



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksdeelrapport

Programma EU btw e-Commerce: noodspoor en hoofdspoor, stand 1 mei 2023

Definitief

Colofon

Titel	Programma EU btw E-commerce: noodspoor en hoofdspoor, stand 1 mei 2023
Uitgebracht aan	Persoonsgegevens
Datum	26 juni 2023
Kenmerk	2023-0000151192

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
Persoonsgegevens

Inhoud

Aanleiding, doel en context opdracht—4

Hoofdboodschap—5

1 Ontwikkelingen en bevindingen programma—7

- 1.1 Ontwikkelingen binnen en rondom het programma—7
- 1.2 Programma-inrichting en -besturing: verbeterpunten aanwezig—7
- 1.3 Aandacht voor schaarse kennis en beperkte capaciteit, maar kennis/capaciteit blijft een risico—8
- 1.4 Testen belangrijk aandachtspunt voor haalbaarheid live gang—9
- 1.5 Activiteiten werkstroom externe business ontwikkeling wordt overgedragen aan nieuwe trekker—9
- 1.6 Processen van Bedrijfsvoering ingericht; nu ook gestart met kwaliteitsmanagement—10

2 Bevindingen noodspoor—11

- 2.1 Focus onderzoek en ontwikkelingen noodspoor—11
- 2.2 Processen noodspoor MSID stabiel, oplopende voorraad bij MSCON—11
- 2.3 Changemanagement is nader uitgewerkt—12
- 2.4 Functioneel beheer TOE voor noodspoor volledig op sterkte—12

3 Bevindingen voortbrenging hoofdspoor—13

- 3.1 Focus onderzoek en ontwikkelingen—13
- 3.2 Datum live gaan hoofdspoor is naar achteren geschoven—13
- 3.3 Plateau 1 zal live gaan, plateau 2 bevat noodzakelijke elementen—13
- 3.4 Uitwerking datamigratie verder vorm gegeven—14
- 3.5 Functioneel beheer TOE bouwt capaciteit en kennis op over hoofdspoor—15
- 3.6 Follow-up privacy en security—15

4 Verantwoording onderzoek—17

- 4.1 Werkzaamheden en afbakening—17
- 4.2 Gehanteerde Standaard—17
- 4.3 Verspreiding rapport—18

5 Ondertekening—19

Bijlage 1 Referentiekader—20

Bijlage 2 Overzicht aanbevelingen—22

Bijlage 3 Overzicht stand van zaken aanbevelingen eindrapport juli 2022—24

Bijlage 4 Managementreactie—27

Aanleiding, doel en context opdracht

Aanleiding

Persoonsgegevens

Belastingdienst heeft de Auditdienst Rijk (ADR) gevraagd om een meerjarig onderzoek (bestaande uit deelonderzoeken) uit te voeren naar het programma EU btw e-Commerce (verder te noemen programma), waarvoor de voorbereiding in juni 2020 van start is gegaan. Dit programma regelt dat de Belastingdienst de EU-richtlijn elektronische handel (verder EU-richtlijn) kan uitvoeren. In eerste instantie via het zogenoemde noodspoor en op een later tijdstip via het hoofdspoor.

Een ondernemer, die deel wil nemen aan de vrijwillige One Stop Shopregeling (OSS) dient zich te registreren in één van de lidstaten van de Europese Unie. De lidstaat van registratie wordt MSID (Member State of Identification) genoemd. In die lidstaat doet de ondernemer dan meldingen en betalingen voor al zijn verkopen binnen de EU. De Belastingdienst van die lidstaat geeft de betreffende meldingen en betalingen door aan de andere Belastingdiensten. Die andere lidstaten worden MSCON (Member State of Consumption) genoemd.

In het vierde kwartaal van 2020 zijn wij gestart met ons onderzoek. Wij hebben in 2021 gerapporteerd in twee deelrapporten en in een samenvattend rapport (kenmerk 2021-0000139814 d.d. 7 juli 2021). Daarnaast hebben wij in 2022 een deelrapport uitgebracht over de situatie van 31 december 2021 en in een samenvattend rapport (kenmerk 2022-0000216951 d.d. 31 augustus 2022). Dit onderhavige deelrapport behandelt de stand per 1 mei 2023. Wij verwachten medio 2024 een samenvattend rapport uit te brengen.

Doel

Doel van onze opdracht is het bieden van inzicht in de programmasturing en programmabeheersing door onderzoek uit te voeren naar diverse aspecten van de programmasturing en programmabeheersing en het in een zo vroeg mogelijk stadium geven van aanbevelingen om de opdrachtgever in staat te stellen deze aanbevelingen snel in de bijsturing van het programma te kunnen meenemen.

De onderzoeksvraag luidt:

Welke aanbevelingen heeft de ADR ter verbetering van de sturing en beheersing van het programma EU btw e-Commerce?

Als referentiekader hanteren wij de Deming-circle (plan – do - check – act), deze is verder uitgewerkt voor toepassing op een programma en op de focus die wij in dit onderzoek hebben gehanteerd, zie bijlage 1.

Per deelonderzoek zijn de deelvragen:

1. Welke sturings- en beheersingsmaatregelen zijn aanwezig (Plan van de Deming-circle oftewel opzet en bestaan)?
2. Op welke wijze werken deze sturings- en beheersingsmaatregelen (Do van de Deming-circle oftewel werking)?
3. Op welke wijze bepaalt het programma of de werking tot de beoogde effecten leidt (Check van de Deming-circle)?
4. Op welke wijze stelt het programma de sturings- en beheersingsmaatregelen bij (Act van de Deming-circle)?
5. Welke aanbevelingen heeft de ADR?

Context

Het programma heeft bij haar start gekoerst op een invoeringsdatum van 1-1-2022, zoals deze in de uitvoeringstoets was aangegeven, terwijl de EU-regeling een datum kent van 1-7-2021. In oktober 2020 werd duidelijk dat de invoeringsdatum op 1-7-2021 zou blijven staan en is na onderzoek besloten tot een noodspoor om die datum te kunnen realiseren.

De Tweede Kamer is op 19-1-2021 geïnformeerd over het noodspoor. Inherent aan een noodspoor is dat de Belastingdienst het noodspoor onder grote tijdsdruk heeft ontwikkeld, dit geldt zowel voor de IV-voortbrenging als voor de implementatie van de IV-systemen en de handmatige processen in de nieuwe tijdelijke organisatie. Voor het heffen gedeelte van het noodspoor kon alleen de basisfunctionaliteit worden ontwikkeld in de vorm van een tijdelijke voorziening¹, hetgeen ook in de Uitvoeringstoets Noodspoor is aangegeven. De introductie van het noodspoor betekende dat de hoeveelheid handmatig werk groter zou worden dan was verwacht vanuit de originele hoofdspoorplanning. Daarop is besloten een tijdelijke organisatie in te richten, waar alle uitvoeringsactiviteiten voor e-Commerce plaatsvinden. Doordat er binnen het noodspoor toch meer functionaliteit kon worden ontwikkeld dan in eerste instantie gedacht en doordat het aantal ondernemers dat zich registreerde lager uitviel dan ingeschat is de hoeveelheid handmatig werk lager dan verwacht en waren voor de uitvoering minder uitzendkrachten nodig.

Op 1 april 2021 is het eerste proces (MSID Registratie) in productie genomen, dit is voor ondernemers die Nederland als land van registratie voor de Regeling hebben gekozen. Het programma heeft naast de ontwikkeling van het noodspoor (dat deels ook delen van het hoofdspoor omvat, zoals het portaal) gewerkt aan de verdere ontwikkeling van het hoofdspoor. De focus lag tot eind 2021 op de ontwikkeling van het noodspoor en als medewerkers of middelen zowel voor het noodspoor als het hoofdspoor nodig waren, dan kreeg het noodspoor voorrang. Op die wijze kon worden geborgd dat de noodzakelijke functionaliteit voor het noodspoor gerealiseerd werd. Ook in het 1^e halfjaar van 2022 lag de focus op het noodspoor om het noodspoor te verstevigen en om zodoende de continuïteit ervan beter te kunnen borgen.

In februari 2022 heeft de laatste vergadering van de stuurgroep EU BTW e-Commerce plaatsgevonden. Vanaf maart vindt de topbesturing plaats via het ketenbestuur van de keten OB. Vanaf februari 2022 heeft de Belastingdienst ook gewerkt aan het vormgeven van het programma Voorbereiding Modernisering OB-landschap. De doelstelling van het programma is het creëren van een integrale aanpak en organisatie voor de modernisering van het OB-domein. Eind 2022 heeft de Algemene Leiding Belastingdienst (ALBD) echter besloten om niet verder te gaan met dit overkoepelende programma en juist in te zetten op ketensturing en een meerjarig portfolioproces.

Hoofdboodschap

Doel van onze opdracht is het bieden van inzicht in de programmasturing en programmabeheersing EU btw e-Commerce door onderzoek uit te voeren naar diverse aspecten van de programmasturing en programmabeheersing en het in een zo vroeg mogelijk stadium geven van aanbevelingen om de opdrachtgever in staat te stellen deze aanbevelingen snel in de bijsturing van het programma te kunnen meenemen.

¹ De tijdelijke voorziening betreft het informatiesysteem BRE

Gecontroleerde go-live volwaardig hoofdspoor en afbouw noodspoor zijn attentiepunten voor programma

Ten tijde van de peildatum van het onderzoek, 1 mei 2023, heeft het ketenbestuur nog geen beslissing genomen over de definitieve go live datum van het hoofdspoor. Wij adviseren conform eindrapport (juli 2022) om in ieder geval de koers van het afronden van het hoofdspoor vast te houden, zodat het noodspoor (legacy) uit gefaseerd kan worden en de technische beheer ondersteuning van IV voor het noodspoor niet meer nodig is alsmede het opvolgende programma EU KOR gebruik kan maken van een aantal hoofdspoor componenten. Daarnaast adviseren wij het voldoen aan de voorwaarden voor een gecontroleerde overgang van noodspoor naar hoofdspoor goed te monitoren, zoals het testen, de datamigratie en de beheersing van de werkvoorraden bij het noodspoor.

Dat betekent op hoofdlijnen voor het programma:

- Voldoende ruimte in de planning op te nemen om met een volwaardig hoofdspoor live te gaan, gezien ook de eerdere ervaringen met tegenslagen in de planning (§3.2, §3.3);
- Het integraal testplan volledig en actueel te houden, waarmee de voortgang van alle testen in samenhang kan worden gemonitord (§1.4, §3.5);
- Voldoende aandacht aan de proefmigratie, het beheersen van de werkvoorraden en een gecontroleerde feitelijke migratie (Control Framework) te geven (§2.2, §3.4);
- Programmamedewerkers zoveel mogelijk te binden en te boeien tot het einde van het programma (§1.3).

Naar de specifieke aanbevelingen met betrekking tot bovenstaande punten is verwezen via het desbetreffende paragraafnummer. De totale lijst met alle aanbevelingen is opgenomen in bijlage 2.

Tenslotte vragen we ook aandacht voor de aanbevelingen uit het vorige rapport die de status "onderhanden" hebben of "blijft aandachtspunt", zie hiervoor bijlage 3.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 gaan we in op de ontwikkelingen rondom het programma (inclusief de uitvoering van de e-commerce-processen) van het afgelopen (half)jaar. Ook gaan we in op de besturing en inrichting van het programma en op het handhavingsplan. In hoofdstuk 2 gaan we in op de voortbrenging (inclusief voorbereiding van de implementatie) van het noodspoor en gedeeltelijk ook op de uitvoering van het noodspoor. In hoofdstuk 3 gaan we in op de voortbrenging (inclusief voorbereiding implementatie) van het hoofdspoor. En hoofdstuk 4 bevat de verantwoording van het onderzoek.

1 Ontwikkelingen en bevindingen programma

1.1 Ontwikkelingen binnen en rondom het programma

Focus op hoofdspoor en migratie

De focus van het programma heeft eind 2022 en begin 2023 gelegen op de voortbrenging van het hoofdspoor en de voorbereidingen voor de migratie van het noodspoor naar het hoofdspoor.

In september 2022 zijn er kennissessies voor het programma en de TOE uitgevoerd ten behoeve van interne informatievoorziening, waarin deze focus ook is toegelicht.

Coördinerende aanpak nu via ketensturing en meerjarig portfolioproces

Eind 2022 heeft de Algemene Leiding Belastingdienst (ALBD) besloten om niet verder te gaan met een overkoepelend programma "Modernisering OB" en juist in te zetten op ketensturing en een meerjarig portfolioproces. Gevolg is dat elke budgetwijziging van een portfolio-initiatief langs de portfolioraad moet. Mede daarom is de kwaliteit van de bedrijfsvoering belangrijk. Immers wijzigingen in geld, tijd en geplande functionaliteiten dienen tijdig gemeld te kunnen worden.

Werkwijze en overlegstructuur binnen programma aangepast

Begin 2023 heeft het programmateam stilgestaan bij de werkwijze om toe te werken naar het einde van het programma. Gekozen is voor het onderscheiden van 5 werkstromen:

1. Voortbrenging (inclusief testen);
2. Migratie van de data van het noodspoor naar het hoofdspoor;
3. Voorbereiding implementatie met het onderscheid: binnen de TOE, binnen de OB en binnen andere ketens;
4. Externe Business Ontwikkeling (inclusief monitoren pilots inzake inrichting toezicht alsmede opstellen Handhavingsplan);
5. Bedrijfsvoering.

Om de voortgang van de werkstromen te monitoren is de overlegstructuur hierop aangepast. Het wekelijkse Projectteam (PT) - overleg is gebleven, maar de ene week staat de "Voortbrenging/werkstroom 1" centraal en de andere week de "Migratie/werkstroom 2". Dit betekent dat de werkstromen 1 en 2 nadrukkelijk in het PT worden besproken. De overige drie werkstromen kennen andere standaard overleggen. Bij het standaard agendapunt in het PT-overleg "rondje werkstromen" komen alle overige werkstromen aan bod. Tenslotte is er ook een tweewekelijks in "control overleg" van de werkstromen.

1.2 Programma-inrichting en -besturing: verbeterpunten aanwezig

Programmaplan (nog) niet aangepast aan gewijzigde programma inrichting

Het programmaplan is in augustus 2022 voor het laatst aangepast en besproken in het PT, mede naar aanleiding van de aanbeveling uit het vorige rapport van de ADR. Zoals hierboven beschreven zijn de processen van het programma sinds half januari 2023 ingedeeld in werkstromen. Tegelijkertijd zijn sinds dat moment de werkzaamheden vanwege het vertrek van de zittende overgedragen aan de Deze wijzigingen en met name ook de recentelijke herijking van de planning zijn dermate fundamenteel dat vastlegging daarvan in het programmaplan belangrijk is.

Aanbeveling

Draag zorg voor het aan de gewijzigde omstandigheden aanpassen van het programmaplan EU btw e-Commerce.

Bevinding functiescheiding weggewerkt: gewijzigde ophanging TOE

In eerdere rapporten hebben wij geadviseerd de functiescheiding bij de vrijgaveprocessen te borgen zodat degene die verantwoordelijk is voor de voortbrenging niet ook degene is die de producten uit de voortbrenging accepteert. Vanaf begin 2023 is de hoogste leidinggevende van het programma geen eindverantwoordelijk directeur meer voor de TOE. Deze rol ligt nu bij Persoonsgegevens Persoonsgegevens. Hiermee is de bevinding weggewerkt.

Door de meer zelfstandige positie van de TOE is er naar onze mening een nieuwe situatie ontstaan die om andersoortige afspraken vraagt.

Aanbeveling

Maak werkafspraken vanuit het programma met de TOE die passen bij de gewijzigde ophanging.

Actualiseren rollen, taken en verantwoordelijkheden opgepakt

In oktober 2022 is een geactualiseerde RACI-matrix opgesteld waarin de verantwoordelijkheden tussen de TOE en het programma voor zowel het hoofdspoor als het noodspoor per productcategorie zijn bepaald. Na verkregen feedback is in november besloten een pilot uit te voeren om de verantwoordelijkheidsverdeling tijdens de migratie te bepalen en te beoordelen of de verdeling goed is belegd. Na de wijziging in het programma van januari 2023 en met name de indeling in werkstromen is besloten een uitwerking van de verantwoordelijkheden op te stellen per werkstroom. Daarbij is gestart met het opstellen van een RACI-matrix voor de werkstroom 'migratie'; deze is in april 2023 opgeleverd. Daarna volgt een sessie om te beoordelen of de verantwoordelijkheden goed zijn belegd en worden de andere werkstromen uitgewerkt. Te beginnen met de werkstromen, waar er onduidelijkheid kan bestaan over de verantwoordelijkheid in relatie tot de invulling van taken, bijvoorbeeld de werkstroom 'Voortbrenging (inclusief testen)'.

1.3 Aandacht voor schaarse kennis en beperkte capaciteit, maar kennis/capaciteit blijft een risico

Risico schaarse kennis en beperkte capaciteit neemt toe

Schaarse kennis en beperkte capaciteit is vanaf het begin een risico voor het programma en is ook een risico binnen de hele Belastingdienst. Het programma geeft dit zelf in haar dashboards voortdurend aan, er is veel aandacht voor en waar mogelijk worden maatregelen genomen. Ook in de verschillende ADR-rapporten is dit als risico benoemd. In de managementreactie van het rapport d.d. juli 2022 is aangegeven dat een belangrijke eerste stap is om een aantal tijdelijke krachten in vaste dienst aan te nemen. Hiermee is een begin gemaakt, maar daarmee is het risico niet volledig gemitigeerd en kan niet worden voorkomen dat er mensen voortijdig het programma verlaten.

Positief is dat het "System Team" inmiddels volledig bemenst is. Ook positief is dat de huidige Persoonsgegevens Persoonsgegevens commitment heeft uitgesproken om de klus af te maken. Dit is een duidelijk signaal naar de medewerkers dat de "tone at the top" zodanig is dat commitment wordt gewaardeerd.

Wij voorzien dat het risico op schaarse kennis en capaciteit toe zal nemen nu de datum live gang van het hoofdspoor naar achteren is verplaatst. Kennis en capaciteit blijft een voortdurend aandachtspunt.

Aanbeveling

Vraag commitment aan de teams en alle programmamedewerkers individueel om de klus af te maken en werf voor cruciale functies zoveel mogelijk continu.

1.4 Testen belangrijk aandachtspunt voor haalbaarheid live gang

Integraal testplan IV is in ontwikkeling, maar nog niet gereed

Het programma heeft als risico benoemd "geen volledig inzicht en overzicht in het testtraject" en hiervoor zijn beheersmaatregelen benoemd waaronder het opstellen van een integraal testplan en het benoemen van een test-coördinator. Het testtraject is zowel belangrijk voor het noodzakelijke onderhoud van het hoofdspoor als voor de verdere ontwikkeling van het hoofdspoor en de migratie.

Er worden 3 type testen onderscheiden in het Integraal testplan IV met elk een eigen functie:

- Ketenintegratietesten (KIT) leggen de focus op de technische en functionele paden in de keten op basis van de procesflows;
- Conformancetesten (CA); deze hebben als doel om te valideren of de Belastingdienst NL voldoet aan de voorgeschreven technische EU specificaties;
- Procesketentesten (PKT), hierin vindt de functionele acceptatietest plaats op basis van de beschrijvingen van het bedrijfsproces (End-2-end). Deze test wordt uitgevoerd door gebruikers/acceptanten van het proces en zorgt ervoor dat zowel de ICT als de niet ICT-onderdelen geaccepteerd worden.

De sturing op het testtraject en de samenhang tussen de 3 type testen is belangrijk en daarom achten wij de accordering van het testplan en het up-to-date houden van het testplan belangrijke activiteiten. Aangezien het testen op het kritieke pad ligt is een actueel en volledig testplan noodzakelijk. Dit om inzicht te hebben in de voortgang en de samenhang van alle testen en waar nodig tijdig te kunnen bijsturen om de gewenste live gangdatum van het hoofdspoor te kunnen halen.

De planning van alle testen voor het System Team wordt net als bij de realisatie het geval is per PI-periode ingepland.

Aanbeveling

Monitor de voortgang van alle type testen en bewaak de onderlinge samenhang met behulp van het integrale testplan. Dit is des te belangrijker aangezien het testen op het kritieke pad ligt.

De gebruikersacceptatietesten zijn onderdeel van de PKT en maken zodoende onderdeel uit van het Integraal Testplan IV. De TOE is hiervoor verantwoordelijk, maar de TOE was ten tijde van het onderzoek nog niet aangehaakt op de PKT.

Aanbeveling

Zorg dat de TOE aangehaakt is bij de Procesketentesten (PKT), zoals die zijn opgenomen in het Integraal testplan IV.

1.5 Activiteiten werkstroom externe business ontwikkeling wordt overgedragen aan nieuwe trekker

Invulling externe businessontwikkeling; externe communicatie nog op te pakken

De werkstroom externe businessontwikkeling bestaat uit de activiteiten externe communicatie, handhaving en twee pilots voor toezicht bij Particulieren en DF&A. Na het vertrek van het PT-lid dat verantwoordelijk was voor de externe businessontwikkeling wordt de uitvoering van deze activiteiten overgedragen. De stand van zaken voor wat betreft de uitvoering van de activiteiten is:

- De externe communicatie naar brancheorganisaties en ondernemers moet worden opgepakt. Zij zijn nog niet (breed) geïnformeerd over de laatste ontwikkelingen waaronder de implementatie van het hoofdspoor.
- Er zijn twee pilots gestart, één met Particulieren voor het uitoefenen van toezicht en één met DF&A² voor het opstellen van de business requirements en toetsen van business rules. De data in de pilots worden door het programma eerst beoordeeld op privacy-compliance. Er is nog een discussie

² DF&A staat voor Datafundamenten & Analytics

gaande over op welke wijze de EU btw e-commerce data meegenomen kan worden bij de huidige OB-selectie van DF&A per uitvoeringsdirectie.

- Het programma voert gesprekken met directies over het handavingsplan. De directies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van handhaving, waaronder ook het handavingsplan valt. Met de uitvoeringsdirecties MKB/GO/P gaat besproken worden wie de regie en het verder ontwikkelen en onderhouden van het handavingsplan kan oppakken in het kader van het beleggen in de lijn. Het ontwikkelen/onderhouden van het handavingsplan ligt niet bij de TOE.

1.6 Processen van Bedrijfsvoering ingericht; nu ook gestart met kwaliteitsmanagement

Bedrijfsvoering ingericht

Alle processen van Bedrijfsvoering zijn conform programmaplan ingericht en worden in samenhang uitgevoerd. In de diverse dashboards staat de voortgang van de betreffende werkstromen en worden de risico's en maatregelen genoemd. Dit wordt besproken in het PT en daar worden acties op ondernomen. Andere OB-projecten zoals EU KOR, vragen regelmatig om bijstand op gebied bedrijfsvoering aan het team Bedrijfsvoering van het programma EU BTW e-commerce.

Aanbeveling aan de ketenvoorzitter

Onderzoek of het team Bedrijfsvoering van het programma EU BTW e-commerce ook als onderdeel van het programmabureau voor de gehele keten kan werken.

Kwaliteitsmanagement opgepakt, aandacht naar planning werkstromen verschoven

Sinds juni 2022 is het kwaliteitsmanagement risicogericht opgepakt door Bedrijfsvoering naast de invalshoeken van risicomanagement en changemanagement. De bedoeling daarvan is om vanuit het risicogericht kwaliteitsmanagement een overkoepelend inzicht te krijgen en vanuit dat inzicht meer bewust te kunnen handelen op signalen vanuit de ondernemer of de EU. Doordat de kwaliteitsmanager ook de integrale programma planning in zijn takenpakket heeft, is er een beperkte voortgang te melden inzake kwaliteitsmanagement.

Aanbeveling

Ga door met risicogericht kwaliteitsmanagement en heb ook oog voor de samenhang met Externe Business Ontwikkeling.

2 Bevindingen noodspoor

2.1 Focus onderzoek en ontwikkelingen noodspoor

Focus van ons onderzoek

De focus van ons onderzoek heeft gelegen op de ervaringen met MSID en MSCON in het noodspoor en de follow up in zake eerdere bevindingen over change management, functioneel beheer en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de TOE en het programma. Zie voor follow-up van de aanbevelingen ook bijlage 3.

Ontwikkelingen noodspoor

Naast verstevigingen zijn er ook enkele functionaliteiten aan het noodspoor toegevoegd, zoals de System-to-System koppeling. Vanaf 1 april 2023 is deze koppeling in gebruik genomen. De koppeling zorgt ervoor dat ondernemers hun MSID-meldingen nu direct vanuit hun eigen financieel systeem via een koppeling met Digipoort bij de Belastingdienst kunnen aanbieden. De voortbrenging en met name het testen van de system-to-system koppeling kende een lange doorlooptijd, vooral vanwege onderschatting van de organisatorische complexiteit. Het programma heeft daarom een evaluatie uitgevoerd op het voortbrengings- en implementatie proces en hieruit lessons learned getrokken, die zij meeneemt in het vervolg.

Technisch gezien moet het noodspoor nog tweemaal aangepast worden vanwege andere specificaties vanuit Europa. Begin juli 2023 moet het noodspoor kunnen werken met de FITSDEV³ 7.0 specificaties en op 1 januari 2024 met de FITSDEV 7.5 specificaties.

2.2 Processen noodspoor MSID stabiel, olopende voorraad bij MSCON

MSID draait stabiel

In ons vorige eindrapport (juli 2022) hebben wij aangegeven dat in begin 2022 stappen zijn gezet om de productie te stabiliseren en dat per half juni 2022 sprake is van een dagelijkse productie die in balans is met hetgeen binnenkomt, zodat de werkvoorraden niet oplopen zowel bij MSID als de frobo's⁴. Uit het productie dashboard van 24 april 2023 blijkt dat dit nog steeds zo is.

Voorraad MSCON loopt op, TOE werkt hieraan

De MSCON-processen zijn beheerst in productie genomen meldde we in ons vorige eindrapport (juli 2022). Volgens het overzicht "Voortgang achterstanden & issues in productiedata TOE" van 24 april j.l. beliep het aantal in voorraad voor MSCON registratie in april 2023 zo'n kleine 800 stuks. Voorraad betekent dat er nog geen wettelijke termijn is overschreden en dat er niet direct actie benodigd is. Op het moment van het overschrijden van een wettelijke termijn ontstaan er achterstanden. Het oplopen van de voorraden is in het wekelijkse overleg tussen het programma en de TOE besproken. De TOE heeft aangegeven hieraan te werken.

Aanbeveling

Hou zicht op de voorraad MSCON bij de TOE en maak afspraken met de TOE over acceptabel niveau van voorraden in relatie tot de migratie.

³ FITSDEV = Specification, development, maintenance and support of trans-European IT services in the areas of taxation and excise

⁴ FROBO = een vraag van de helpdesk (front office) die wordt doorgezet naar het back office.

Problematiek tussenrekeningen beheerst

De tussenrekening, waar de ontvangen gelden uit het buitenland op geparkeerd staan, was in 2021 en begin 2022 opgelopen omdat de betalingen in eerste instantie niet gematcht konden worden met de aangiftes. De tussenrekening is een symptoom van de synchronisatie issues tussen de primaire administratie van de MSID en de secundaire administratie van de MSCON. Om deze bedragen te verlagen is allereerst besloten om het verloop van de tussenrekening te monitoren. Zo wordt vanaf eind 2022 wekelijks vanuit functioneel beheer gerapporteerd aan afdelingshoofd TOE over de hoogte van de MSCON tussenrekening. Eind september 2022 lag dit boven de 400 miljoen en medio april is dit meer dan gehalveerd. In het wekelijkse overzicht worden de grootste blokkades per land en regeling en oplossingen hiervoor omschreven.

2.3 Changemanagement is nader uitgewerkt

Het changeproces is sinds het uitbrengen van het vorige ADR-rapport verder ingericht. Een change is een wijziging op het initiële ontwerp, aanpassing hiervan heeft impact op tijd, kwaliteit en geld. In augustus 2022 is de notitie 'van impuls tot change NS' goedgekeurd in het programmateam. Het uitgangspunt is zo min mogelijk changes om de impact op capaciteit en hoofdspoor minimaal te houden. Een change wordt wel opgepakt als het productie verstorend werkt of de continuïteit in gevaar is. Het team IBO/IVO beoordeelt de ingediende changerequest, stelt een impactanalyse op en adviseert het programmateam. Er worden drie change (request) registers bijgehouden en beheerd door zowel TOE, IBO/IVO als IV. De input uit de registers wordt aangeleverd aan Bedrijfsvoering die een maandelijks overzicht opstelt voor het PT om inzicht te geven in het totale changeproces inclusief de bedrijfsvoeringsaspecten voor wat betreft ontwikkeltijd en -kosten en datum gereed. De teamleiders worden door IBO/IVO geïnformeerd over de afhandeling van de door hen ingediende changerequests. Sinds medio 2022 zijn er weinig impulsen/changes aan het programma voorgelegd.

2.4 Functioneel beheer TOE voor noodspoor volledig op sterkte

Het functioneel beheer voor het noodspoor dat bij de TOE ligt, is geen directe en of indirecte verantwoordelijkheid van het programma meer, vanwege de andere ophanging van de TOE, zie ook paragraaf 1.2. Met het oog op de continuïteit van de opvolgende rapportages nemen we deze keer nog een passage op over Functioneel beheer TOE noodspoor in ons rapport.

In ons vorige eindrapport (juli 2022) hebben we gemeld dat het team Procesregie en functioneel beheer volledig bemenst was en dat er geen vacatures meer waren. Sindsdien is het team gegroeid. De volgende rollen worden onderkend: implementatie-managers, procesregisseurs, procesinrichters, functioneel beheerders en ook één BI/data-analist. De verhouding interne en externe medewerkers heeft zich positief ontwikkeld ten gunste van het aantal interne medewerkers. Naar ons is medegedeeld zijn er geen grote afhankelijkheden van individuele medewerkers. MSID is nu stabiel dan in juni 2022, maar het blijft een noodspoor proces met veel handmatig werk waardoor het proces niet vlekkeloos verloopt. MSCON is ook stabiel, maar daar is wel sprake van een oplopende voorraad (zie ook 2.2).

3 Bevindingen voortbrenging hoofdspoor

3.1 Focus onderzoek en ontwikkelingen

Focus onderzoek

De focus van ons onderzoek naar het hoofdspoor heeft gelegen bij de voortbrenging, de datamigratie, de voorbereiding implementatie onder andere in relatie tot het functioneel beheer en privacy & security. Daarnaast hebben we de stand van zaken bekeken van de aanbevelingen uit vorige rapporten, zie voor follow-up aanbevelingen bijlage 3.

Ontwikkelingen hoofdspoor

Na het PI-event voor Q2 van 2023 is vastgesteld dat de indicatieve live gang voor het hoofdspoor van september 2023 niet haalbaar is. Dit is nader beschreven in paragraaf 3.2.

3.2 Datum live gaan hoofdspoor is naar achteren geschoven

In ons vorige eindrapport (juli 2022) staat gemeld dat het ketenbestuur in juli 2022 heeft besloten tot het afronden van de voortbrenging van MSID en MSCON met een indicatieve datum van live gaan van september 2023. Het programma kent een Agile werkwijze. Dit houdt onder meer in dat er per kwartaal in detail wordt gepland wat er gedaan gaat worden. Daarnaast herijkt het programma de integrale planning naar aanleiding van de kwartaalresultaten. Eind maart 2023 is uit deze herijking gekomen dat het live gaan per september 2023 niet langer meer haalbaar is. Belangrijkste oorzaak is dat de voortbrenging hoofdspoor vertraagd is, waardoor ook het testen en het bouwen van de migratiestraat noodgedwongen naar achteren moet verschuiven. Het ketenbestuur is hierover geïnformeerd. Er is nog geen besluit genomen over een nieuwe datum voor het live gaan, eerst wil men een aantal scenario's verder uitwerken. Wij vinden dat het programma er goed aan doet het live gaan uit te stellen, daar de kans op problemen anders (te) groot zou worden. Doordat de datum van live gaan naar achteren schuift is het noodzakelijk om FITSDEV7.5 specificaties naast het hoofdspoor ook in het noodspoor te implementeren. Het voldoen aan deze EU-specificaties is namelijk verplicht per 1-1-2024.

Aanbeveling

Ga na wat de oorzaken zijn van de opgelopen vertraging en neem deze ervaringen mee bij het herijken van de planning.

3.3 Plateau 1 zal live gaan, plateau 2 bevat noodzakelijke elementen

Het programma heeft voor het live gaan van het hoofdspoor een onderscheid gemaakt in:

- Plateau 1: de zaken die minimaal gerealiseerd moeten zijn zodat de functionaliteit van het hoofdspoor minimaal gelijk is aan die van het noodspoor en men zoveel mogelijk voldoet aan EU-eisen en het beheer voldoende is ingeregeld;
- Plateau 2: de zogenaamde backlog met zaken die ook van groot belang zijn, maar die na het live gaan gerealiseerd kunnen worden. Hierin zit onder andere het aansluiten op een aantal generieke componenten, die door andere ketens van de Belastingdienst gerealiseerd gaan worden.

Wij merken op dat dit onderscheid hanteerbaar is maar wij benadrukken dat in plateau 2 ook zaken zitten die noodzakelijk zijn om aan EU-eisen en Belastingdienst-architectuur te voldoen. Het risico is aanwezig dat na het live gaan de aandacht van e-commerce naar andere (ook belangrijke) zaken gaat en daardoor plateau 2 niet gerealiseerd zal gaan worden.

Aanbeveling aan Persoonsgegevens

Zorg dat plateau 2 ook gerealiseerd gaat worden, daar hierin noodzakelijke elementen zitten.

3.4 Uitwerking datamigratie verder vorm gegeven

Control Framework nog onder handen

In ons vorige eindrapport (juli 2022) hebben wij aangegeven dat het ketenbestuur van de keten OB op 15 juli 2022 heeft besloten tot het afronden van de voortbrenging van zowel MSID als MSCON en een big bang migratie met een indicatieve datum van live gaan van september 2023. Dit betekende meer doorlooptijd voor de migratie waarbij wij hebben aanbevolen om die tijd mede te benutten voor het goed ontwerpen, realiseren en testen van de datamigratie van noodspoor naar hoofdspoor.

De afgelopen periode heeft het programma de datamigratie verder uitgewerkt. Er is een apart migratieteam ingesteld, dat de hele (voorbereiding van de) migratie zal uitvoeren. Een aantal functioneel beheerders van de Tijdelijke Organisatie maakt onderdeel uit van dit team, zij zijn met name belast met het verwerken van uitval uit de proefmigraties. Er is een migratieplan opgesteld en een concept-testplan⁵ voor de migratie. Het programma is bezig met het opstellen van een Control Framework. Het Control Framework is bedoeld te garanderen dat de migratie juist, tijdig en volledig is verlopen en is mede een verantwoording van een goed verloop van de migratie. Migratie is een werkstroom en kent daarom een apart risicoregister. Als een risico dermate groot wordt, wordt het gekenmerkt als een programma risico.

Voorafgaand aan de daadwerkelijke datamigratie zullen diverse proefmigraties plaatsvinden. Hierbij maakt men gebruik van productiedata om eventuele problemen qua datakwaliteit in het noodspoor zo vroeg mogelijk te detecteren. Deze problemen gaat men dan binnen het noodspoor zoveel mogelijk herstellen (door de functionele uitval van de proefmigraties te verwerken) zodat uiteindelijk de datakwaliteit hoog genoeg zal zijn om te komen tot een succesvolle datamigratie. De eerste proefmigraties zijn onderhanden. Voorafgaand aan een proefmigratie vindt een mapping plaats tussen de data-elementen uit het nood- en hoofdspoor.

Werk acceptatiecriteria voor de datamigratie verder uit

Er is besloten om het live gaan van het hoofdspoor uit te stellen van september 2023 naar een later tijdstip. Hiervoor is een notitie aan het ketenbestuur in voorbereiding.

Het is nog niet duidelijk of er voldoende tijd is voor het zorgvuldig uitvoeren van alle benodigde testen voor de migratie (inclusief proefmigraties). Dit hangt onder andere af van:

- De planning van de realisatie van het hoofdspoor. Dit daar pas na het stabiel zijn van delen van het hoofdspoor de migratieservices voor die delen ontwikkeld kunnen worden;
- De hoeveelheid uitval die de proefmigraties opleveren en hoe snel die verwerkt kan worden.

Het programma is nog bezig met het uitwerken van de nieuwe planning, waarin zij bovenstaande punten zo goed mogelijk zal meenemen.

De acceptant van het datamigratieproces is de Tijdelijke Organisatie, daar zij het hoofdspoor in beheer zal gaan nemen. Het programma heeft aangegeven dat de acceptatiecriteria voor de migratie verder worden uitgewerkt.

⁵ Testplan Datamigratie, versie 11 mei besproken in PT

Aanbevelingen

- Werk de planning voor de datamigratie verder uit op basis van het nog te nemen besluit inzake de exacte datum van life gang.
- Werk de acceptatiecriteria voor het datamigratieproces verder uit en werk tevens het Control Framework verder uit.

3.5 Functioneel beheer TOE bouwt capaciteit en kennis op over hoofdspoor

Wij hebben in het vorige eindrapport (juli 2022) geadviseerd het ketenbestuur expliciet te laten beslissen over of zij het eens zijn met het hoofdspoor eerst te laten accepteren door de tijdelijke organisatie (die dan over het hoofdspoor en over de datamigratie kennis moet opbouwen) of dat zij dat bij de staande organisatie wil beleggen (dan daar kennisopbouw). Dit advies is aan het ketenbestuur voorgelegd en er is besloten het hoofdspoor eerst in de tijdelijke organisatie te laten landen. Daarnaast is CAP/OB zowel betrokken bij de requirements qua beheer als bij de procesketentesten. Deze laatste zullen worden uitgevoerd door FB TOE en FB CAP in gezamenlijkheid.

Op dit moment is de TOE nog niet klaar voor het in beheer nemen van het hoofdspoor. De beheerfunctionaliteit hoofdspoor staat qua realisatie gepland voor Q2-2023 en Q3-2023. Momenteel doet de TOE kennis op over het hoofdspoor, onder andere via specificatie- en migratieteams, vaktechniek en via demo's. Sinds april 2023 gaat het hoofdspoor een grotere rol spelen in de werkzaamheden van de TOE aangezien er steeds mee hoofdspoor functionaliteiten bekend zijn. Daardoor zal er ook een planning moeten komen voor de acceptatie inclusief benodigde kennis en opleiding.

Aanbeveling

Zorg dat bij de voorbereiding implementatie hoofdspoor ook planmatig aandacht is voor de opleiding van de functioneel beheerders.

3.6 Follow-up privacy en security

Concept aanpak DPIA⁶ opgesteld voor Hoofdspoor

Om te laten zien dat het noodspoor aan de AVG (Algemene Verordening Gegevensbescherming) voldoet heeft het programma een Data Protection Impact Assessment (DPIA) opgesteld. Deze DPIA is in september 2021 geformaliseerd. Zoals beschreven in het vorige eindrapport (juli 2022) was door IV&D en het programma afgesproken om voor het hoofdspoor een notitie op te stellen specifiek voor het hoofdspoor.

Eind 2022 is besloten om geen notitie op te stellen, maar de aanwezige DPIA Noodspoor te gebruiken als basis voor een DPIA Hoofdspoor. Wij hebben kennisgenomen van een concept aanpak document om te komen tot een DPIA voor het Hoofdspoor. Als het lukt om de genoemde rollen te bemensen, schatten wij in dat deze aanpak tot een gedegen DPIA Hoofdspoor leidt. Met name omdat de essentiële uit te voeren activiteiten zijn benoemd.

⁶ DPIA is de Engelstalige benaming voor GEB (Gegevensbeschermingseffectbeoordeling)

Aanbeveling

Formaliseer de aanpak DPIA en voer deze zoveel mogelijk uit conform planning.

De security testen voor de System-to-system koppeling liften mee met bestaande security testen

Als extra service richting ondernemer is vanaf 1 april 2023 een System-tot-system koppeling beschikbaar via welke OSS-meldingen gedaan kunnen worden. Deze koppeling start bij het financiële systeem van de ondernemer en loopt geheel automatisch via de Digipoort van Logius (onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) naar de systemen van de Belastingdienst.

De afdeling Ontvangen&Mededelen van het organisatie-onderdeel Interactie voert regelmatig Attack & Penetration testen (ook wel PEN testen genoemd) uit op de diverse O&M applicaties, dus ook op die waar de System-to-system koppeling gebruik van maakt.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

In het addendum 2022/2023 op de opdrachtbevestiging staat vermeld dat de verwachte deelonderzoeken/te onderzoeken thema's voor de tweede helft van 2022 en 2023 zich vooral richten op:

- Programmaplan en onderliggende governance-notities inclusief omgevings/stakeholdersmanagement;
- Implementatieplan, dat gaat over de inrichting van de tijdelijke organisatie zodat de nieuwe processen uitgevoerd kunnen worden;
- Daarnaast ook op de implementatievoorbereiding van de bestuurlijke omgang van de Tijdelijk Organisatie e-Commerce naar de staande organisatie;
- Handhavingsplan, dat gaat over de handhaving van de regeling en de verdere ontwikkeling daarvan;
- IV-planning en bemensing, deze planning vormt de basis voor de Integrale planning en gaat over de ontwikkeling van de informatiesystemen. Het betreft hier zowel het noodspoor, het hoofdspoor en de datamigratie. Het onderzoek richt zich op opzet en bestaan en deels op de werking van sturings- en beheersingsmaatregelen.

Voor ons rapport baseren wij ons op de uitgevoerde werkzaamheden in het tweede halfjaar van 2022 en het eerste halfjaar van 2023 gericht op bovenstaande thema's, te weten doornemen van documentatie en houden van interviews.

Object van onderzoek is het programma (noodspoor en hoofdspoor) en de implementatie van de nieuwe processen binnen de tijdelijke organisatie in de periode 1 juli 2022 – 1 mei 2023.

De onderzoeksvraag luidt: Welke aanbevelingen heeft de ADR ter verbetering van de sturing en beheersing van het programma EU btw e-Commerce?

Als referentiekader hanteren wij de Deming-circle: plan, do, check en act. Wij merken op dat voor een aantal zaken er nog geen sprake is van check en act, daar hebben wij alleen plan en do onderzocht.

Wij hebben zoals in de opdrachtbevestiging staat vermeld in een zo vroeg mogelijk stadium adviezen gegeven aan het programmateam, zodat zij deze snel heeft kunnen meenemen.

Wij hebben de bevindingen en aanbevelingen afgestemd middels hoor-wederhoor met het programmateam en met de gedelegeerd opdrachtgever.

Wij hebben geen aandacht besteed aan de financiën, aan het voortraject van het programma en aan (diepgaande) technische aspecten van de voortbrenging. Wij hebben alleen zaken binnen de Belastingdienst onderzocht.

Wij hebben documenten van na het vorige rapport tot aan 1 mei 2023 meegenomen in ons onderzoek. In enkele gevallen is gebruik gemaakt van recentere informatie dan wel eerdere informatie.

4.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing. Dit onderzoek verschaft geen zekerheid in de vorm van een oordeel of conclusie, omdat het een onderzoekopdracht betreft en geen controle-, beoordelings- of andere assurance-opdracht. Als hier wel sprake van was geweest, dan zouden we wellicht andere zaken hebben geconstateerd en gerapporteerd.

De opdracht is uitgevoerd conform de algemene uitgangspunten voor de uitoefening van de interne auditfunctie bij de rijksdienst. Daarbij hoort ook een stelsel van kwaliteitsborging. Een onderdeel daarvan is dat er een onafhankelijke kwaliteitstoetsing heeft plaatsgevonden op deze onderzoeksopdracht.

4.3 **Verspreiding rapport**

De opdrachtgever, Persoonsgegevens is eigenaar van dit deelrapport. Dit deelrapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. Hoewel het deelrapport de context van het onderzoek zo goed mogelijk probeert te beschrijven, is het mogelijk dat iemand die de context niet (volledig) kent, de uitkomsten anders interpreteert dan bedoeld.

In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de Auditdienst Rijk (ADR) een (deel)rapport heeft geschreven, het rapport binnen vier weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op www.rijksoverheid.nl.

5 Ondertekening

Den Haag, 26 juni 2023

Persoonsgegevens

Bijlage 1 Referentiekader

<p>1. Businesscase en stakeholdermanagement</p> <p>Voor het programma is een business-case aanwezig, deze kan zijn opgenomen in de uitvoeringstoets. Het programma houdt deze actueel.</p> <p>Actief stakeholdermanagement: de stakeholders en hun belangen zijn benoemd en met hun mogelijke invloed op (het bereiken van) de doelstellingen houdt men pro-actief rekening. De doelstellingen zijn expliciet en vooraf met de stakeholders (intern/extern) van het programma afgestemd, terwijl in de verdere communicatie afspraken en verwachtingen blijvend worden afgestemd.</p>
<p>2. Inrichting en besturing</p> <p>De sturing (of regie) op het programma is gebaseerd op een samenhangend, gedocumenteerd en gecommuniceerd stelsel van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (TBV's), van de bij het programma betrokken partijen. Dit stelsel ondersteunt de (sturing op) de realisatie van de doelstellingen effectief. Hierbij maakt het programma onderscheid in meer direct door het programma aan te sturen onderdelen en onderdelen waar het programma meer op regiebasis afhankelijk is van relatief zelfstandige programma's en/of projecten.</p> <p>De besluitvorming over prioriteringen binnen het programma is transparant (beargumenteerd, gedocumenteerd).</p> <p>De samenstelling van het programmateam komt qua kennis, ervaring en vaardigheden tegemoet aan de eisen die de stelt op het gebied van:</p> <ul style="list-style-type: none">• leiding: zeggenschap binnen de betrokken ketens en uitvoeringsdirecties en korte lijnen met MT/BD;• deskundigheid: vereiste deskundigheden zijn binnen het team aanwezig, met name architectuur, inhoudelijk juridisch en uitvoeringstechnisch, gegevensmanagement, risicomanagement, financiën en control (inrichting BI t.b.v. sturing en verantwoording).
<p>3. Planvorming en voortgang</p> <p>Werken onder architectuur is de basis voor de planvorming. Indien men tijdens de uitvoering beargumenteerd kiest voor het tijdelijk niet geheel onder architectuur werken dan zorgt men ervoor dat dit wordt gemigreerd naar weer werken onder architectuur.</p> <p>Het programma heeft een overall sturingsdocument opgesteld, dat sturing geeft aan het gehele, meerjarige traject. Het programma past het overall sturingsdocument periodiek aan (passend in de gekozen planningsystematiek) op basis van nieuwe inzichten.</p> <p>Scope-beheer is ingericht: bewaking van scope qua inhoud, randvoorwaarden en uitgangspunten. Bij scope-wijzigingen is er inzicht in de impact op geld, (doorloop)tijd, kwaliteit, risico's en omgeving.</p> <p>Het programma rapporteert periodiek over de planvorming, de verantwoording en de eventueel benodigde bijstellingen. Dit gaat zowel over geld, (doorloop)tijd, kwaliteit en risico's.</p>

4. Uitvoering programma: IV-realiserie

Er zijn data-, architectuur-, coding en testconventies afgesproken binnen de organisatie en er is tijdelijke organisatiezicht op het zich houden aan de conventies.

Er is een heldere governancestructuur (o.a. afspraken (intern en extern), planning, sturing en verantwoording) aanwezig met op actie gerichte rapportages/informatievoorziening.

De OTAP-scheiding qua omgevingen is geëffectueerd. OTAP staat voor ontwikkeling, test, acceptatie en productie. Versiebeheer van software is ingeregeld.

Geautomatiseerd testen is zoveel mogelijk ingericht, waarbij minimaal de volgende testen aanwezig en vastgelegd zijn:

- ✓ Functionele- en gebruikersacceptatietesten;
- ✓ Performancetesten;
- ✓ Integratietesten (indien noodzakelijk);
- ✓ Regressietesten (incl. geautomatiseerde AO/IC maatregelen);
- ✓ Hack testen.

De product owner en het team meten de kwaliteit en de voortgang en waar nodig sturen zij bij (op hard and soft controls).

5. Implementatie

Het programma verzorgt tijdig de implementatievoorbereiding (o.a. werving, opleiding, gebruikersinstructies, functioneel beheer).

6. Risico-analyse

Het programma stuurt actief met risicomanagement rekening houdend met het mitigeren van risico's in het bereiken van de doelstellingen.

7. Kwaliteitsbeheersing

Binnen het programma is de kwaliteitsbeheersing op de beheersingsaspecten tijd (inclusief doorlooptijd), geld en kwaliteit te zijn opgezet.

Het programma bewaakt dat het voldoet aan de kaders van de concerndirecties. De concerndirecties zien hier ook op tijdelijke organisatie.

Control (ook architectuurcontrol) op het programma is ingericht.

8. Bestuurlijke informatievoorziening en communicatie

De bestuurlijke informatievoorziening dient uit het oogpunt van volledigheid, juistheid, tijdigheid en relevantie van voldoende niveau te zijn om daarmee een goede sturing op en verantwoording over het bereiken van de doelstellingen van het programma mogelijk te maken.

Interne projectcommunicatie en externe communicatie richting belanghebbenden functioneert.

9. Lerende organisatie

In de uitwerking van de planvorming van het programma is expliciet rekening gehouden met de best practices en de valkuilen uit eerdere trajecten.

Tijdens de uitvoering van het programma is men gericht op het leren van best practices en van fouten.

Er vinden tussentijdse evaluaties en een eidevaluatie plaats.

Bijlage 2 Overzicht aanbevelingen

Waar in de kolom 'voor wie' gesproken wordt over 'programma' wordt hier het programma EU btw e-Commerce bedoeld.

Onderwerp en waar	Aanbeveling	Voor wie
<i>Governance</i>		
Par 1.2	Draag zorg voor het aan de gewijzigde omstandigheden aanpassen van het programmaplan EU btw e-Commerce.	Programma
Par 1.2	Maak werkafspraken vanuit het programma met de TOE die passen bij de gewijzigde ophanging.	Programma
Par 1.6	Ga door met risicogericht kwaliteitsmanagement en heb ook oog voor de samenhang met Externe Business Ontwikkeling.	Programma
Par 2.2	Hou zicht op de voorraad MSCON bij de TOE en maak afspraken met de TOE over acceptabel niveau van voorraden in relatie tot de migratie.	Programma
<i>Kennis en medewerkers</i>		
Par 1.3	Vraag commitment aan de teams en alle programma-medewerkers individueel om de klus af te maken en werf voor cruciale functies zoveel mogelijk continu.	Programma
<i>Evaluatie</i>		
Par 1.6	Onderzoek of het team Bedrijfsvoering van het programma EU BTW e-commerce ook als programmabureau voor de gehele keten kan werken.	Ketenvoorzitter
Par 3.2	Ga na wat de oorzaken zijn van de opgelopen vertraging en neem deze ervaringen mee bij het herijken van de planning.	Programma
<i>Functioneel beheer</i>		
Par 3.5	Zorg dat bij de voorbereiding implementatie hoofdspoor ook planmatig aandacht is voor de opleiding van de functioneel beheerders.	Programma

<i>IV</i>		
Par 1.4	Aangezien testen op het kritieke pad ligt, monitor de voortgang van alle type testen en bewaak de onderlinge samenhang.	Programma
Par 1.4	Zorg dat de TOE aangehaakt is bij de Procesketentesten (PKT), zoals die zijn opgenomen in het Integraal testplan IV.	Programma
<i>Vervolgtraject hoofdspoor</i>		
Par 3.3	Zorg dat plateau 2 ook gerealiseerd gaat worden, daar hierin noodzakelijke elementen zitten.	Programma
Par 3.4	Werk de planning voor de datamigratie verder uit op basis van het nog te nemen besluit inzake de exacte datum van life gang.	Programma
Par 3.4	Werk de acceptatiecriteria voor de datamigratie verder uit als onderdeel van het Control Framework.	Programma
<i>Security en privacy</i>		
Par 3.6	Formaliseer de aanpak DPIA en voer deze zoveel mogelijk uit conform planning.	Programma

Bijlage 3 Overzicht stand van zaken aanbevelingen eindrapport juli 2022

Onderstaand een overzicht van de stand van zaken van de aanbevelingen uit het rapport van juli 2022 (kenmerk 2022-0000216951). Wij hebben hierbij de volgende indeling gehanteerd:

- Opgevolgd: de aanbeveling is opgevolgd of grotendeels opgevolgd;
- Blijft aandachtspunt: het programma heeft actie ondernomen om de aanbeveling op te volgen, het punt blijft aandacht vragen;
- Onderhanden: het programma is nog bezig met het opvolgen van de aanbeveling;
- Beperkt opgevolgd: de aanbeveling is niet of slechts beperkt opgevolgd.

Onderwerp en waar	Aanbeveling	Stand van zaken
<i>Governance</i>		
Par. 1.2	Draag zorg voor het aan de gewijzigde omstandigheden (ook die van latere datum zoals bij voorbeeld geduid in de notitie over e-Commerce voor het ketenbestuur van 15 juli 2022) aanpassen van zowel het programmaplan EU btw e-Commerce als het programmaplan Voorbereiding modernisering OB-landschap.	Blijft aandachtspunt
Par. 1.2	Laat het ketenbestuur van de keten OB acceptatiebesluiten nemen aan de hand van een door <input type="text"/> Persoonsgegevens EU btw e-Commerce aangedragen advies (in plaats van een door <input type="text"/> Persoonsgegevens aangedragen besluit).	Opgevolgd
Par. 1.2	Zorg dat bij de inrichting van de besturing voor de modernisering, zoals deze door het programma Voorbereiding Modernisering OB-landschap wordt ontworpen, er geen sprake zal zijn van functievermenging.	Vervallen
Par. 2.3	Voorkom een bureaucratisch proces waarbij elke kleine wijziging door het proces moet. Geef Functioneel beheer van de TOE het mandaat om klein onderhoud zelf te regelen.	Opgevolgd
Par. 2.5	Deel de uitgewerkte verantwoordelijkheden op uitvoerend niveau met belanghebbenden, zowel binnen als buiten de tijdelijke organisatie.	Beperkt opgevolgd
<i>Kennis en medewerkers</i>		
Par 1.3	Een aandachtspunt blijft te letten op de duurzame inzetbaarheid van medewerkers en te luisteren naar signalen die medewerkers over werkdruk afgeven, zeker daar waar sprake is van schaarse kennis en grote betrokkenheid.	Blijft aandachtspunt
Par 1.3	Breng de risico's van het mogelijke vertrek van medewerkers (op sleutelposities) in kaart en houdt dit actueel om zodoende zorg te dragen dat er geen ongewenste	Beperkt opgevolgd

	'gaten' vallen in de uitoefening van werkzaamheden. Wij onderschrijven de genomen maatregel uit het risicoregister om te identificeren wie Single Point of Failure zijn.	
Evaluatie		
Par 2.6	Er zijn in 2022 een aantal activiteiten verricht dan wel producten opgesteld vanuit communicatie voor de diverse doelgroepen. Evalueer of deze activiteiten en producten het daadwerkelijke beoogde effect hebben gehad	Beperkt opgevolgd
Functioneel beheer		
Par 3.5	Zorg dat binnen de tijdelijke organisatie voldoende kennis wordt opgebouwd over zowel de datamigratie als het hoofdspoor; Zorg dat deze kennis geborgd blijft bij de latere overdracht aan de staande organisatie (bij voorbeeld door de betreffende medewerkers vanuit de tijdelijke organisatie naar de staande organisatie te laten overgaan).	Onderhanden
IV		
Par 2.3	Zorg in het changeproces en het onderhoudsproces voor transparantie en goede vastlegging en afstemming om te voorkomen dat bij de datamigratie tegen issues als gevolg van changes dan wel onderhoud wordt aangelopen	Opgevolgd
Par 2.3	Zorg dat bij de afweging tot goedkeuring of afwijzing van een change zowel de belangen van de tijdelijke organisatie (uitvoeringsdirectie met contact met ondernemers) als de belangen van de voortbrenging (noodspoor en relatie tot het hoofdspoor) worden meegewogen.	Opgevolgd
Par 2.3	Koppel naar de indieners van een impuls dan wel een change terug welk vervolg er wordt gegeven aan de ingediende change. Als de impuls of change wordt afgewezen adviseren wij met de indiener te bespreken welke mogelijke acties er wél kunnen worden ondernomen om het proces te verbeteren	Opgevolgd
Par 3.3	Werk de plannen voor de datamigratie en functionele implementatie verder uit en neem voldoende tijd om beide te gaan testen. Met de keuze voor een big bang migratie in het 2e kwartaal van 2023 lijkt daar voldoende tijd voor te kunnen worden vrijgemaakt	Opgevolgd
Par 3.3	Stel in deze verdere uitwerking een Control Framework op en houd een risicolog bij. Het Control Framework is bedoeld te garanderen dat de migratie juist, tijdig en volledig is verlopen en is mede een verantwoording van een goed verloop van de migratie	Onderhanden
Par 3.3	Ga na hoe het noodspoor uitgefaseerd kan worden nadat de datamigratie gerealiseerd is en het hoofdspoor live is gegaan	Onderhanden
Par 3.4	Zorg dat er op programmaniveau een lead-architect komt, die het werken onder architectuur borgt	Opgevolgd

Par 3.4	Zorg op het terrein van architectuur voor voldoende capaciteit van ervaren medewerkers	Blijft aandachtspunt
Par 3.4	Houdt bij de Modernisering van het OB-landschap vanaf het begin zoveel mogelijk rekening met de referentiearchitectuur Gegevenshuishouding, met name voor wat betreft het logisch datamodel. Dit daar latere wijzigingen in datamodellen lastig zijn te implementeren en meestal veel tijd kosten. Dit betekent inzet van zowel architecten, inhoudelijk specialisten als juristen om samen de wetten en implementatie te analyseren. Ga hierbij na of dit in fases kan plaatsvinden (eerst grof en later verfijnen)	Vervallen
Vervolgtraject hoofdspoor		
Par 3.2	Door hetgeen hiervoor is aangegeven ontstaat er ons inziens extra ruimte in doorlooptijd waarvan wij aanbevelen om deze mede in te zetten voor: <ul style="list-style-type: none"> • goed ontwerpen, realiseren en testen van de datamigratie van noodspoor naar hoofdspoor; • zorgen dat alle relevante non-functionals worden gerealiseerd en getest, wij wijzen hierbij specifiek op de CAP-aansluitvoorwaarden (beheereisen); • ontwerpen en inrichten van het Toezicht MSCON in het hoofdspoor, zoals in ons vorig rapport al is geadviseerd. 	Deels opgevolgd
Security en privacy		
Par 3.6	Uitvoeren van securitytesten voor de "system to system" koppeling.	Opgevolgd
Par 3.6	Opstellen notitie AVG voor het hoofdspoor.	Opgevolgd

Bijlage 4 Managementreactie



130623
Managementreactie



Onderzoeksrapport Programma EU btw e-commerce; Noodspoor en Hoofdspoor, stand 1 mei 2023

LS,

De ketenvoorzitter OB geeft aan dat dit onderzoeksrapport, naar de stand van zaken per 1 mei 2023 van het programma EU btw e-commerce, goed bruikbaar is voor het doel: het tijdens het traject geven van aanbevelingen op het gebied van programmabeheersing en –sturing, zodat de opdrachtgever in staat is om deze in de bijsturing mee te nemen.

Het onderzoek geeft goede en bruikbare inzichten en de ketenvoorzitter neemt de aanbevelingen over voor zover deze binnen zijn verantwoordelijkheid liggen.

In uw centrale boodschap adviseert u de koers van het afronden van het Hoofdspoor vast te houden. Met als eerste doel het uitfaseren van het Noodspoor zodat er geen technisch beheer vanuit IV meer nodig is hiervoor. Het tweede doel is dat het opvolgende programma EU KOR gebruik kan maken van een aantal Hoofdspoor componenten.

In het ketenbestuur van 2 juni 2023 is deze lijn bekrachtigd en zal op deze manier verder worden uitgevoerd.

Uw rapport geeft advies met betrekking tot de voorwaarden waaraan voldaan moet worden voor een gecontroleerde overgang van het Noodspoor naar het Hoofdspoor. Er zal voldoende ruimte in de planning worden opgenomen om met een volwaardig Hoofdspoor live te kunnen gaan, waarbij gebruik wordt gemaakt van een integraal testplan en proefmigraties die ondersteund worden door een Control Framework.

U heeft ook een aantal aanbevelingen gedaan die betrekking hebben op de verantwoordelijkheden binnen de TOE. Begin 2023 is de besturing in het domein OB aangepast van een programmastructuur naar versterkte ketensturing. Binnen het programma EU btw e-commerce is de Tijdelijke Organisatie voor de uitvoering van de - massale - EU btw e-commerceprocessen (TOE) ondergebracht. Het programma functioneerde onder verantwoordelijkheid van in de hoedanigheid van ketenvoorzitter OB en de tijdelijke organisatie onder de verantwoordelijkheid van

Bij de overgang naar de nieuwe besturing in januari 2023 is ervoor gekozen om de tijdelijke organisatie onder verantwoordelijkheid te plaatsen van een lid van het MT MKB, niet zijnde tot het moment waarop de tijdelijke organisatie structureel wordt ondergebracht binnen de staande organisatie van de Belastingdienst. De verantwoordelijkheid voor de realisatie en implementatie van de IV-functionaliteit van EU btw eCommerce is bij de overgang naar de nieuwe besturing belegd bij de en de dagelijkse aansturing bij

Hiermee wordt tegelijk uitvoering gegeven aan een eerder advies van de ADR over EU btw e-commerce om functiescheiding aan te brengen tussen ontwikkeling en uitvoering.

De betreffende aanbevelingen ten aanzien van de TOE zal de ketenvoorzitter onder de aandacht bij het hiervoor genoemde MT-lid brengen met het verzoek hier kennis van te nemen.

Deze aanpassing in de besturing zal, samen met de herijkte planning, worden verwerkt in een aangepaste versie van het programmaplan.

De ketenvoorzitter stelt voor om, voorafgaand aan het volgende onderzoek dat u gaat uitvoeren, de impact van deze gewijzigde organisatorische inbedding door te spreken en te bezien of de onderzoeksopzet moet worden aangepast.

Opmerkingen/aanvullingen over een aantal aanbevelingen:

- U verwijst in een aanbeveling naar de opgelopen vertraging, om de oorzaken te achterhalen en die ervaringen mee te nemen in de herijking van de planning. Voorafgaand aan de herijking zijn met betrokkenen de oorzaken geanalyseerd en gedeeld met het ketenbestuur in de herijkingsnota. Er zijn specifieke maatregelen getroffen en belegd bij kernteamleden. Tweewekelijks wordt de status gerapporteerd via het dashboard. Daarbij vindt overleg plaats of deze maatregelen en wijze van besturing in de praktijk voldoende blijken te zijn. Gezien de complexiteit en daarmee samenhangende risico's van de datamigratie is een apart traject met IV, TOE en raakvlakken ingericht zodat nu al proefmigraties worden uitgevoerd en uitval wordt geanalyseerd en opgelost. Hiermee wordt invulling gegeven aan lessen uit eerdere migraties binnen de Belastingdienst, waaronder de datamigratie van MOSS naar het Noodspoor.
- U heeft aanbevelingen gedaan met betrekking tot bedrijfsvoering van de keten. De binnen het programma opgedane kennis moet worden behouden voor de keten. De gesprekken om dit te borgen zijn gaande en zullen bijdragen aan een goede inbedding in de keten.
- U doet aanbevelingen die betrekking hebben op schaarse kennis en capaciteit. U onderschrijft onze maatregelen en dat deze maatregelen dit punt nog niet helemaal oplossen. Om die reden heeft dit onderwerp steeds onze aandacht. Door communicatie, kennissessies en individuele aandacht zetten we in op het binden en boeien van de programmamedewerkers tot aan de afronding van het initiatief, zodat wij de juiste expertise aan boord houden.
- De aanbeveling over de externe communicatie nemen wij ter harte. We voorzien dat de migratie van Noodspoor naar Hoofdspoor een zeer geringe impact zal hebben op burgers en bedrijven. Indien van toepassing vindt hierover adequate en zorgvuldige communicatie plaats.

Persoonsgegevens

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Persoonsgegevens