technische en economische levensduur. Zet de nieuwe technologie pas breed in als aan de randvoorwaarden daarvoor is voldaan.

* * *

Datum
21 april 2022

Kenmerk

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid bij deze toets. We hopen u met dit advies aanknopingspunten te hebben gegeven voor het succesvol vervangen van MOA en het verder vernieuwen van de MRB-keten.

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

Datum
21 april 2022

Kenmerk

Bijlage

Informatie over het programma Rationalisatie Auto MRB.

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Programmanaam	Rationalisatie Auto Motorrijtuigenbelasting
2.	Opdrachtgever	Algemeen Directeur Centrale Administratieve Processen
3.	Startdatum programma	22 november 2013 (conform Rijks ICT-dashbord)
4.	Einddatum programma	Juni 2024
5.	Type programma	Maatwerkontwikkeling en implementatie
6.	Fase programma	Fase 1: Realisatie applicatie en migratie vrachtwagens Fase 2: Uitbouw applicatie en migratie personenwagens (nog niet gestart)
7.	Totaal budget	37,4 miljoen euro (peildatum 31-12-2020).
8.	Reeds uitgegeven per datum	27,1 miljoen euro (peildatum 31-12-2020).
9.	Doelstelling	Vernieuwen huidige applicaties en realiseren van organisatiedoelen.
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	<ul style="list-style-type: none"> - Zo hoog mogelijke compliance (verkleinen taxgap) en tevredenheid verhogen van belastingplichtigen; - Het proces zo efficiënt mogelijk inrichten (operational excellence en zo laag mogelijke kosten); - Het eenvoudig en sneller kunnen doorvoeren van wets- en beleidswijzigingen (adaptiviteit en flexibiliteit)
11.	Meetbare Baten	<ul style="list-style-type: none"> - Het waarborgen van de continuïteit van het MRB proces. - Het voldoende wendbaar maken van het MRB om snel wijzigingen in wet- en regelgeving door te kunnen voeren.
12.	Huidige technologie/ architectuur	Belangrijkste applicaties zijn MOA draaiend op platform Powerbuilder/Sybase en HSB draaiend op COBOL-DB2.
13.	Doeltechnologie/- architectuur	Hoofdzakelijk Java en IBM/BPM
14.	Omvang systeem	Niet bekend
15.	Aantal gebruikers	Circa 11 miljoen houderschappen
16.	Belanghebbenden	Belastingdienst Rijksdienst voor het Wegverkeer Grootwagenaanbesteders (Vracht)autobezitters
17.	Aanbesteding voorzien	Nee (uitvoering door IT-organisatie Belastingdienst)

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Aanmelddatum programma	25 juni 2021
2.	Start onderzoek	21 september 2021
3.	Afronden onderzoek	31 januari 2022
4.	Datum concept advies	28 maart 2022
5.	Datum definitief advies	21 april 2022
6.	Eerder onderzoek	Niet van toepassing
7.	Onderzoeksmethode	Interviews, documentstudie, data-analyse/broncode-onderzoek software ontwikkelomgeving