

Vergaderjaar 2020–2021

31 934

Douane

26 643

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Nr. 49

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juni 2021

In deze Kamerbrief kom ik een toezegging na die ik aan uw Kamer heb gedaan bij brief van 15 oktober 2020¹. Het betreft de toezegging om uw Kamer in het voorjaar van 2021 nader te informeren over het programma Digitale Snelweg Douane (DSD). Inmiddels is er meer duidelijkheid over de inhoud van het programma en is het advies d.d. 29 april 2021 van het Adviescollege ICT-toetsing (voorheen: BIT) over het programma ontvangen². In deze brief betrek ik ook de stijgende volumes die mede hebben geleid tot het ontwikkelen van het programma DSD.

Een goed verloop van het douane-aangifteproces (inclusief het noodzakelijke toezicht en controle hierop) is van belang voor alle partijen die bij de import en export van goederen betrokken zijn. Om ervoor te zorgen dat Nederland en de mainports een aantrekkelijke vestigingsplaats blijven is het belangrijk dat de logistieke processen soepel verlopen en dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk beperkt worden. Dat vraagt om een structuur van Informatie Voorziening (IV) die het douaneaangifteproces optimaal faciliteert.

Stijging aangiftevolumes

De omgeving waarin de Douane opereert is in beweging. Een belangrijke ontwikkeling is de sterke stijging van de hoeveelheid digitaal te verwerken aangifteregels door de Douane. Deze stijging vindt met name plaats als gevolg van de sterke toename van e-commerce, de Brexit en wijzigingen in wet- en regelgeving. Sinds medio 2020 is sprake van een explosieve groei van e-commerce, mede omdat burgers meer online aankopen doen. Daarnaast heeft de Brexit per 1 januari 2021 een substantiëlere toename van aangifteregels met zich meegebracht dan was voorzien. Meer dan 60 miljoen in plaats van de eerder op basis van statistieken geraamde 5 miljoen aangifteregels. Ook daaraan ligt e-commerce ten grondslag.

¹ Kamerstuk 31 934, nr. 36.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Een zeer grote stijging van door Douane te verwerken aangifteregels wordt veroorzaakt door nieuwe verplichtingen als gevolg van gewijzigde Europese wet- en regelgeving. Deze nieuwe, fasegewijs in te voeren, verplichtingen hebben grote gevolgen voor ondernemers en voor de Douane. Voorbeelden hiervan zijn:

- vooraf digitale veiligheidsaangifte voor alle postpakketten en koerierszendingen vanaf maart 2021;
- het vanaf 1 juli 2021 vervallen van de btw-vrijstelling bij invoer van zendingen van buiten de Europese Unie met een waarde van maximaal 22 euro, en
- het real-time indienen van aangiften door ondernemers die nu gebruik maken van de vereenvoudigde procedure door het doen van aangifte via inschrijving in hun eigen administratie.

In 2019 behandelde de Douane in totaal 324 miljoen aangifteregels, waarvan zo'n 100 miljoen digitaal op transactieniveau. Dit betreft zowel fiscale- als veiligheidsaangiften. Volgens de meest recente verwachting stijgt dit aantal in 2023 naar 1,4 miljard aangifteregels digitaal op transactieniveau over alle processen. Deze prognose wordt een aantal keren per jaar getoetst op basis van macrogegevens en marktanalyse, maar deze is in belangrijke mate afhankelijk van keuzes die het bedrijfsleven maakt met betrekking tot de aangiftesystematiek onder aankomende wetgeving.

Omdat andere lidstaten van de Europese Unie ook met de gevolgen van de volumeontwikkeling worden geconfronteerd is op initiatief van de Nederlandse Douane deze problematiek op hoog ambtelijk niveau besproken met de Commissie en de overige lidstaten. Binnen de al lopende ontwikkelingen van de Douane Unie³ zal aandacht worden besteed aan een gezamenlijke aanpak van de gevolgen van de volumeontwikkeling. Daarbij zal ook gebruik worden gemaakt van kennis van buiten de douaneorganisaties. Denk hierbij aan experts uit het bedrijfsleven en academici. Tevens heeft de Douane contacten gelegd met afzonderlijke douaneorganisaties van deze lidstaten voor nadere afstemming. Ik zal uw Kamer informeren over de voortgang en ontwikkeling hiervan via de voortgangsrapportage (VGR).

Programma Digitale Snelweg Douane is een antwoord op de volumeontwikkeling

De volumestijging heeft impact en zet druk op de gehele IV-structuur van de Douane, van de primaire transactiesystemen tot de onderliggende infrastructuur. De IV-structuur dient robuust, schaalbaar en toekomstbestendig te zijn om de volumeontwikkeling te ondervangen. Om dit te bereiken is in 2020 het programma DSD gestart. Het programma loopt tot tenminste 2024 omdat gedurende die tijd wetswijzigingen geïmplementeerd moeten worden. Dit is als groot project aangemeld bij het Adviescollege ICT-toetsing en kan onder meer leiden tot geheel nieuwe ICT.

Het programma DSD kent twee sporen. Het eerste spoor van het programma heeft als doel om op korte termijn de performance en schaalbaarheid van de informatievoorziening van de Douane op iteratieve wijze geschikt te maken voor de verwachte volumegroei van aangifteregels door:

- metingen van performance en analyse van knelpunten;
- aanpassingen van transactiesystemen en raakvlaksystemen door procesoptimalisaties om toenemende volumes te kunnen verwerken, en;

³ Kamerstuk 22 122, nr. 2970.

- opschalen en robuust maken van de bijbehorende technische infrastructuur.

Binnen het tweede spoor van het programma wordt beoogd te komen tot mogelijkheden om processen met het oog op de toekomst anders of slimmer in te richten. Dit innovatiespoor richt zich onder andere op het bedrijfsleven, wet- en regelgeving, douaneprocessen, applicaties en technologie en de bijbehorende ontwikkeling van applicaties. Hiervoor stelt het programma DSD een *roadmap* op. Vanuit deze *roadmap* zullen onder meer in samenwerking met leveranciers concepten en functionaliteiten getest worden om te bepalen of deze ook werken in de praktijk (*proof of concepts*).

Het programma DSD is eind 2020 gestart met metingen en analyses naar de kwaliteit en snelheid van aangifteketens met behulp van zogenoemde performancetesten. De wettelijke verplichtingen op het vlak DWU/MASP⁴ voor de Douane zijn dwingend⁵. Om hieraan te voldoen waren de performancetesten in de eerste instantie gericht op de implementatie van een eerste werkende versie van de applicatie voor het doen van digitale veiligheidsaangifte voor postpakketten en koerierszendingen. Deze applicatie is per 15 maart 2021 in productie gegaan. Inmiddels is ook een start gemaakt met de volgende stap gericht op het in productie nemen van een applicatie voor e-commerce.

Validatie van het programma Digitale Snelweg Douane

Om het programma DSD te valideren zijn drie onderzoeken verricht⁶. Beoogd wordt om het programma ook gedurende de looptijd periodiek extern te valideren. In het advies van het eerste onderzoek, verricht door Gartner, ligt de nadruk op tussentijds investeren om technisch te kunnen opschalen wanneer dat nodig is. Dit advies is opgevolgd.

Vervolgens zijn middels het CIO-oordeel aanbevelingen gegeven op het gebied van het inzichtelijk maken van de baten, het opstellen van een begroting, het in kaart brengen van de risico's, het monitoren van de voortgang, het inrichten van het programmateam en, ten slotte, de wederzijdse afhankelijkheden van de wetgevende trajecten te verduidelijken. Deze aanbevelingen zijn opgepakt.

Ten slotte heeft het Adviescollege ICT-toetsing recentelijk zijn definitieve adviesrapport opgesteld. Dit rapport bied ik u als bijlage bij deze brief aan. In het adviesrapport ligt de nadruk op de kostenefficiëntie en innovatie van het programma DSD, waarbij doelgerichtheid en alternatieve oplossingsrichtingen de kern van de advisering vormen. Hieronder ga ik hier nader op in.

Toetsing door Adviescollege ICT-toetsing

In de periode november 2020 tot en met februari 2021 heeft de toetsing van het programma DSD plaatsgevonden door het Adviescollege ICT-toetsing. Daarbij is het eerder door het Adviescollege gegeven advies over de *rehosting* van het AGS systeem⁷ (aangiftesysteem voor in- en

⁴ Douane Wetboek van de Unie – Multi Annual Strategic Plan.

⁵ Kamerstuk 31 934, nr. 10.

⁶ Gartner-rapport 330064627; PRE Belastingdienst Review DSD Eindrapportage v1.0 (finale) d.d. 28 juli 2020, oordeel CIO-Belastingdienst, 20200828 Notitie CIO-oordeel DSD v1.1 d.d. 28 augustus 2020, en; Adviesrapport AclCT, Definitief BIT-advies Digitale Snelweg Douane DSD, d.d. 29 april 2021.

⁷ Kamerstuk 26 643, nr. 554.

uitvoer) als belangrijke input meegenomen. In het rapport van het Adviescollege staat dat de aanpak van de Douane in relatie tot de verwachte volumeontwikkeling met het programma DSD op korte termijn kan worden opvangen. Ik neem het advies van het Adviescollege ICT-toetsing over en ga hieronder in op de twee adviezen die het Adviescollege geeft.

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

Het Adviescollege adviseert om door te gaan met de bestaande aanpak, maar om deze wel te verrijken. Het Adviescollege geeft aan dat de Douane daartoe de volgende acties dient te ondernemen:

- *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.*
De Douane gaat door met analyse van knelpunten en definiëren van performanceverbeteringen in het programma DSD. De cyclus van meten-analyseren-uitwerken-aanpassen van de applicaties op het huidige mainframe is een continu proces en vindt op iteratieve wijze (*agile*) plaats. Het programma maakt hierbij gebruik van diverse instrumenten, zoals een werklustmodel om tijdig zicht te krijgen op potentiële problemen om deze op te lossen. Het instrumentarium wordt steeds bijgewerkt, geëvalueerd en aangescherpt waar nodig.
- *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 systeemsoftware. Denk hierbij aan het hoger prioriteren van niet-functionele eisen en het inzetten van meer performance-deskundigheid bij de analyse.*
Ook dit advies neemt de Douane ter harte. De Douane bewaakt in het bijzonder twee belangrijke randvoorwaarden, namelijk (1) het opleveren van deskundige voorstellen voor performance-verbeteringen die (2) ook met prioriteit worden doorgevoerd. In lijn hiermee heeft de Douane dit programma en daarbij ook bijvoorbeeld het meten van de performance (niet-functionele eis) begin 2021 een hogere prioritering gegeven. Tevens is de Douane voor het programma meer mensen met specifieke performance-deskundigheid ten behoeve van de analyse gaan inzetten. De aanwezigheid van voldoende deskundigheid op dit gebied wordt regelmatig geëvalueerd en indien nodig wordt extra geworven.
- *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.*

Het advies om de aanpak binnen het programma doelgerichter te maken is opgepakt door de Douane. Meetbare doelen zoals af te handelen piekvolumes en te behalen responsetijden voor betrokken applicaties zijn opgenomen in het eerder genoemde werklustmodel. Het Adviescollege geeft tevens de relevantie aan van een kosten-batenafweging van alternatieven in de bestaande omgeving om het kostenbewustzijn te vergroten. Kosten-batenafwegingen vormen thans een intrinsiek onderdeel van het programma. Zo zit het impliciet in het werklustmodel, waarin steeds kosten/baten afwegingen worden gemaakt op basis van de cyclus van meten-analyseren-uitwerken-aanpassen.

Het Adviescollege adviseert 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.

Het Adviescollege geeft aan dat de Douane in ieder geval de volgende acties kan ondernemen:

- *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.*
Ik omarm het advies van het Adviescollege dat het ook nodig is alternatieve oplossingen te verkennen om op de langere termijn de processen en IV-omgeving beheersbaar te houden. Het benutten van de procesinrichting en de software bij het bedrijfsleven en ketenpartners voor beperking van de volumegroei in het berichtenverkeer is een van de mogelijke oplossingen die nader onderzocht worden binnen het innovatiespoor van het programma. Ik zal uw Kamer informeren over de voortgang via de voortgangsrapportage (VGR).
- *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.*
De keuze om te starten met ontwikkelen op het mainframe wordt door het Adviescollege positief beoordeeld. Op de langere termijn zijn hier echter mogelijk nadelen aan verbonden zoals oplopende kosten. Een van de activiteiten binnen het innovatiespoor is daarom te onderzoeken of een alternatief platform en omstelkosten tot een goedkopere oplossing leidt voor het mainframe. Verder zal het programma DSD *business cases* voor de langere termijn waarin alternatieven in kaart zijn gebracht opleveren.
- *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 werklust minder zwaar maken.*
Eerder memoreerde ik al dat ook andere lidstaten van de Europese Unie geconfronteerd worden met de gevolgen van de volumeontwikkeling. Nederland agendaert dit onderwerp actief in de Europese Unie en bij lidstaten. Binnen de ontwikkelingen van de Douane Unie⁸ wordt onder meer aandacht besteed aan een gezamenlijke aanpak.

Budget en begroting

Een meerjarige investering is nodig om de technische infrastructuur op te schalen en robuust te maken en de transactiesystemen te optimaliseren. De kosten tot en met 2024 zijn geraamd op circa 94 miljoen euro (84,5 miljoen euro in de jaren 2020–2023 en 9,5 miljoen euro structureel). Bij de voorjaarsbesluitvorming is hiervoor aanvullend 66 miljoen euro voor de jaren 2021–2023, en 7,7 miljoen euro structureel gereserveerd⁹. Elk half jaar zal er een herijking van de geraamde kosten plaatsvinden. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de planning van de geijkte momenten in de begrotingscyclus.

⁸ Kamerstuk 22 122, nr. 2970.

⁹ Het Adviescollege ICT-toetsing hanteert de looptijd van het programma. Dit zorgt voor een kleine afwijking in het financiële beeld.

Conclusie en vervolg

Concluderend heeft de Douane te maken met een aanzienlijke volumeontwikkeling in aangifteregels, mede als gevolg van Europese wetswijzigingen, Brexit en e-commerce. Dit heeft gevolgen voor de benodigde ICT-capaciteit op de korte termijn. Op de langere termijn is innovatie noodzakelijk.

Het programma DSD heeft als doel de vereiste IV-capaciteit te realiseren door deze robuust en schaalbaar te maken. Het programma beoogt dus niet alleen de IV-basis te versterken, maar bekijkt ook of de Douane deze anders of slimmer kan benutten.

- Hierbij gaat het programma iteratief te werk door per wetgevingspakket, op volgorde van invoering, een cyclus van meten-analyseren-uitwerken-aanpassen toe te passen en op basis daarvan tussentijds bij te sturen.
- Elk half jaar zal er een herijking van de geraamde kosten plaatsvinden. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de planning van de geijkte momenten in de begrotingscyclus.
- Het innovatiespoor beoogt te zorgen voor alternatieve oplossingen.

Ik zal uw Kamer verder informeren over de voortgang van het programma DSD via de voortgangsrapportage (VGR).

De Staatssecretaris van Financiën,
A.C. Van Huffelen