Belastingdienst

Bijlage:

Onderliggende stukken onderbouwing ICT-migratie en modernisering omzetbelastingsysteem (OB)

- Deel 1: Tijdlijn en nota's niveau staatssecretaris
- **Deel 2: Onderzoeken, adviezen en reeds openbare documentatie**
- Deel 3: Onderliggende stukken chronologische volgorde

<u>Deel 2:</u>

Onderzoeken, adviezen en reeds openbare documentatie

Inventarislijst

Deel 1: Tijdlijn en nota's niveau staatssecretaris

ID	Nr.	Datum	Documentbeschrijving
358319	1.	11-12-2025	Tijdlijn informeren Kamer inzake omzetbelasting
358318	2.	11-11-2022	Nota 'Make or Buy OB'
358318	3.	20-01-2023	Nota 'Borging tijdspad modernisering omzetbelastingsysteem binnenlandse OB'
358318	4.	17-05-2023	Nota 'Informeren over de afronding 1e fase aanpak modernisering binnenlandse omzetbelasting'
358318	5.	23-10-2023	Nota 'Afronding 2e fase aanpak modernisering binnenlandse omzetbelasting'
358318	6.	21-11-2023	Nota 'Beantwoording vragen n.a.v. de nota 'Afronding 2e fase aanpak modernisering binnenlandse omzetbelasting'
358425	7.	04-03-2024	Nota 'Toelichting n.a.v. de nota 'Beantwoording vragen n.a.v. de nota 'Afronding 2 fase aanpak modernisering binnenlandse omzetbelasting''
358416	8.	18-04-2024	Nota 'Aanpassing tijdpad aanbesteding OB'
358406	9.	01-05-2024	Nota 'Advies AcICT inzake modernisering Omzetbelasting' , en bijlage 2 'Herziene planning OB' met reactie Stas
358419	10.	19-06-2024	Nota 'Aanscherping besturing OB domein voor het onderdeel Pakketoplossing OB'
358318	11.	24-06-2024	Nota 'Afronding 3e fase aanpak modernisering binnenlandse omzetbelasting'
358318	12.	18-12-2024	Nota 'Extra stap in gunningsfase aanpak modernisering binnenlandse omzetbelasting'
358318	13.	25-03-2025	Nota 'Afronding 4e fase aanbesteding pakketoplossing omzetbelasting'
358318	14.	09-12-2025	Nota 'Toelichting aanbesteding nieuw systeem voor de omzetbelasting'

Deel 2: Onderzoeken, adviezen en reeds openbare documentatie

ID	Nr.	Datum	Documentbeschrijving
358226	15.	06-2022	*Kopen of zelf bouwen? De modernisering van de IT achter de omzetbelasting*
358225	16.	17-03-2019	*Introducing a Commercial Off-The-Shelf Software Solution*
358222	17.	22-11-2021	*Definitief BIT-advies programma EU BTW eCommerce*
358215	18	23-06-2021	*Rapportage marktconsultatie pakketoplossingen omzetbelasting*
358214	19.	28-03-2024	*Adviesrapport validatie hoofd- en terugvalscenario OB-oplossing*
358224	20.	02-04-2024	*BIT-advies Modernisering Omzetbelasting*
358221	21.	07-05-2024	Bestuurlijke reactie op definitief BIT-advies Modernisering Omzetbelasting
358320	22.	13-04-2024	*Advies Concurrentiegerichte dialoog "IT Omzetbelasting"*

Deel 3: onderliggende stukken chronologische volgorde

ID	Nr.	Datum	Documentbeschrijving
358533	23.	17-08-2021	Aanbiedingsformulier Make or Buy
358216	24.	23-02-2022	Voortgangsinformatie nr. 1 Aanpak OB-systemen

360183	25.	11-03-2022	Voortgangsinformatie nr. 2 Aanpak OB-systemen
360184	26.	30-03-2022	Voortgangsinformatie nr. 3 Aanpak OB-systemen
358540	27.	08-04-2022	Bijlage 3d Reactie KI&S Keten Interactie
358539	28.	08-04-2022	Bijlage 3c Reactie IV
360185	29.	14-04-2022	Voortgangsinformatie nr. 4 Aanpak OB-systemen
360186	30.	28-04-2022	Voortgangsinformatie nr. 5 Aanpak OB-systemen
360187	31.	24-05-2022	Voortgangsinformatie nr. 6 Aanpak OB-systemen
360188	32.	23-06-2022	Voortgangsinformatie nr. 7 Aanpak OB-systemen
358541	33.	01-07-2022	Bijlage 3 Advies CIO
360189	34.	28-07-2022	Voortgangsinformatie nr. 8 Aanpak OB-systemen
358534	35.	04-08-2022	Make or Buy
360190	36.	31-08-2022	Voortgangsinformatie nr. 9 Aanpak OB-systemen
358532	37.	14-09-2022	Verslag ALBD 31-8-2022
360191	38.	28-09-2022	Voortgangsinformatie nr. 10 Aanpak OB-systemen
360192	39.	26-10-2022	Voortgangsinformatie nr. 11 Aanpak OB-systemen
360193	40.	28-11-2022	Voortgangsinformatie nr. 12 Aanpak OB-systemen
360194	41.	20-12-2022	Voortgangsinformatie nr. 13 Aanpak OB-systemen
358399	42.	23-01-2023	Notitie Besturing OB-domein
360195	43.	30-01-2023	Voortgangsinformatie nr. 14 Aanpak OB-systemen
358211	44.	22-03-2023	Mogelijkheid tot bredere inzet pakketoplossingen binnen Aanbesteding Omzetbelasting
360196	45.	27-02-2023	Voortgangsinformatie nr. 15 Aanpak OB-systemen
358212	46.	24-03-2023	Contractduur Aanbesteding
360197	47.	31-03-2023	Voortgangsinformatie nr. 16 Aanpak OB-systemen
360198	48.	01-05-2023	Voortgangsinformatie nr. 17 Aanpak OB-systemen
358207	49.	31-05-2023	Begrippenlijst Selectieleidraad IT Omzetbelasting
358210	50.	31-05-2023	Selectieleidraad IT Omzetbelasting
360199	51.	08-06-2023	Voortgangsinformatie nr. 18 Aanpak OB-systemen
360200	52.	30-06-2023	Voortgangsinformatie nr. 19 Aanpak OB-systemen
358314	53.	04-08-2023	Verlenging verificatiefase selectie pakketoplossing OB
358313	54.	04-08-2023	Plan van aanpak en planning dialoogfase
360179	55.	07-08-2023	Voortgangsinformatie nr. 20 Aanpak OB-systemen
360213	56.	31-08-2023	Voortgangsinformatie nr. 21 Aanpak OB-systemen
358220	57.	29-08-2023	Voortgangsinformatie nr.22 Aanpak OB-systemen
360180	58.	07-11-2023	Voortgangsinformatie nr. 23 Aanpak OB-systemen
360181	59.	30-11-2023	Voortgangsinformatie nr. 24 Aanpak OB-systemen
360201	60.	12-01-2024	Voortgangsinformatie nr. 25 Aanpak OB-systemen
360202	61.	13-02-2024	Voortgangsinformatie nr. 26 Aanpak OB-systemen
358400	62.	12-03-2024	Voortgangsinformatie nr. 27 Aanpak OB-systemen
358423	63.	08-04-2024	Status & Voortgang aanbestedingstraject Pakketoplossing OB
358303	64.	09-04-2024	Gesprekverslag overleg Kernteam Veranderopgave OB
358213	65.	17-04-2024	Objectiveringsonderzoek Eviden
358304	66.	19-04-2024	Gesprekverslag overleg Ketenbestuur OB
358217	67.	20-04-2024	Voortgangsinformatie nr. 28 Aanpak OB-systemen
360205	68.	04-06-2024	Voortgangsinformatie nr. 29 Aanpak OB-systemen
358401	69.	20-06-2024	Aanbiedingsformulier BBDDTBD besturing OB
358209	70.	24-06-2024	Gunningsleidraad IT Omzetbelasting
360206	71.	05-07-2024	Voortgangsinformatie nr. 30 Aanpak OB-systemen
358208	72.	09-07-2024	Concurrentiegerichte Dialoog IT Omzetbelasting
360207	73.	15-10-2024	Voortgangsinformatie nr. 31 Aanpak OB-systemen
358218	74.	14-01-2025	Voortgangsinformatie nr. 32 Aanpak OB-systemen
360210	75.	20-03-2025	Voortgangsinformatie nr. 33 Aanpak OB-systemen
358219	76.	21-07-2025	Voortgangsinformatie nr. 34 Aanpak OB-systemen
358316	77.	02-12-2025	Exceptie register planning programma pakketoplossing
358315	78.	20-02-2026	Nota herijking planning Stuurgroep Modernisering OB



Kopen of zelf bouwen?

De modernisering van de IT achter de omzetbelasting

Juni 2022

Dit onderzoek is uitgevoerd door McKinsey & Company.

McKinsey & Company is een toonaangevend adviesbureau voor strategisch management, gespecialiseerd om instellingen in de publieke, private en sociale sector te helpen blijvende successen te behalen. McKinsey is al bijna een eeuw de leidende adviseur van overheden, organisaties en bedrijven wereldwijd en helpt hen om de meest dringende problemen op te lossen en om belangrijke, duurzame prestatieverbeteringen te behalen. Het besturingsmodel van McKinsey als een wereldwijd, privaat partnerschap waarborgt haar onafhankelijkheid en objectiviteit.

Het onderzoek werd geleid door Persoonsgegevens
Het uitvoerend team bestond uit Persoonsgegevens

Elk gebruik van dit materiaal zonder toestemming van McKinsey & Company, Inc. Netherlands is ten strengste verboden. Niets daarvan mag worden gereproduceerd door iemand of voor enig ander doel zonder voorafgaand overleg met McKinsey & Company, Inc. Netherlands

Bij vragen kan contact opgenomen worden met Persoonsgegevens (communicatie)
Persoonsgegevens@mckinsey.com

ISBN: 9789083265100

Kopen of zelf bouwen?

De modernisering van de IT achter de omzetbelasting

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting 6

De noodzaak tot modernisering van de OB systemen 6

Het aanbevolen scenario 7

Implementatie van een aangescherpte Buy 9

Begrippenlijst 12

Overzicht van figuren 13

1. Inleiding 14

1.1 De Keten Omzetbelasting (OB) 14

1.2 Vraagstelling van dit rapport 15

2. Situatie 16

2.1 De noodzaak tot modernisering 16

2.2 Status van de modernisering vandaag 18

2.3 Scenario-overstijgende uitdagingen 20

3. Aanpak 22

3.1 De scenario's 22

3.2 De evaluatie 29

4. Evaluatie 32

4.1 Evaluatie Make & Buy 32

4.1.1 Technologie 32

4.1.2 Strategische Fit 38

4.1.3 Financieel 46

4.1.4 Vaardigheden & Capaciteiten 51

4.1.5 Implementatie snelheid, flexibiliteit en risico's 59

4.2 Het Aangescherpte Buy scenario 63

4.2.1 Definitie 65

4.2.2 Score 70

5. Het voorkeursscenario 71

5.1 Onderbouwing 71

5.2 Implementatie 74

Bijlage I : Bronnenoverzicht 78

Bijlage II : Het afwegingskader 82

Bijlage III : Survey resultaten 85

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Managementsamenvatting

De Belastingdienst moet de verouderde IT-systemen voor de omzetbelasting (OB) moderniseren om het doorvoeren van verbeteringen en nieuwe belastingregels zonder risico op systeemcrashes weer mogelijk te maken. De keuze tussen zelfbouw, een pakketoplossing, of een combinatie van beide voor dit omvangrijke ICT-traject, heeft grote consequenties. Daarom is, op verzoek van de Belastingdienst, een onafhankelijke evaluatie opgesteld op basis van een beproefd afwegingsmodel. Uit de analyse volgt dat de voorsprong van een pakketoplossing (in tijd en kosten) t.o.v. zelfbouw (vanaf een blanco startpunt) van grote waarde kan zijn voor de OB. Deze is optie technisch en strategisch toegesneden op de situatie van de Keten OB, mits goed ingepast in de overige IT-voorzieningen van de Belastingdienst. Los van de keuze voor een pakket of zelfbouw wordt de modernisering van de OB een uitdagend traject dat inzet en energie zal vragen van alle betrokkenen. Het belang van een goed doordachte implementatie is hoog. Hierbij kan de Belastingdienst gebruikmaken van enkele lessen uit andere organisaties, opgenomen in dit rapport.

De noodzaak tot modernisering van de OB systemen

De IT-systemen van de Belastingdienst voor de OB, die van groot belang zijn voor Nederland en de Nederlandse belastingbetaler, zijn aan modernisering toe. Aanpassingen aan deze systemen - waarin jaarlijks voor meer dan €300 miljard aan te betalen btw wordt verantwoord - zijn namelijk onmogelijk zonder een direct risico op crashes. Dit komt omdat het 40 jaar oude kernsysteem technologisch tegen grenzen aanloopt en geschreven is in een verouderde taal (Cobol) die weinig ontwikkelaars meer leren in hun opleiding. Bovendien zijn kennis en overzicht over het hart van het systeem met daarin 35+ los aangebouwde voorzieningen[1] verloren gegaan met de tijd. Het resulterende gebrek aan wendbaarheid betekent dat vernieuwingswensen onvoldoende kunnen worden gerealiseerd.

De Belastingdienst staat onder veel druk om systemen op te leveren die veel sneller aanpasbaar zijn. Zo willen wetgevers op nationaal en Europees niveau nieuwe OB regels invoeren. Op nationaal niveau is de belangrijkste wens om de btw op goederen of diensten snel te kunnen aanpassen. Grote wetswijzigingen worden op dit moment niet meer voorgesteld vanwege de beperkte aanpasbaarheid van het IT-systeem. Echter de Europese richtlijnen ontwikkelen zich gewoon door op het gebied van 1. data samenbrengen, 2. doorgeven (near real-time reporting), en 3. het collectief innen van btw voor verdeling onder de lidstaten. Om te kunnen voldoen aan Europese verplichtingen heeft de Belastingdienst omvangrijke tijdelijke voorzieningen moeten treffen. Het gebrek aan aanpasbaarheid hindert ook innovatie (zoals bijv. het voorinvullen van de btw-aangifte[2]).

Naast aanpasbaarheid wil de Belastingdienst ook belastingplichtigen en medewerkers een betere ervaring bieden, wat vraagt om modernisering over de hele keten (en dus niet alleen de systemen voor transactieverwerking die hier de kern van vormen). OB belastingplichtigen ervaren een omslachtige,

[1] LOAs: Lokaal Ontwikkelde Applicaties, en RTVs: Robuuste Tijdelijke Voorzieningen
[2] Onderweg in bijv. Frankrijk en enkele Oost-Europese landen

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

beperkt digitale interactie met de Belastingdienst. Zo ontbreekt real-time inzicht over de status van een aangifte, verzoek, bezwaarschrift of betaling. Ook wachten belastingplichtigen soms langer dan nodig als een aangifte uitvalt door technische problemen. Belastingdienstmedewerkers krijgen niet de hulpmiddelen om hun werk zo efficiënt en effectief mogelijk te doen. Zo hebben zij bijvoorbeeld geen actueel beeld van de berichten die verstuurd zijn naar de klant. Door een gebrek aan beheersbaarheid van de systemen zijn maar liefst 250 administratief medewerkers full time bezig uitgevallen berichten (en de gevolgen daarvan) handmatig in te voeren.

Het aanbevolen scenario

Op basis van een beproefd afwegingsmodel komt McKinsey in dit rapport tot een onafhankelijk advies wat de beste manier is om de IT-systemen voor de OB te moderniseren: Make, Buy of een combinatie van beide. Gezien de grote consequenties voor belastingplichtigen en Nederland als geheel hecht de Belastingdienst er belang aan om de keuze tussen zelfbouw of een pakketoplossing zorgvuldig te maken op een manier die goed te verantwoorden is. De Belastingdienst heeft de opdracht gegeven om een onderbouwd advies uit te brengen over een voorkeur uit drie verschillende opties:

1. **Make:** volledige zelfbouw van een nieuw systeem daarbij gebruikmakend van low code hulpmiddelen om de ontwikkeling te versnellen.
2. **Buy:** inzet voor de hele Keten OB (van klant-tot-klant) van een van de twee pakketoplossingen als kansrijk geïdentificeerd in een marktverkenning.
3. **Aangescherpte Buy:** een combinatie van pakketoplossing en zelfbouw. Aangezien het optimale combinatiescenario zoals het uit het onderzoek naar voren komt slechts in beperkte mate verschilt van Buy, is het scenario "aangescherpte Buy" genoemd. In dit scenario wordt meer gebruik gemaakt van zelfgebouwde componenten, en het ingekochte pakket dus niet over de volledige Keten OB ingezet.

Een brede feitenbasis is verzameld om de drie bovengenoemde opties te analyseren. Toch blijft Make or Buy uiteindelijk een keuze gedreven door verwachtingen van de toekomst. Dit rapport bevat daarom ook waardeoordelen zoals expertinschattingen, extrapolaties van casevoorbeelden, en afwegingen tussen risico's. Ondanks deze (inherente) onzekerheden zijn wij ervan overtuigd dat een goed onderbouwde keuze mogelijk is op basis van dit rapport.

Uit de evaluatie komt de aanbeveling naar voren om een pakket in te zetten volgens het Aangescherpte Buy scenario voor de primaire regelingen (OB-NL, OSS, VAT refund, en Intracommunautaire Transacties). Er kan worden gekozen om de Btw Compensatie Fonds regeling buiten een pakket te houden als in de specificatie blijkt dat dit te veel maatwerk vraagt. Een Aangescherpte Buy komt met name uit de evaluatie naar voren omdat een off-the-shelf pakket significante versnelling kan bieden die van grote waarde is gezien de urgentie van een modernisering van de OB IT systemen. Wij zien de grote hoeveelheid specificatie- en ontwikkelwerk die nodig is en de onuitgewerkte afhankelijkheden van middeloverstijgende afdelingen (domeinen) als risico's van het Make scenario.

Ten eerste vraagt zelfbouw om een grote hoeveelheid ontwikkelwerk waarbij alleen al het opstellen van specificaties arbeidsintensief blijkt. Zo moet in de kern van de keten een nieuw transactiesysteem vanaf de grond toe worden ontworpen[3] en gebouwd. Ook is over de Keten OB heen ontwikkeling nodig in alle aanpalende domeinen (bijv. Domein Interactie en Domein Generiek Kantoor en Toezicht) om de gewenste verbeteringen voor belastingplichtigen en medewerkers te realiseren. Het opstellen van gedeeltelijke specificaties om te kunnen starten met de ontwikkeling van het aangifteproces is na acht maanden nog niet voltooid, mede doordat de kennis over de bestaande systemen bij 4 tot 5 cruciale werknemers ligt die drukbezet zijn. De alternatieve aanpak die start vanaf welsanalyse is tijdrovend en

[3] Op het detail niveau van een solutionarchitectuur

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

kan op veel IT-ontwerpvragen moeilijk antwoord bieden.

Ten tweede zijn het plan en budget incompleet waardoor er een reëel risico is dat het Make scenario langer zal duren dan de vijf jaar die momenteel al is ingeschat. Het Ketenplan focust zich nu op de opdracht om het transactiesysteem te vernieuwen. Voor dit plan is de budgettering onvolledig en ontoereikend en is de routekaart nog in ontwikkeling[4]. Bovendien bereikt de Belastingdienst met de vervanging van enkel dit systeem de doelsituatie niet. Middeloverstijgende afdelingen, waarvan de Keten OB afhankelijk is voor verbeteringen buiten het OB transactiesysteem, staan ook grotendeels aan de start van de ontwikkeling richting hun doelarchitectuur. Het ontbreken van gezamenlijke planning en budgettering over een keten met zoveel bewegende delen heen vormt een risico op kostbare vertraging.

De beschikbare pakketten bieden kans op een significante versnelling voor de hele Keten OB. Ze vormen een vergevorderd startpunt met out-of-the-box processen en klantreizen (waaronder evt. zelfs EU-processen) die met minder inspanning toepasbaar zouden moeten zijn voor de Belastingdienst. Ook omvat dit uitgangspunt beheerfuncties en wetsonafhankelijke voorwaarden (orkestratie, APIs, interne integratie, etc.) die in het zelfbouwscenario nog moeten worden ontwikkeld. Daarnaast beslaan de pakketten de hele keten, wat de afhankelijkheid van de generieke domeinen vermindert.[5] Ook voor een pakket zijn (wetgevings)specificaties nodig, maar deze kunnen versneld worden opgesteld, namelijk door enkel de benodigde veranderingen te specificeren t.o.v. het overzichtelijke startpunt van een pakket.

Echter de klant-tot-klant-brede inzet van het pakket voor enkel de OB (het Buy scenario), lijkt niet de optimale manier om een pakket in te zetten. Het Aangescherpte Buy scenario – een bekende en technisch haalbare toepassing voor beide leveranciers - past beter in het IT-landschap van de Belastingdienst bij gebruik van meer van de generieke functionaliteiten. Het gaat hier om drie aanpassingen:

1. **Inning domein:** Door een pakket enkel het OB-specifieke innen-op-aangifte te laten doen wordt het makkelijker inpasbaar in het Innen domein dan in het Buy scenario. Ook is het efficiënter, klantvriendelijker en simpeler om Innen op aanslag voor meerdere belastingmiddelen tegelijk buiten een pakket te doen.
2. **Analytics domein:** Door zelfontwikkelde signaalmodellen te gebruiken houdt de Belastingdienst hierop de controle. Zo kan hij mee ontwikkelen met de snel veranderende maatschappelijke en politieke verwachtingen, en technische mogelijkheden op het gebied van uitlegbaarheid en de eerlijkheid van datagedreven modellen.
3. **Interactie domein:** Door een pakketportaal nauw te integreren met het algemene portaal, merkt de klant minder van de overstap hiertussen. Let wel: ook in dit scenario blijven er grenzen aan de maakbaarheid van de klantervaring, omdat het zeer complex is om zelf bovenop een ingekocht pakket volledige klantreizen te bouwen. Daarnaast zorgt hergebruik van generieke kanalen dat klantvoorkeuren rondom communicatie overal gevolgd worden.

Net als de het brede Buy scenario kent het Aangescherpte Buy scenario een aantal compromissen, die op basis van onze evaluatie niet zouden opwegen tegen de bovengenoemde voordelen. Zo zal er meer datasynchronisatie nodig zijn van bijv. klantgegevens tussen de generieke en de pakketadministraties. Naast technische koppelvlakken vraagt dit om conversie tussen de verschillende datamodellen, maar dit is een standaard use case voor de leveranciers. Daarnaast wordt niet aan alle bestaande architectuureisen voldaan, met name rondom hergebruik van diensten en de organisatie volgens de domeinen. Deze eisen zijn belangrijk, maar de uitdaging waar de OB voor staat is dermate groot dat

[4] Verwachte oplevering juni 2022
[5] Ook in een Brede Buy scenario blijven de generieke domeinen nodig voor integratie werkzaamheden

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

afwijking hiervan acceptabel zou moeten zijn. Zeker gezien de kans dat in zelfbouw ook concessies gedaan zullen moeten worden op de doelarchitectuur, gegeven de korte tijdslijnen en het onvolledige budget. Tenslotte levert de Belastingdienst met gebruik van een pakketportaal voor de OB in op de mate waarin het zelf de klantervaring kan vormgeven.

Implementatie van een aangescherpte Buy

In alle scenario's, ook in het hoogst scorende, zal de modernisering van de OB een grote opdracht zijn. Het vervangen van een transactiesysteem midden in de uitvoering is een soort "openhartoperatie", met grote complexiteit en weinig ruimte voor fouten. Vanuit onze ervaringen in andere grote IT-transformaties en de bevindingen van dit onderzoek komen vijf aanbevelingen om de risico's te beperken. Keuze voor een pakket in het voorkeursscenario zou op zichzelf al vernieuwend zijn voor de Belastingdienst. Door de onderstaande thema's te verwezenlijken slaat hij ook qua uitvoering een nieuwe weg in.

Houd het klein; werk in plateaus van max. 1 jaar – Werken in kleinere deelstappen waarbinnen werkende software wordt opgeleverd, ook wel 'plateaus' genoemd, verhoogt de kans op succes aanzienlijk. Dit vraagt ten eerste een goed doordachte plateauplanning, die langdurig aandacht en steun krijgt binnen de organisatie. Ten tweede is automatisering van de manier waarop nieuwe code in gebruik wordt genomen van belang om verbeteringen snel en vaak in productie te kunnen brengen. Vraag leveranciers om in een "sandbox" (een afgeschermde omgeving) met een werkend systeem aan te tonen dat verbeteringen minimaal wekelijks en volledig geautomatiseerd in productie kunnen worden gebracht. Tenslotte is het belangrijk om eerst te migreren en daarna pas te upgraden. Dat wil zeggen, focus eerst op het minimale dat nodig is om het nieuwe systeem echt te gaan gebruiken, en weersta de verleiding om gelijk alle wensen voor nieuwe/betere functies te verwerken.

Beperk onderlinge afhankelijkheden door IT-diensten zoveel mogelijk "consumeerbaar" te maken als producten (d.w.z. bruikbaar door het consumerende team, zonder directe interactie met het leverende team). Momenteel is het model er meer een van uitbesteding dan van consumptie. Hierbij is afstemming belangrijk welke componenten wanneer beschikbaar zullen zijn.

Bouw een echt partnerschap met de leverancier op. De voordelen van een pakket creëren uiteraard ook een bepaalde mate van afhankelijkheid (vendor lock-in) van de leverancier. De belangrijkste risico's zullen contractueel afgedekt moeten worden (bijv. overdracht van de broncode bij faillissement van de leverancier). Echter, het is onmogelijk en onwenselijk alle risico's met harde contractuele afspraken uit te sluiten. De algehele insteek van de samenwerking zou die van een partnerschap moeten zijn, waarbij een win-win situatie gecreëerd wordt en open wordt samengewerkt op alle niveaus. Al vanaf het aanbestedingstraject vraagt dit model om intensieve samenwerking en interactie met potentiële leveranciers. Investering in en (door)ontwikkeling van de inkooporganisatie van de Belastingdienst zal hiervoor nodig zijn. Ook in de exploitatiefase is een partnerschap raadzaam waarin beide partijen denken én doen.

Investeer in draagvlak. Het voorkeursscenario vraagt van de uitvoeringsonderdelen en de IV-organisatie nieuwe manieren van denken en handelen. Ga als Keten OB in gesprek om zoveel mogelijk overeenstemming te bereiken over het doel, de aanpak en wat ervoor nodig is om het gekozen scenario succesvol te maken. Overweeg om je te laten inspireren en enthousiasmeren door andere organisaties die met vergelijkbare projecten bezig zijn. Tenslotte: bouw dit draagvlak niet alleen, maar onderhoud het ook. Houd vinger aan de pols in de verschillende onderdelen én lagen van de organisatie.

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Zet een crossfunctioneel "dream team" op, dat het voortouw neemt in de aanbesteding, specificatie en realisatie. Het is cruciaal om vast te houden aan de bereidheid om processen te versimpelen en zo veel mogelijk aan te sluiten bij de pakketstandaard. Het team zal constant ter discussie moeten stellen welke aanpassingen echt essentieel zijn. Ook hierbij geldt dat steun vanaf het hoogste niveau, vanaf het begin, onontbeerlijk is.

Het Aangescherpte Buy Scenario komt uit de evaluatie naar voren als de beste optie om de modernisering van de Keten OB op tijd, binnen budget en tegen specificaties op te leveren. De voorsprong die een geschikt pakket kan bieden is een kans voor de Keten OB om sneller significante verbeteringen voor haar klanten, medewerkers en opdrachtgevers te realiseren. Toch zal de realisatie van de modernisering een uitdagend traject worden, waarbij de juiste aanpak essentieel is, en een eendrachtige samenwerking van belanghebbenden binnen en buiten de Belastingdienst cruciaal is.

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Begrippenlijst

API: Application Programming Interface, een set functies en procedures om twee onafhankelijke software-applicaties informatie met elkaar te laten uitwisselen.

Btw: belasting toegevoegde waarde, zie ook 'OB.'

CAP: Centrale Administratieve Processen, het uitvoeringsonderdeel voor de verwerking van aangiftes en verzoeken.

Domein: het capabilitymodel van de Belastingdienst verdeelt de verantwoordelijkheid voor IT-systemen die nodig zijn om een klantreis te realiseren in verantwoordelijkheidsgebieden genaamd 'domeinen' (bijv. Interactie, Inning, Heffen van de OB). Binnen de informatievoorziening (zie IV) bestaat een apart organisatieonderdeel voor elk domein. De meeste domeinen overlappen volledig met een 'Keten' zoals gedefinieerd in de Topstructuur van de Belastingdienst.

FTE: Full Time Equivalent.

Functionele eisen: beschrijving van de werking van een systeem (of onderdelen daarbinnen) in termen van de verwachtingen waaraan het moet kunnen voldoen.

Generieke voorziening: een proces of IT-oplossing die bedoeld is voor gebruik in meerdere bedrijfsprocessen en/of belastingmiddelen.

Generiek domein: een domein (zie 'Domein') binnen de Belastingdienst verantwoordelijk voor de ontwikkeling en operatie van een generieke voorziening (zie 'Generieke voorziening'). Zie ook 'Middeloverstijgend.'

GO: Grote Ondernemingen, het uitvoeringsonderdeel verantwoordelijk voor de zaakbehandeling van en het toezicht op ondernemingen vanaf een gegeven grootte.

IV: Informatievoorziening, het ICT-bedrijf van de Belastingdienst. Een van de primaire procesdirecties en verantwoordelijk voor alle systemen van de Belastingdienst.

Keten: naast lijnsturing via de formele organisatieonderdelen kent de Belastingdienst ketens. Dit zijn samenwerkingsverbanden waarin de verschillende betrokken organisatieonderdelen gezamenlijk regie voeren op een set processen en onderliggende IT-systemen. Er bestaan zowel middelgerichte ketens (bijv. de Keten Omzetbelasting) als generieke ketens gericht op processen en behoeftes die bij alle/meerdere middelen voorkomen (bijv. de Keten Interactie). Zie ook 'Domein.'

Klantreis: de opvolgende set aan ervaringen van een gebruiker bij het doorlopen van een proces of systeem van begin tot einde, ook wel user journey genoemd.

Klant-tot-Klant: kwalificatie van een proces als volledig, d.w.z. strekkend van een start door de belastingplichtige of diens vertegenwoordiger (bijv. het doen van een btw-aangifte in het ondernemersportaal) tot en met communicatie vanuit de Belastingdienst terug aan de belastingplichtige (bijv. een brief met daarin de verschuldigde btw).

Low code: een vorm van softwareontwikkeling die is gericht op het visueel ontwerpen van applicaties. Bij low-code maakt men gebruik van een grafische gebruikersomgeving (GUI) en het instellen van configuraties, in plaats van het schrijven van traditionele computercode.

Middel: gangbare afkorting binnen de Belastingdienst voor een type belastingen, bijv. de omzetbelasting of de loonheffing.

Middelspecifiek: toebehoren aan of bedoeld zijn voor één belastingmiddel (in dit rapport vaak de omzetbelasting).

Middeloverstijgend: toebehoren aan of bedoeld zijn voor meerdere belastingmiddelen.

Middleware: ondersteunende elementen in de architectuur (bijv. een database, workflowmanager of API-gateway) die de ontwikkeling versnellen maar op zichzelf geen businessfuncties vervullen.

MKB: Midden- en Kleinbedrijf, het uitvoeringsonderdeel verantwoordelijk voor de zaakbehandeling van en het toezicht op ondernemingen tot een gegeven grootte.

OB: omzetbelasting, zie ook 'btw.'

Off-the-shelf: een aangekocht stuk software zonder maatwerk of configuratie.

P-Buitenland: Kennis- en Expertisecentrum Buitenland, het uitvoeringsonderdeel verantwoordelijk voor de zaakbehandeling van en toezicht op ondernemingen gevestigd buiten Nederland.

Topstructuur: Het vastgestelde organisatiemodel van de Belastingdienst.

Track-and-trace: de functionele wens van ondernemers en medewerkers om de actuele status van een aangifte, verzoek of betaling te kunnen zien.

Uitvoeringsonderdelen: groepsbenaming voor GO, MKB, P-buitenland, CAP en KI&S.

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Overzicht van figuren

Figuur 1: Probleemstelling 16

Figuur 2: Status van de ontwikkeling van functionele delen 19

Figuur 3: Functionele delen van de OB keten 22

Figuur 4: Make scenario 23

Figuur 5: Buy scenario 25

Figuur 6: Verschillen tussen leveranciers op hoofdonderdelen van systeemontwikkeling en implementatie 26

Figuur 7: Aangescherpte Buy scenario 28

Figuur 8: McKinsey Make or Buy Framework toegepast op de Belastingdienst criteria en context 29

Figuur 9: Voorbeeld van scoring (technologie dimensie) 30

Figuur 10: Budgettering Make en Buy over respectievelijk 5 en 15 jaar 47

Figuur 11: Definitie van het aangescherpte Buy scenario 64

Figuur 12: De onderzochte opties voor de verdeling tussen pakket en zelfbouw in het portaal 65

Figuur 13: De onderzochte opties voor de verdeling tussen pakket en zelfbouw in toezicht 66

Figuur 14: De onderzochte opties voor de verdeling tussen pakket en zelfbouw in Inning 67

Figuur 15: De onderzochte opties voor de verdeling tussen pakket en zelfbouw in Gegevens 69

Figuur 16: Samenvatting scores van de drie scenario's op het afwegingskader 71

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

1. Inleiding

De Belastingdienst wil besluiten hoe het IT-systeem voor de omzetbelasting (OB) te moderniseren. [39] Na een vooronderzoek zijn twee opties overgebleven: Make (zelfbouw) en Buy (aankoop van een pakketoplossing). [32] Een combinatie is evenwel mogelijk, waarbij niet alle functies van de pakketoplossing ingezet worden, maar in plaats daarvan aangevuld met zelfbouw, oftewel componenten uit het Make scenario. [39] De Belastingdienst heeft gevraagd om een onafhankelijk advies om hen te helpen kiezen tussen deze drie scenario's.

Dit advies bestaat uit een evaluatie van de scenario's, een voorkeursscenario, en een set aanbevelingen, beschreven in vijf hoofdstukken. Dit inleidende eerste hoofdstuk omvat een beschrijving van de context en vraagstelling van dit advies. Het tweede hoofdstuk beschrijft de problemen in de huidige situatie, de status van de modernisering, en de uitdagingen vanuit de bredere organisatie. In het aanpak hoofdstuk staan de scenario's in meer detail uitgelegd, net als het afwegingskader waartegen deze opties geëvalueerd zijn. In het evaluatie hoofdstuk worden de scenario's beoordeeld op de criteria in het afwegingskader. Het vijfde en laatste hoofdstuk bevat de aanbevelingen. Dit beschrijft als eerste de onderbouwing voor het voorkeursscenario, en biedt daarnaast een aantal implementatieaanbevelingen gebaseerd op de bevindingen tijdens het onderzoek en ervaringen uit de markt.

1.1 De Keten Omzetbelasting (OB)

De omzetbelasting is een belangrijke factor in het Nederlandse belastingstelsel en het functioneren van de Nederlandse economie, samenleving en overheid. Jaarlijks wordt voor meer dan €300 miljard aan te betalen btw verantwoord; in samenhang met vooraftrek wordt per saldo €100 miljard aan btw betaald en wordt 40 miljard aan btw (terug)betaald aan het bedrijfsleven. [36] De Keten Omzetbelasting (OB) ondersteunt vijf verschillende regelingen: [40]

1. **OB binnenland** - de aangifte van in Nederland verschuldigde btw
2. **VAT refund** - verzoeken in eigen land tot teruggave van in een ander EU-land betaalde btw
3. **One Stop Shop** - aangeven en betalen in eigen land van btw verschuldigd in een ander EU-land
4. **Intracommunautaire Transacties** - verstrekken van informatie over levering van goederen en diensten aan ondernemers in een ander EU-land
5. **Btw-compensatiefonds** - compensatie voor overheden voor niet-aftrekbare btw

De verwerking van miljoenen belastingaangiften krachtens deze regelingen gebeurt voor de overgrote meerderheid automatisch, door een reeks samenwerkende IT-systemen. [15] Deze Keten OB nodig voor de uitvoering van de OB regelingen valt onder de verantwoordelijkheid van het Ketenbestuur, voorgezeten door Persoonsgegevens Waar de systemen niet volautomatisch kunnen (uitval) of mogen (uitworp) verwerken, ontstaat handmatig werk. [15, 45]

Gebruikers van de Keten OB vallen in 4 hoofdcategorieën: ondernemers en hun vertegenwoordigers, medewerkers die de uitval behandelen (het dienstonderdeel CAP), medewerkers die de uitworp behandelen (de dienstonderdelen MKB, GO, en P-Buitenland), en Europese belastingdiensten met wie berichtenverkeer onderhouden wordt. [40] Indirect is er de Nederlandse burger, vertegenwoordigd door de politiek, die wensen heeft op de btw en hoe deze wordt geheven, en ingezet om maatschappelijke thema's te adresseren. Gegeven de hoge mate van automatisering komen deze wensen en verwachtingen neer op wensen en verwachtingen ten aanzien IT-systemen die de OB ondersteunen.

De kern de Keten OB is het 40 jaar oude OOB-systeem (Ondersteuning Omzet Belasting) dat de transactieverwerking doet van binnengekomen aangiftes en verzoeken. [40] Om de klant-tot-klant processen in hun volledigheid te realiseren doet de keten daarnaast ook een beroep op een aantal generieke domeinen, zoals Interactie, Gegevens, Generiek Kantoor en Toezicht (GKT), Inning en

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Betalingsverkeer, en Analytics. [6, 44] Deze domeinen leveren functionaliteit die inzetbaar is voor meerdere belastingmiddelen (bijv. het ondernemersportaal van de Belastingdienst). [14]

1.2 Vraagstelling van dit rapport

De Belastingdienst ziet twee potentiële oplossingen voor de modernisering van de OB IT-systemen: zelfbouw of een pakketoplossing. [39] Het zelfbouwscenario is uitgewerkt in de Domein Architectuur OB en het Ketenplan Modernisering OB. [30] Voor het pakketscenario is een marktconsultatie uitgevoerd, waarin twee pakketoplossingen naar voren zijn gekomen die de IT-behoefte van het domein OB waarschijnlijk zouden kunnen vervullen. [39] Een combinatie van deze twee opties is evenwel mogelijk, waarbij de pakketoplossing beperkter ingezet zou worden en gecombineerd zou worden met Make componenten.

Het is beleid bij de Belastingdienst om eerst te kijken naar Buy-oplossingen, alvorens voor Make te kiezen, maar in de praktijk is er weinig software in de markt die zich leent voor de kantgerichte processen. Daarom kiest de Belastingdienst meestal voor zelfbouw met inzet van ingekochte componenten waarmee de IV-organisatie systemen sneller kan bouwen. [44] Voor de Modernisering OB bestaan echter geschikte pakketopties. [5]

De keuze tussen de verschillende mogelijkheden heeft grote consequenties voor de Belastingdienst, maar ook voor de vele interne en externe belanghebbenden. De Belastingdienst hecht er dus belang aan om de keuze tussen Make en Buy zorgvuldig te maken op een manier die goed te verantwoorden is. [32] Daarom heeft hij om onafhankelijk advies gevraagd. [39]

In de openbare Europese aanbesteding voor het "Advies Keuzetraject OB" heeft de Belastingdienst gevraagd op basis van een beproefd afwegingsmodel en brede blik op de buitenwereld antwoord te geven op de vraag:

"Adviseert u de Belastingdienst het scenario zelfbouw (make), het scenario pakketoplossing (buy), of een combinatie van beide?" [39]

Gegeven de urgentie van de modernisering is het vormgeven van zelfbouw reeds gestart in het traject Modernisering OB en de realisatie van onderdelen van de doelarchitectuur in het EU-btw e-commerce hoofdspoor. [10, 39] Het Keuzetraject OB loopt hier parallel aan.

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

2. Situatie

2.1 De noodzaak tot modernisering

De staat van het OB systeem anno nu bevestigt de noodzaak tot modernisering. Aan het klant-tot-klant traject van de Keten OB komen 35 softwareapplicaties te pas. [18] Ondanks dat de Keten OB verantwoordelijkheid draagt voor het gehele proces, heeft zij alleen directe zeggenschap over de 14 applicaties voor heffing. Hiervan zijn slechts 3 applicaties ook onderdeel van de op lange termijn beoogde IT-infrastructuur. [18] De rest wordt gezien als "technische schuld", dat wil zeggen: verouderde applicaties die vervangen moeten worden. [18] De overige 21 applicaties vallen onder de verantwoordelijkheid van generieke Domeinen en worden als diensten geleverd. [18]

Figuur 1: Probleemstelling

Probleemstelling: het toekomstige IT landschap voor de OB is succesvol als het een aantal uitdagingen helpt oplossen

Uitdagingen	Onderliggende problemen	Andere betrokken domeinen (naast H&T)
Dreiging van systeem uitval en beperkingen in systeem wendbaarheid	Veel handmatig werk nodig, met beheersbaarheid en fout risico's tot gevolg, door verouderd kernsysteem	Inning (voor inzicht in betaal situatie van ondernemer)
	Gebrekkige prestaties van de applicaties verhinderen verwerking van verhoogde volumes	
	Kennis van OOB kernsysteem en kl[illegible]egroeit bij één of enkele personen	
	Aanpassingen en uitbreidingen aan het kernsysteem zijn niet mogelijk zonder risico van discontinuïteit	
Moeite met de verwerking van verantwoording & wetgeving in systemen	Nieuwe Europese of Nederlandse wetgeving kan niet gemakkelijk geïntegreerd worden	
	Administraties belastingplichtigen kunnen niet worden aangepast om te voldoen aan wetgeving	Gegevensdiensten
	Risicodetectie kan niet worden aangepast naar de laatste inzichten en eisen van wetgeving (vb. traceerbaarheid, proportionaliteit)	Analytics (model ontwikkeling)
	Juistheid van financiële verantwoording is niet aantoonbaar	Inning (data transparantie ook nodig buiten domein OB)
Beperkte automatisering	Semi-massale processen zijn onvoldoende geautomatiseerd waardoor handwerk regelmatig nodig is (vb. uitbetalen)	
	Lage kwaliteit van ingevoerde data door beperkte validatie checks	Interactie
Beperkte ondersteuning voor kantoor-processen	Inzicht in en overzicht van de werkvoorraad voor medewerkers is ontoereikend	Toezicht
	Geen real time management informatie beschikbaar in dashboards (vb. toename volume applicatie gebruikers)	GKT (dashboard ontwikkeling)
	Gebrekkige en gefragmenteerde ondersteuning voor handmatige verwerking (vb. geen gestandaardiseerd proces)	
Omslachtige, beperkt digitale interactie met de klant	Dienstverlening is onvoldoende digitaal beschikbaar (vb. geen digitale formulieren om verzoeken in te dienen, correcties op aangiftes voor sluitingstijd onmogelijk[1])	Interactie
	Geen digitale communicatie mogelijkheden van BD naar klant en beperkt van klant naar BD	Interactie
	Inrichting portalen voldoet niet aan klantenverwachtingen (vb. opvolgen van betalingen of direct betalen, beperkt overzicht van verplichtingen en status van aangiftes) en verloopt vaak via meerdere portalen	Inning, gegevens en interactie
	Beperkte S2S koppelingen mogelijk met boekhoudpakketten en commerciële platformen / tussenpersonen voor dienstverlening (vb. aangifte, betaling, statusinformatie)	Interactie
	Systemen zijn onvoldoende toegankelijk voor buitenlandse ondernemers (vb. DigiD nodig voor inloggen)	Interactie

1. Het niet mogelijk zijn van correcties na sluiting is wettelijk bepaald

Bronnen: Ketenplan modernisering OB, bijlage A van RfP, DA OB 2019, Bestuurlijke weergave DA OB april 2021, probleemstelling-huidige situatie OB

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

De noodzaak tot modernisering is het beste te begrijpen aan de hand van de risico's en problemen in de bestaande situatie, die de modernisering zou moeten oplossen.

Dreiging van systeemuitval en beperkingen in wendbaarheid. De transactiesystemen voor het heffen van de OB zijn dermate verouderd dat aanpassing een risico vormt dat het systeem crasht. [15] Het 40 jaar oude OOB-systeem dat de kern van dit systeem vormt is slecht gedocumenteerd en geschreven door ontwikkelaars die bijna allemaal met pensioen zijn, in de verouderde computertaal Cobol, die weinig nieuwe ontwikkelaars meer leren in hun opleiding. [10, 15] Speerpunten van de modernisering zijn daarom verhoging van zowel de wendbaarheid als beheersbaarheid[6] van de systemen. [7]

De verouderde basis is niet alleen te kwetsbaar om aan te passen, maar ook technologisch begrensd. Doordat bijvoorbeeld tabelgroottes niet meer aanpasbaar zijn sinds hun definitie in de jaren 80 kunnen er maar drie btw-tarieven tegelijkertijd worden gevoerd. [12] Aanpassing van deze tarieven kan slechts eens per enkele jaren door het maximum van negen historische waardes dat kan worden opgeslagen voor archivering. [12] Daarnaast is real-time verwerking niet mogelijk omdat het systeem op batchverwerking is gebouwd, en de monolithische architectuur stapsgewijze doorontwikkeling van losstaande onderdelen verhindert. [1, 34]

De situatie wordt verergerd door een tekort aan overzicht en kennis van het systeemlandschap. De documentatie van het systeem is onvolledig en deels incorrect. [12, 15] De laatste vier of vijf kennisdragers die weten hoe het systeem in detail werkt gaan richting hun pensioen, en enkele gepensioneerde oud-collega's springen nu al twee dagen per week bij om kennis over te dragen. [5, 10] De overzichtelijkheid wordt verder bemoeilijkt door apart aangebouwde oplossingen voor losse problemen: 16 Lokaal Ontwikkelde Applicaties (LOAs) en 22 Robuuste Tijdelijke Voorzieningen (RTV). [18] Deze toevoegingen aan de legacy architectuur vergroten de complexiteit van de modernisering en versterken een negatieve spiraal, geïdentificeerd door de Directie IV. [19]

Moeite met de verwerking van verantwoording en wetgeving. De systemen in het OB domein zijn niet wendbaar genoeg om te voldoen aan nieuwe wensen vanuit de wetgever. Nationaal wordt wetgeving uitgesteld totdat de gewenste veranderingen verwerkt kunnen worden. [12] Voor nieuwe Europese regelingen zoals de One Stop Shop (EU-btw e-commerce) moest door tijdsdruk gedeeltelijk een noodvoorziening worden gebouwd. [15, 26] Deze noodvoorziening voldoet niet aan alle Europese vereisten, kent veel handmatige handelingen (uitgevoerd door ~60 medewerkers), is slecht beheersbaar, en is gebouwd met een tijdelijke (d.w.z. te vervangen) applicatie (BRE). [15] De beperkte aanpasbaarheid van het transactiesysteem heeft er ook toe geleid dat niet altijd volledig kan worden voldaan aan verplichtingen (bijvoorbeeld het versturen van ontvangstbevestigingen of de juistheid van financiële verantwoording). [34, 49]

Beperkte automatisering: de hoeveelheid handmatig werk in de huidige situatie geeft risico op fouten, en moet sterk worden verminderd. [15, 34] Om uit het systeem gevallen berichten handmatig over te typen kost naar schatting €25 mln op jaarbasis. [34] Ongeveer 0.6% uitval in het automatische proces vereist 250 FTE op foutgevoelige, handmatige invoer van aangiftes en verzoeken. [23, 34, 39] Deze groep medewerkers vormt de meerderheid binnen het dienstonderdeel Centrale Administratieve Processen (CAP) voor de OB. [34] Het dienstonderdeel zou deze medewerkers op productievere taken willen inzetten. [23, 34]

Om de uitval te verminderen is enerzijds modernisering van het transactieverwerkingssysteem zelf nodig binnen het Domein OB. [15, 34] Anderzijds zou verhoging van de datakwaliteit door verbetering

[6] Beheersbaarheid is een samenvattend begrip voor criteria als modulariteit, herbruikbaarheid, analyseerbaarheid, etc. in hoeverre een stabiel systeem (zonder wijzigingen) te onderhouden en gebruiken is

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

van het system-to-system (S2S) aangiftekanaal en validatiechecks op ingevoerde data uitval kunnen minimaliseren. [34] De tweede aanpak valt onder het Interactie Domein. [44]

Beperkte ondersteuning van kantoorprocessen. Er is behoefte aan verbeterde hulpmiddelen (bijv. een integraal klantbeeld) en werkvoorraadbeheer in de behandeling van aangiftes en verzoeken door Belastingdienstmedewerkers. [6, 34, 43] Medewerkers in de handmatige behandeling en toezicht willen graag betere checks op data bij ontvangst om uitval te verminderen (bijv. in S2S) en betere casemanagement hulpmiddelen om zaken makkelijker te kunnen volgen. [34, 43] Dit betreft zowel handmatige uitvalverwerking, als toezicht door inspecteurs op uitgeworpen casussen. [34, 43] Deze hulpmiddelen vallen onder de verantwoordelijkheid van het Domein Generiek Kantoor en Toezicht. [15, 44]

Omslachtige, beperkt digitale interactie met de klant: de Belastingdienst wil de digitale interactie met de belastingplichtige of diens adviseur verder vergemakkelijken. [46, 47] Voor ondernemers (en de Belastingdienstmedewerkers die hen te woord staan) is real-time inzicht in de status van een zaak of betalingspositie nu niet mogelijk. [24] Uitdagingen op dit vlak worden deels veroorzaakt door de technische staat van het transactiesysteem (bijv. onmogelijkheid van real-time verwerking of het voortzetten van het automatische proces na correcties). Andere uitdagingen vallen binnen het domein Interactie (bijv. de verbetering van S2S koppelvlakken), of zelfs buiten de organisatie (bijv. digitale identificatiemiddelen voor ondernemers van buiten de EU). [17, 44]

Al met al is duidelijk dat de modernisering van het kerntransactiesysteem (OOB) een noodzakelijke, maar niet een afdoende voorwaarde is voor het verwezenlijken van de ambities van de Keten OB. Om alle knelpunten weg te nemen zijn ook intensieve samenwerking en afstemming met de generieke domeinen (bijv. Interactie) noodzakelijk. De volledige modernisering is dus afhankelijk van de voortgang van deze domeinen, en de prioriteit die voor de OB belangrijke onderwerpen hierbinnen krijgen.

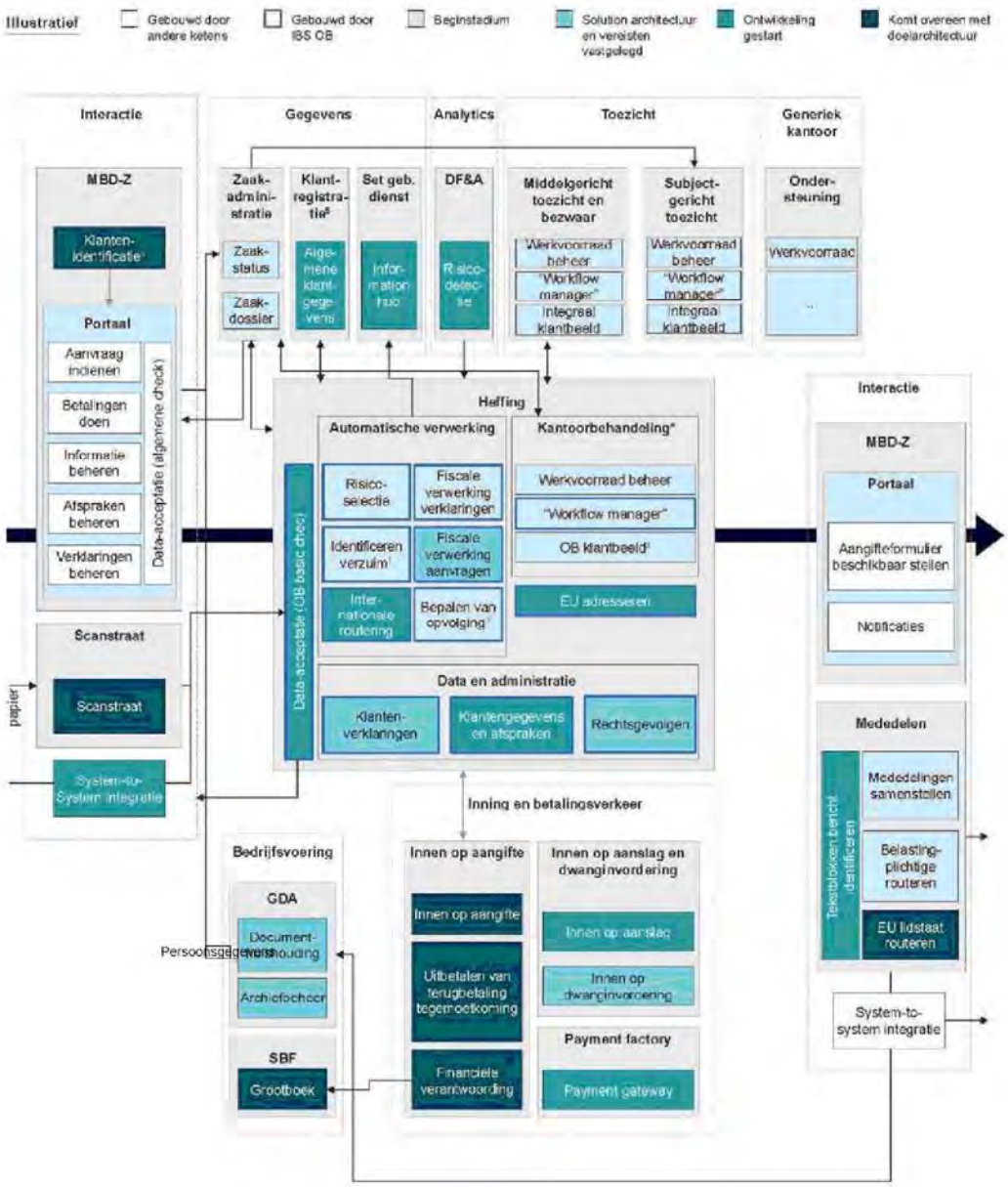
2.2 Status van de modernisering vandaag

Een groot deel van de doelarchitectuur voor de OB – zowel in het hart van Heffing als in de generieke domeinen – moet nog gerealiseerd worden. De transitie is begonnen, maar pas 7 van de 51 geïdentificeerde functionele onderdelen worden geleverd door applicaties die passen in de nieuwe, beoogde architectuur (zie figuur 2).

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Figuur 2: Status van de ontwikkeling van functionele delen

Startpunt: Zelfbouw is gestart in parallel aan dit keuzetraject Make or Buy, maar vindt plaats in een onzeker domeinlandschap



1. Betalings- en/of aangifteverzuim; 2. Bijvoorbeeld: vaststellen naheffingsaanslag; 3. Gebruikt dezelfde tool als toezicht, met enkel die subset aan info beschikbaar voor OB handmatige verwerking; 4. Probleem voor (buitenlandse) ondernemers die niet bij de KvK bekend zijn en zich daardoor niet met eherkenning kunnen aanmelden; 5. Bevat ook verbijzonderde registratie voor ondernemers die niet door KvK/BRP bekend zijn * Doel is om deze functie minimaal in te zetten

Bronnen: DA OB 2019-2021, Herijking DA n.a.v. AcICT, interne interviews, Marktconsultatie pakketoplossingen OB 2021

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

In oktober 2021 is de Modernisering OB gestart met ontwerp en ontwikkeling voor zelfbouw in het OB domein, in parallel met het keuzetraject. Sindsdien zijn de teams primair bezig met het opstellen van specificaties voor het aangifteproces in parallel met de bouw van een 'routeerder'[7], werk aan de Kleine Ondernemers Regeling en het keuzetraject Make or Buy. De verwachting is dat na negen maanden (juni 2022) kan worden gestart met de bouw van het aangifteproces.

Het traject EU-btw e-commerce[8] zou onderdelen van het beoogde nieuwe systeem ontwikkelen, en daarmee bijdragen aan de modernisering. De praktische uitvoering lijkt tot op heden echter beperkt. [26] Door korte tijdslijnen en late specificaties is een groot deel ontwikkeld in een "noodspoor", waarmee in korte tijd een werkende oplossing kon worden gebouwd en in werking gesteld. Deze is echter niet herbruikbaar in het beoogde nieuwe systeem. Enkel de administraties waarop deze oplossing draait zijn ontwikkeld in het hoofdspoor om herbruikbaar te zijn voor de doelarchitectuur. In een evaluatie van het e-commerce traject uit AcICT twijfels in hoeverre[9] dit in de praktijk ook zo zal zijn. [25, 28] In reactie hierop is de OB-domeinarchitectuur herijkt, en vervolgens door Gartner als "voldoende" beoordeeld. [38, 71]

Tegelijkertijd wordt in de gehele keten aan modernisering gewerkt, maar ook het grootste deel van de generieke domeinen bevindt zich nog in een relatief beginstadium. Dit is te zien in de bovenstaande functionele opdeling[10] van de Keten OB (zie figuur 3). Van de 51 functionele delen nodig zijn er pas 7 in overeenstemming met de doelarchitectuur gerealiseerd. [4] Van 10 is de ontwikkeling gestart en van 6 zijn de solutionarchitectuur[11] en vereisten vastgelegd. [4] Applicaties voor de overige 28 functionele delen zijn of nog in het beginstadium van ontwikkeling of nog niet begonnen. [4]

In dit landschap met veel bewegende delen is een tekort aan integrale afstemming. Vanuit de generieke diensten bestaan roadmaps en 'zonnewijzers' op een wat hoger niveau, maar ontbreken concrete deadlines welke specifieke functionaliteit wanneer wordt opgeleverd, zodat de keten weet wanneer aan welke eisen wordt voldaan. [21] In de kern van de OB-keten ontbreekt een overzicht van de aansluitingen met andere domeinen in de doelarchitectuur. [1]

De generieke domeinen zijn ambitieus opgezet als brede verantwoordelijkheidsgebieden. [44] Als de realisatie van deze ambities vertraging ondervindt, zoals bijv. het geval is bij de hulpmiddelen voor zaakbehandelaars en toezichtmedewerkers van Generiek Kantoor en Toezicht, moet de keten zelf een tijdelijke oplossing bouwen. [15] De tijd die nodig is voor het realiseren van generieke diensten, sluit in de praktijk vaak niet aan bij de urgentie vanuit de ketens, met als gevolg suboptimale tussenoplossingen.

2.3 Scenario-overstijgende uitdagingen

Een traject van de omvang en complexiteit van de Modernisering OB is altijd uitdagend. Naast de problemen in het systeem zelf (benoemd in hoofdstuk 2.1) zijn er in de bredere context van de organisatie ook een paar knelpunten. Deze zijn van belang in zowel het Make als de Buy scenario's en in die zin komen ze maar beperkt terug in de keuze hiertussen. Omdat ze fundamenteel zijn voor het succes, willen we ze op dit punt benoemen. Van de problemen die spelen in beide scenario's verdienen de volgende de aandacht:

7 De routeerder maakt het mogelijk voor inkomende berichten te besluiten of deze naar het bestaande of het nieuwe systeem toe moeten. Dergelijke routering helpt de migratie geleidelijk te organiseren, maar is geen direct onderdeel van de doelarchitectuur

8 Programma om aan EU richtlijnen voor elektronische handel te voldoen, gestart in 2020, met een hoofdspoor en een noodspoor. Naar verwachting vervangt het hoofdspoor op z'n vroegst in 2023 het noodspoor.

9 Zo stelt AcICT dat de e-commerce regeling in de praktijk afwijkt op relevante punten van andere btw-regelingen, zoals het doorvoeren van correcties en het registreren van btw-verplichtingen buiten Nederland.

10 Een blok representeert een business capability en dus niet noodzakelijkerwijs 1-op-1 een applicatie

11 Ontwerp van een systeem in voldoende detail dat ontwikkelaars kunnen starten met de bouw

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

1. Afstemming tussen de domeinen. Het capabilitymodel van de Belastingdienst deelt de verantwoordelijkheid voor de IT-systemen in de Keten OB[12] op in domeinen.[44] De domeinen die herbruikbare diensten leveren aan meerdere ketens worden generiek genoemd.[44] Deze generieke domeinen zijn in feite brede verantwoordelijkheidsgebieden voor onderwerpen als bijv. Interactie, Inning of Gegevens. Binnen deze brede scope zijn de generieke domeinen zelfs verantwoordelijk voor ketenspecifieke toepassingen (bijvoorbeeld: teams uit het Interactie domein bouwen de webformulieren voor de OB). Middelketens als de OB zijn voor veel aanpassingen direct afhankelijk van de generieke domeinen door deze splitsing van verantwoordelijkheden en de beperkte mate waarin de generieke diensten te gebruiken zijn zonder hulp van de teams die ze gebouwd hebben. Ook zal een relatief groot aantal generieke applicaties nog veranderen richting hun doelarchitectuur. Waar deze generieke voorzieningen nog niet klaar zijn moeten de ketens zelf tijdelijke voorzieningen bouwen waar vaak niet op gerekend is in de planning of budgettering. Deze uitdaging is hier benoemd vanwege de relevantie in beide scenario's maar werkt dermate verschillend door dat hij regelmatig terugkomt in de evaluatie.

2. Lange termijn doelstellingen realiseren. Zowel bij in de generieke als middelspecifieke domeinen ligt de focus sterk op of langetermijndoelstellingen óf urgente kortetermijnoplossingen. Het ontbreekt vaak aan een concrete releaseplanning van "plateaus", om de langetermijndoelen in kleine stapjes in productie te brengen. Dit heeft een aantal implicaties. Ten eerste maken de langere tijdslijnen het lastig voor de middelspecifieke ketens om op de generieke domeinen te leunen in de realisatie van lopende projecten. Daardoor wordt ook de aansluiting van de generieke domeinen op de wensen van de ketens ingewikkelder, omdat de ontwikkelingen aan de generieke kant in de tussentijd vorderen. Ten tweede heeft de langetermijnfocus mogelijk als resultaat dat niet alle inspanningen al hebben geleid tot code in productie, waardoor waarde verloren gaat wanneer financiële en bestuurlijke commitment voor een traject voortijdig wegvallen.

3. Prioriteiten stellen en vasthouden. De prioriteiten van de Belastingdienst zijn veranderlijk, deels vanwege de schuivende maatschappelijke, politieke en juridische context, en deels vanwege de moeite die de Belastingdienst kan hebben met het opstellen van harde prioriteiten en het vasthouden aan keuzes, ook als pijnlijke consequenties ontstaan. Er is momenteel onvoldoende sturing en afstemming op Belastingdienstbrede prioriteiten.[29] Dat prioriteiten tussentijds (kunnen) veranderen, en daarmee de allocatie van budget en kritieke manpower, vormt een extra complicatie voor een meerjarig traject als dit. De ketens zijn opgezet met het doel de klantreis te optimaliseren, maar voor de realisatie van die ambitie ligt een groot deel van het budget en de zeggenschap bij de generieke domeinen. Ook de financiering volgens het kasstelsel maakt prioriteitstelling minder secuur. Als gevolg hiervan worden trajecten soms halverwege de looptijd gestopt of blijven met prioriteit gebouwde generieke voorzieningen (gedeeltelijk) onbenut als de aansluiting van andere ketens[13] prioriteit verliest.

4. Samenwerking tussen de uitvoeringsonderdelen en IV. Er is verbetering mogelijk in de wijze waarop business en IT samenwerken bij het prioriteren van de activiteiten binnen een project. Bij nieuwe/veranderende functionaliteiten wordt niet altijd de afweging gemaakt tussen inspanning en meerwaarde. Ook verliezen non-functionele eisen als snelheid en beheersbaarheid vaak aandacht. Dit hangt samen met hoge verwachtingen omtrent de aanpasbaarheid van systemen. Eisen en wensen voor het systeem worden vaak pas laat in het traject bekend (of zijn aan verandering onderhevig). Grote aanpassingen in een vergevorderd stadium kunnen bij zowel Make als Buy scenario's tot kostbare vertragingen leiden.

[12] Net als alle andere ketens
[13] Dit is ook een indicatie dat de generieke diensten in kwestie niet simpel onafhankelijk consumeerbaar zijn

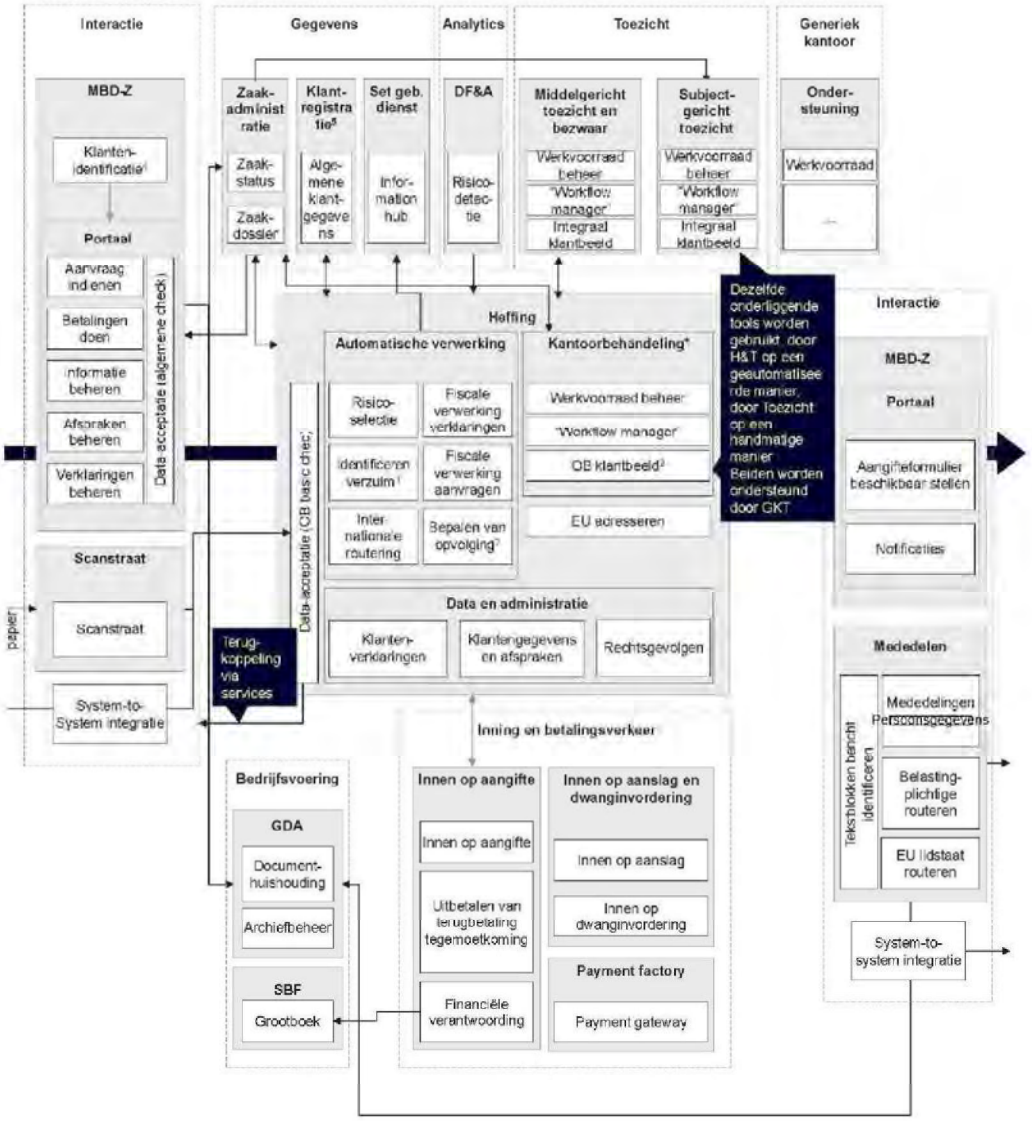
1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

3. Aanpak

3.1 De scenario's

Om verschillende scenario's te definiëren en vergelijken is, op basis van werksessies met het onderzoeksteam, domeinarchitecten en IV&D, de Keten OB opgedeeld in een set benodigde functionaliteiten (zie figuur 3). Deze functionaliteiten vallen binnen de verschillende domeinen die bijdragen aan de Keten OB. De kern hiervan is het middelspecifieke Heffen (ook wel het OB domein). De rest van de functionaliteiten die nodig zijn voor de Keten OB worden geleverd vanuit de generieke domeinen, waaronder Interactie, Gegevens, Toezicht, en Inning.

Figuur 3: Functionele delen van de OB keten



1. Betalings- en/of aangifteverzuim; 2. Bijvoorbeeld: vaststellen naheffingsaanslag; 3. Gebruikt dezelfde tool als toezicht, met enkel die subset aan info benodigd voor OB handmatige verwerking; 4. Probleem voor (buitenlandse) ondernemers die niet bij de KvK bekend zijn en zich daardoor niet met oherkenning kunnen aanmelden; 5. Bevat ook verbijzonderde registratie voor ondernemers die niet door KvK/BRP bekend zijn * Doel is om deze functie minimaal in te zetten

Bronnen: DA OB 2019-2021, Herijking DA n.a.v. AcICT, interne interviews, Marktconsultatie pakketoplossingen OB 2021

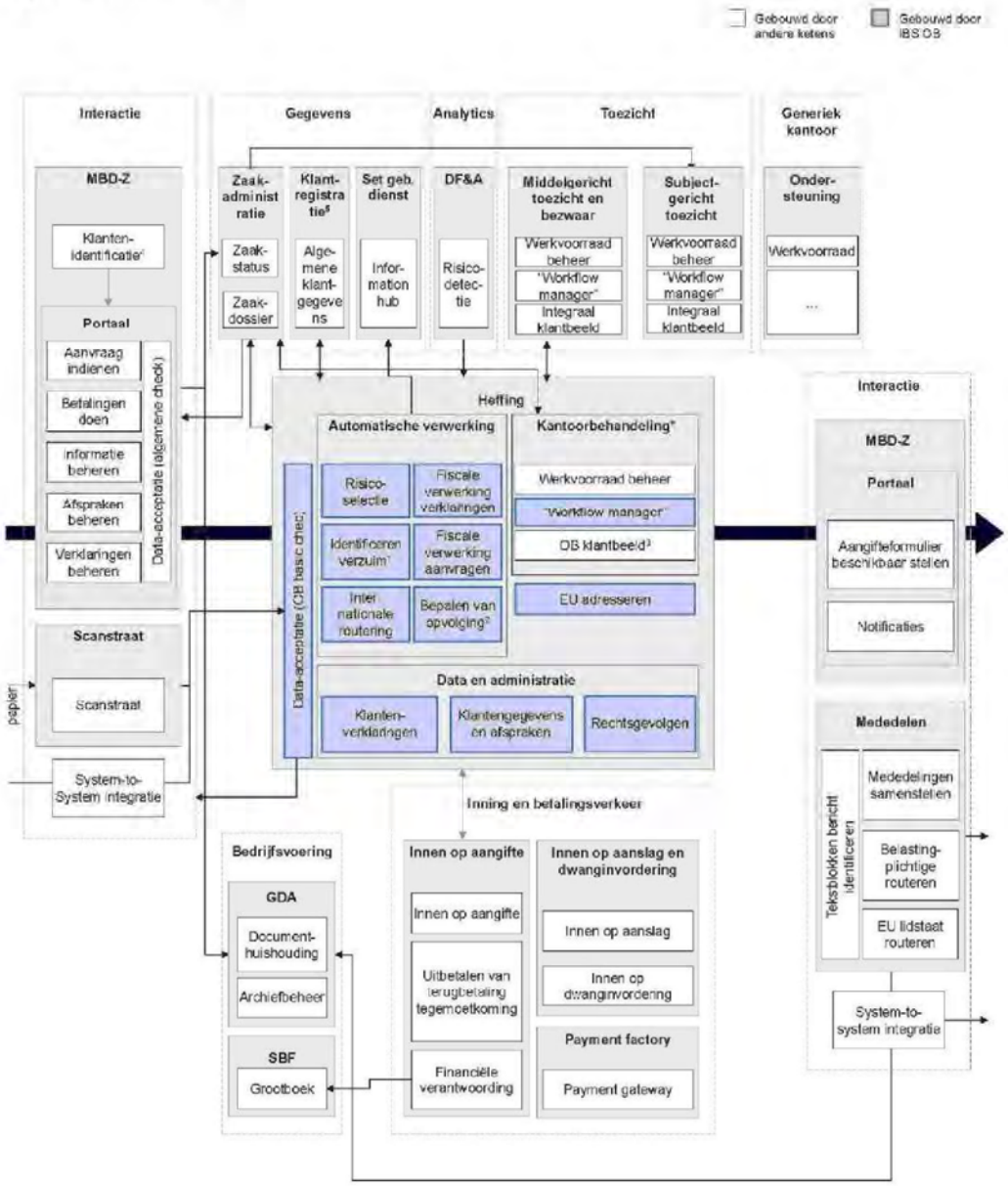
1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Het onderzoek gaat uit van 3 scenario's: Make, Buy en Aangescherpte Buy.

Het Make scenario

In het Make scenario wordt de oplossing ontworpen en ontwikkeld en het traject aangestuurd door de Belastingdienst. Hierbij worden ingekochte bouwblokken ingezet met als doel de oplossing sneller en effectiever te realiseren.

Figuur 4: Make scenario



1. Betalings- en/of aangifteverzuim; 2. Bijvoorbeeld: vaststellen naheffingsaanslag; 3. Gebruikt dezelfde tool als toezicht, met enkel die subset aan info benodigd voor OB handmatige verwerking; 4. Probleem voor (buitenlandse) ondernemers die niet bij de KvK bekend zijn en zich daardoor niet met cherkonning kunnen aanmelden; 6. Bevat ook verbijzonderde registratie voor ondernemers die niet door KvK/BRP bekend zijn * Doel is om deze functie minimaal in te zetten

Bronnen: DA OB 2019-2021, Herijking DA n.a.v. AcICT, interne interviews, Marktconsultatie pakketoplossingen OB 2021

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

De zelfontworpen oplossing staat beschreven in het Ketenplan en de domeinarchitecturen van de OB en generieke ketens. De uitvoering vindt plaats met interne medewerkers en/of ingehuurde individuen of teams. Een groot gedeelte van de functionaliteit nodig voor de keten zal opgeleverd worden door teams uit andere domeinen dan de OB (zie figuur 4). Belastingdienstmedewerkers voeren de regie gedurende het hele traject, zowel op proces als inhoud. Voor de aansturing binnen een traject werkt de Belastingdienst volgens een Agile aanpak (SAFe). De portfolioraad en portfoliomanagers zijn verantwoordelijk voor het bepalen van ketenoverstijgende prioriteiten en afstemming.

Ook bij zelfbouw maakt de Belastingdienst gebruik van aangekochte softwarepakketten en frameworks, maar hier gaat het om middleware bedoeld om de ontwikkeling te versnellen. Belangrijke bouwblokken van de oplossing zijn Business Automation Workflow (BAW) van IBM, Business Rule Management (BRM) en Normalized Systems. BAW levert low-code[14] functionaliteit rondom processturing, workflow, en taakafhandeling. BRM vergroot de wendbaarheid voor wetswijziging met een low-code omgeving, bijv. ALEF, waarin semi-geautomatiseerd wetteksten tot executeerbare business rules worden omgezet. Normalized Systems is een framework waarmee versneld op zichzelf staande Java executables kunnen worden opgeleverd.

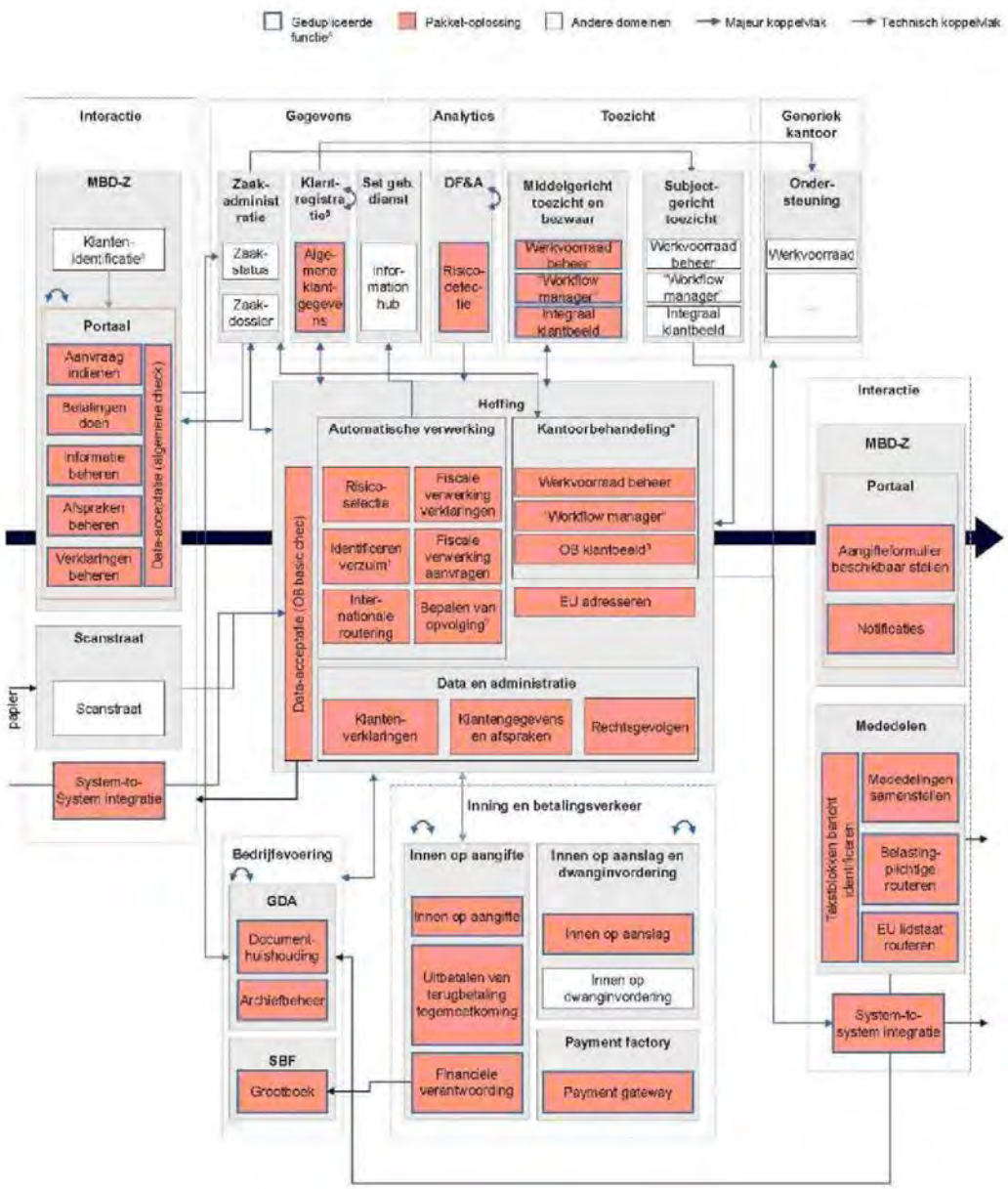
[14] Low-code: ontwikkeling met visuele bouwblokken i.p.v. volledig coderen

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Buy scenario

In het Buy scenario wordt een geselecteerde pakketoplossing ingezet om functionaliteit voor heel de Keten OB en alle OB-regelingen te leveren (zie figuur 5).

Figuur 5: Buy scenario



1. Betalings- en/of aangifteverzuim; 2. Bijvoorbeeld: vaststellen naheffingsaanslag; 3. Gebruikt dezelfde tool als toezicht, met enkel die subset aan info benodigd voor OB handmatige verwerking; 4. Probleem voor (buitenlandse) ondernemers die niet bij de KvK bekend zijn en zich daardoor niet met eherkenning kunnen aanmelden; 5. Bevat ook verbijzonderde registratie voor ondernemers die niet door KvK/BRP bekend zijn * Doel is om deze functie minimaal in te zetten

Bronnen: DA OB 2019-2021, Herijking DA n.a.v. AcICT, interne interviews, Marktconsultatie pakketoplossingen OB 2021

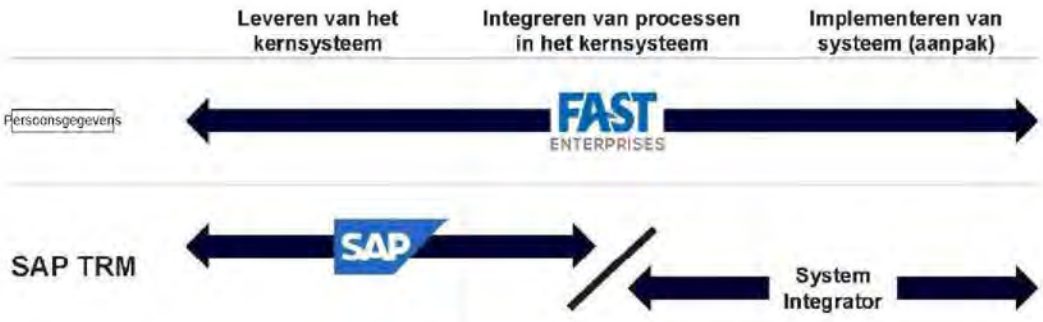
1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Met de ketenbrede inzet omvat het pakket alle OB-regelingen[15] van-klant-tot-klant. Dit heeft als consequentie beperkt gebruik en duplicatie van functies van generieke domeinen (m.u.v. verplichte voorzieningen, bijv. de Generieke Digitale Infrastructuur en dwanginvordering). De processen worden in principe aangepast naar de configuratiemogelijkheden van het pakket. Maatwerkcode wordt alleen ingezet indien nodig voor koppelvlakken of als verplichtingen uit wet- en regelgeving anders onoplosbaar zijn.

In de marktverkenning is gefocust op twee pakketten: GenTax van FAST Enterprises en SAP TRM van SAP. Beide leveranciers hebben hun eigen kernsysteem ontwikkeld. FAST Enterprises implementeert dit systeem zelf, SAP werkt met system integrators voor de implementatie en (ten dele) voor het inrichten van processen bovenop het kernsysteem (zie figuur 6). Op basis van ervaring bij andere belastingdiensten, zien McKinsey sector experts beide leveranciers als geloofwaardige en betrouwbare spelers, en als relevante kandidaten om mee te nemen in een evt. aanbesteding.

De focus op deze twee leveranciers geeft een goed beeld van de te verwachten opties voor de Belastingdienst. Andere leveranciers om in deze Make of Buy evaluatie mee te nemen kwamen niet naar voren uit: 1) een korte marktscan door McKinsey, 2) een recente aanbesteding door een andere belastingdienst waar McKinsey kennis van heeft genomen, of 3) navraag bij Gartner door de Belastingdienst. Desalniettemin is er geen diepgaand marktonderzoek verricht en blijft het mogelijk dat andere partijen zich inschrijven voor een eventuele aanbesteding. Zo is er na de marktverkenning een aanbod gekomen van Netcompany op basis van een eerder ontwikkeld systeem voor de Deense belastingdienst (wat momenteel nog geen commercieel beschikbaar pakket is). Het CTO-office van de Belastingdienst doet momenteel onderzoek naar deze additionele mogelijkheid.

Figuur 6: Verschillen tussen leveranciers op hoofdonderdelen van systeemontwikkeling en implementatie



[15] Het btw-compensatiefonds (BcF) is het enige optionele onderdeel

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

GenTax van FAST Enterprises wordt in dit onderzoek als referentiepakket gebruikt voor de evaluatie. De voor- en nadelen van de twee pakketten mogen namelijk niet worden opgeteld tot een onrealistische combinatie van het beste (of slechtste) van beide opties. Het GenTax pakket is het meest representatief voor het (ketenbrede) Buy scenario, omdat hierin de processen al in grotere mate zijn gedefinieerd. Dit pakket is het meest complete off-the-shelf pakket, waar SAP TRM meer ruimte biedt (en inspanning vraagt) om zelf processen te ontwikkelen binnen hun systeem. Ook zijn voor het GenTax pakket meer informatie en casevoorbeelden beschikbaar in de marktconsultatie.

De keuze voor één referentiepakket in deze evaluatie is bedoeld om een eerlijke vergelijking met Make mogelijk te maken, en dient daarmee uitdrukkelijk niet als een advies. De keuze tot aanschaf van een pakket moet in een eventuele aanbesteding door de Belastingdienst worden gedaan op basis van een gedetailleerde vergelijking tussen de beschikbare opties. Waar de evaluatie voor het SAP TRM pakket significant afwijkt van het referentiepakket, wordt dit aangegeven.

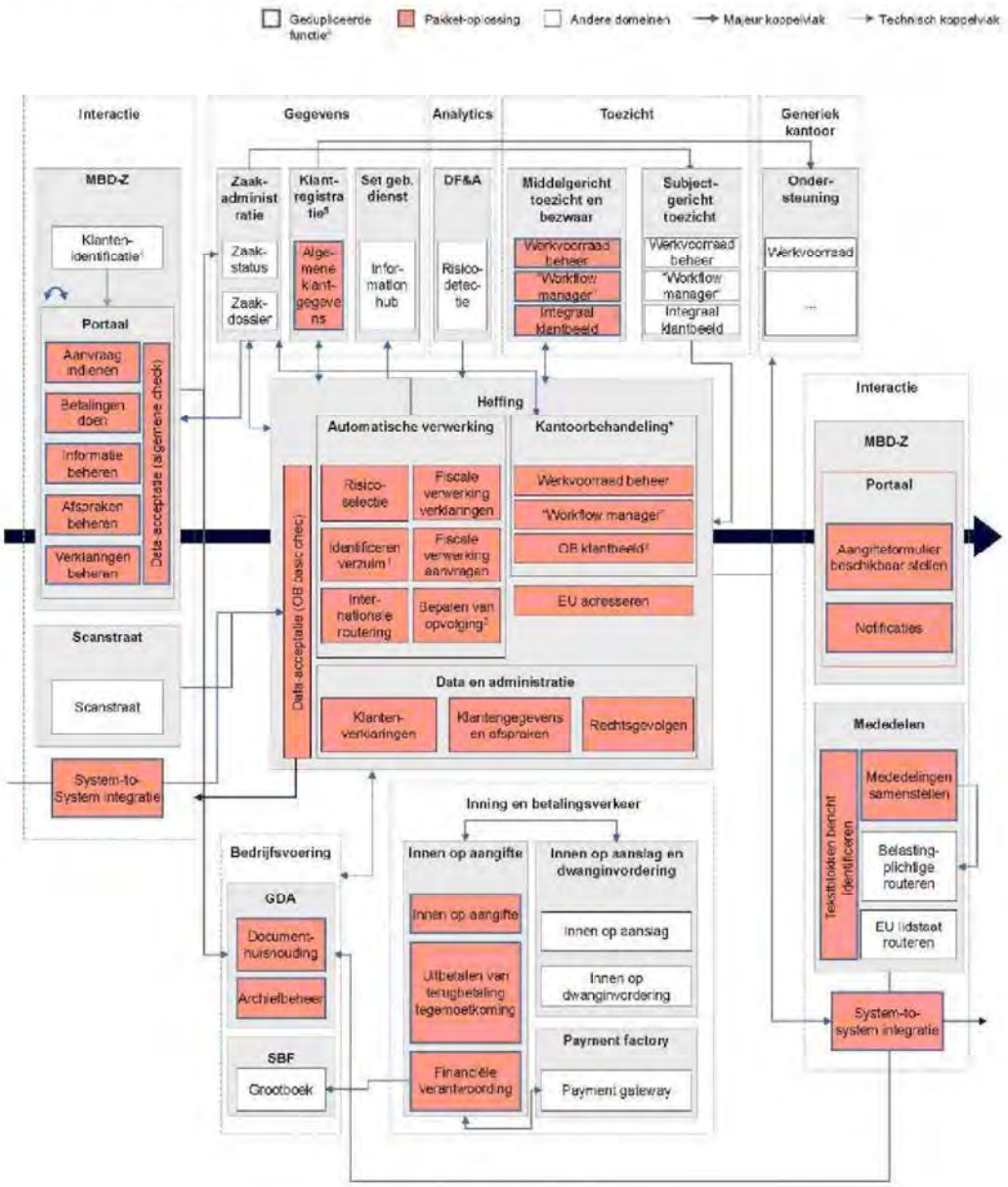
Aangescherpte Buy scenario

Het Aangescherpte Buy scenario is ontstaan door een analyse per generiek domein van de ideale verdeling van functionele behoeften tussen een pakket en zelfbouw, in werksessies met het ketenbureau en de enterprise architect. Dit leidde tot een geoptimaliseerde inzet van een pakketoplossing die de technische inpasbaarheid vergroot en controle houdt over strategische competenties. Ook de evaluatie van dit Aangescherpte Buy scenario is bepaald als afgeleide van het Buy scenario.

Van de vijf OB-regelingen is met name gekeken naar het nationale systeem (OB-NL) en de Europese regelingen (OSS, VAT refund, en Intracommunautaire Transacties). Meer gerichte inzet van een pakket in het Aangescherpte Buy scenario zou deze vier regelingen moeten omvatten. Het nationale systeem om btw-aangiftes te verwerken vormt de kern van een pakket, en hier is de moderniseringsbehoefte het meest urgent (zie hoofdstuk 2). Voor de Europese regelingen zien wij een kans om gebruik te maken van ontwikkelwerk in een pakket ook omdat bestaande implementaties grotendeels als tijdelijke voorzieningen zijn neergezet (bijv. One Stop Shop). De laatste, kleinere (in aantallen aangiften) OB-regeling, het btw-compensatiefonds, is niet specifiek onderzocht. Tijdens de specificatie van functionele eisen moet blijken of de hoeveelheid maatwerk nodig om deze regeling in een pakket te realiseren, opweegt tegen de voordelen, ook in de context van de technische staat van de bestaande systemen.

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Figuur 7: Aangescherpte Buy scenario



1. Betalings- en/of aangifteverzuim; 2. Bijvoorbeeld: vaststellen naheffingsaanslag; 3. Gebruikt dezelfde tool als toezicht, met enkel die subset aan info benodigd voor OB handmatige verwerking; 4. Proloeem voor (buitenlandse) ondernemers die niet bij de KvK bekend zijn en zich daardoor niet met erkenning kunnen aanmelden; 5. Bevat ook verbijzonderde registratie voor ondernemers die niet door KvK/BRP bekend zijn * Doel is om deze functie minimaal in te zetten

Bronnen: DA OB 2019-2021, Herijking DA n.a.v. AcICT, interne interviews, Marktconsultatie pakketoplossingen OB 2021

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

3.2 De evaluatie

De verschillende scenario's zijn geëvalueerd aan de hand van een beproefd afwegingskader. Dit kader is gebaseerd op een McKinsey framework dat in samenspraak met de Belastingdienst is toegesneden op de situatie van de Keten OB. Het afwegingskader bestaat uit vijf dimensies: technologie, strategische fit, financieel, vaardigheden en capaciteiten, en implementatie snelheid, flexibiliteit en risico's (zie figuur 8). Elke dimensie van het afwegingskader is opgesplitst in vier of vijf componenten die individueel gekwantificeerd worden in de evaluatie. De dimensies en componenten zijn vastgesteld met het ketenbestuur op 28 maart 2022 (zie figuur 9). De scoringscriteria en de weging van de individuele componenten zijn besproken, maar niet officieel vastgesteld, omdat de toepasbaarheid hiervan in hoge mate afhankelijk is van de beschikbare feiten en bevindingen tijdens het onderzoek.

Figuur 8: McKinsey Make or Buy Framework toegepast op de Belastingdienst criteria en context

Het afwegingskader is gebaseerd op het McKinsey Make or Buy Framework toegepast op de Belastingdienst criteria en context

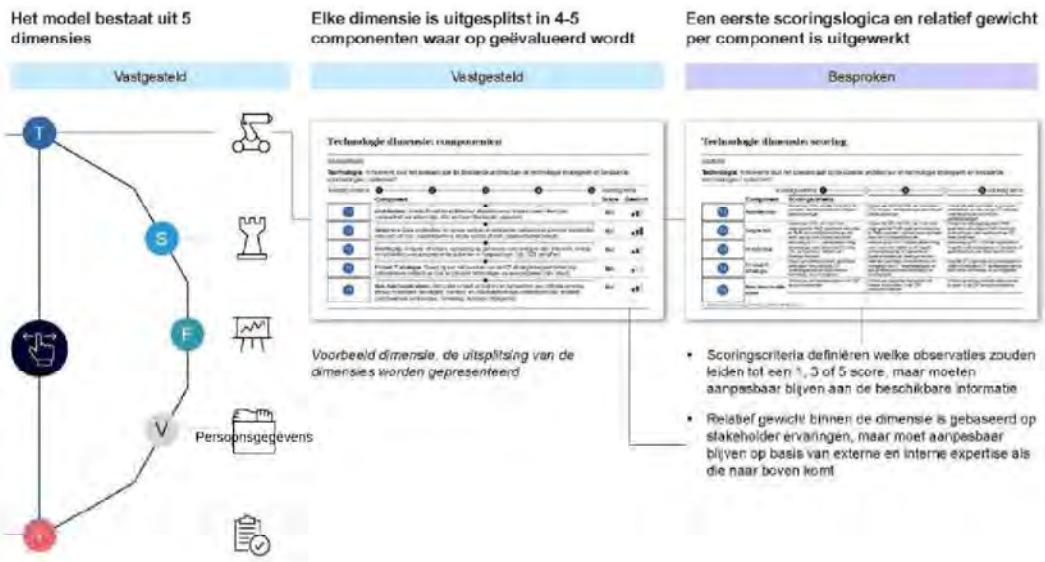


Bronnen: Bijlage A Specificatie Advies Keuzetraject Omzetbelasting, proprietary Make or Buy Framework

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Figuur 9: Voorbeeld van scoring (technologie dimensie)

Elke dimensie bestaat uit 4-5 componenten



De evaluatie volgens het afwegingskader is gebaseerd op een verscheidenheid aan bronnen:

- 32 interviews[18] met meer dan 65 belanghebbenden en kennisdragers binnen de Belastingdienst
- Een set schriftelijke technische verdiepingsvragen aan de twee potentiële leveranciers en mondelinge toelichting hierop
- 125+ door de Belastingdienst gedeelde stukken aangaande o.a. beleid, architectuurkaders, plannen, ontwerpen, markt consultatie en eerdere projecten
- Raadpleging van 12+ experts op IT voor belastingautoriteiten uit het McKinsey netwerk
- Een enquête met 36 respondenten over interne vaardigheden en kennis voor de Modernisering OB (zie bijlage voor de volledige resultaten)

Ondanks de verzamelde feitenbasis blijft Make or Buy inherent een keuze gedreven door verwachtingen van de toekomst. In dit onderzoek formuleert McKinsey onafhankelijk verwachtingen hoe de scenario's zouden uitwerken, gebaseerd op de feitenbasis. Dit rapport bevat daarom ook expertinschattingen, extrapolaties van casevoorbeelden, en afwegingen tussen risico's. Daarnaast ontstaat onzekerheid doordat op een aantal onderwerpen weinig informatie beschikbaar is. Bijvoorbeeld is nog niet bekend wat de Belastingdienst wil dat een nieuw systeem precies kan (de functionele eisen). Dergelijke onzekerheden zijn meegewogen in de scores op de relevante dimensies en componenten in het afwegingskader. Desondanks zijn wij ervan overtuigd dat een goed onderbouwde keuze mogelijk is op basis van dit rapport.

[18] Waar deze interviews als bronnen worden benoemd is zoveel mogelijk uitgegaan van feitelijke uitspraken. Controle op de feitelijkheid is gedaan in vervolginterviews en het tegenlezen van dit rapport op feitelijkheid door 8 betrokken organisatieonderdelen van de Belastingdienst. Waar meningen en/of inschattingen uit de interviews worden aangehaald is dit expliciet benoemd.

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

De Belastingdienst en McKinsey hebben nauw samengewerkt bij het vaststellen van het afwegingskader en het verzamelen van de feitenbasis, maar de evaluatie en het advies op basis hiervan zijn onafhankelijk ontwikkeld door McKinsey. Het afwegingskader is gebaseerd op het voorstel van McKinsey en officieel vastgesteld door het ketenbestuur van de OB. Vervolgens heeft het gecombineerde McKinsey en Belastingdienst Onderzoeksteam informatie verzameld, die later is gevalideerd door de leden van het Belastingdienst Programmateam en hun achterban. De evaluatie en het hieruit volgende advies zijn onafhankelijk opgesteld door McKinsey. De betrokkenheid van de Belastingdienst beperkte zich hier tot reactie op het aangeboden stuk om feitelijke onjuistheden te voorkomen.

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

4. Evaluatie

4.1 Evaluatie Make & Buy

Dit hoofdstuk evalueert als eerste de Make en Buy scenario's langs de vijf dimensies van het afwegingskader (zie figuur 8). Nadat hier ook de knelpunten in het Buy scenario geduid zijn, worden vervolgens de definitie en score van het Aangescherpte Buy scenario (eerder combinatie scenario genoemd) beschreven.

4.1.1 Technologie

Binnen de dimensie technologie omvat het afwegingskader de volgende vijf componenten:

1. Architectuur
2. Gegevens
3. Interfacing
4. Fit met de IT strategie
5. Non-functionele eisen

Make scoort beter op afstemming met de architectuurkaders, aangezien het ontwerp gemaakt is met deze kaders als leidraad. Buy biedt echter een oplossing die reeds bewezen is en waarin onderliggende componenten reeds geïntegreerd zijn. Hoewel dit afwijkt van de voorziene domeinarchitectuur en principes (bijv. rondom de replicatie van gegevens), beperkt het de afhankelijkheid van andere domeinen. De grotere onzekerheid bij Make of andere domeinen tijdig kunnen leveren, vormt een ongewenst risico dat tijdelijke voorzieningen moeten worden ingepast, met architectuurschuld tot gevolg. Voor non-functionele eisen heeft Buy ook een hogere score, omdat deze out-of-the-box worden geleverd en daarmee niet afhankelijk zijn van volledige zelfbouw met het gevaar van prioriteitsverlies.

T1 Architectuur

Wat betreft de architectuur moet worden gekeken naar de fit met de architectuurafspraken en -principes zowel intern als extern.

Make: 3	Buy: 2
In ontwerp volgt zelfbouw de architectuurkaders, maar voor de verwezenlijking is dit scenario afhankelijk van generieke diensten, die nog gerealiseerd moeten worden. Dit creëert een risico dat op korte termijn tijdelijke voorzieningen moeten worden ingezet die niet in de doelarchitectuur passen.	Inzet van een pakket voor de volledige klant-tot-klant keten van één middel wijkt af van architectuurkaders door generieke voorzieningen minimaal te hergebruiken. Pakketten zijn gebouwd rondom hun eigen datamodel en gegevensverwerking. Dit maakt duplicatie van gegevensopslag en replicatie van gegevens tussen het pakket en de generieke administraties onvermijdelijk.

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Make

De domeinarchitectuur van OB voldoet in ontwerp aan geldende architectuurkaders, logisch, want zij is ontworpen volgens de concernarchitectuur van de Belastingdienst[17]. [1, 19, 43] Naar verwachting kan het OB-domein aan alle 19 bedrijfs-, ICT- en veranderprincipes volledig voldoen, behalve eventueel "reuse, before buy, before build", afhankelijk van hoe dit geïnterpreteerd wordt (zie T4 – fit met IT-strategie). [1, 19] De concernarchitectuur van de Belastingdienst zelf volgt weer de Referentiearchitecturen Overheid[18]. [44]

Tijdens een evaluatie van het traject EU-btw e-commerce noemt AcICT de geschiktheid van de domeinarchitectuur OB "twijfelachtig," vanwege de splitsing van "samenhangende functionaliteit … in aparte voorzieningen" en het gebruik van "verschillende technologische componenten en bouwblokken." [25] Echter, AcICT gaf aan dat deze inschatting niet gebaseerd is op "diepgravend onderzoek." [26] Daarom is Gartner gevraagd om de domeinarchitectuur OB in detail te onderzoeken. Die acht deze "voldoende in staat om de doelstellingen en vragen van de Keten OB te realiseren." [39]

Wel benoemt het Gartner-rapport dat "het risico bestaat dat onbeschikbaarheid van generieke voorzieningen nieuwe architectuurschuld in het landschap introduceert". [35] In de architectuurstrategie is vastgesteld dat, wanneer generieke voorzieningen niet tijdig beschikbaar zijn, het domein zelf een voorziening moet realiseren. [1] De hieruit ontstane applicaties wijken vaak af van de gestelde architectuurkaders. [1, 29] Gezien de uitdagingen en vertragingen die de generieke voorzieningen tot nu toe ervaren hebben, en het feit dat de specificaties van de OB-modernisering nog niet uitgewerkt zijn, noch op de planning staan, is het een reëel risico dat de OB-modernisering deels met tijdelijke voorzieningen zal moeten worden gerealiseerd. [20] In dat geval zou het Make scenario op de korte of middellange termijn niet aansluiten bij de gestelde kaders en domeinarchitectuur. [1]

Buy

Een pakketoplossing voor de hele klantketen, zoals het Buy scenario gedefinieerd is, breekt met een aantal concernbrede architectuurprincipes en -kaders. [6] De grootste discrepantie is dat zo'n pakket op sommige punten functioneel redundant zal zijn, o.a. bij het Inningsproces, Interactie en Toezicht. [1, 6, 8, 9]

De inzet van een pakket voor alleen de OB vraagt om inpassing in het landschap van generieke domeinen, wat extra complexiteit creëert t.o.v. de doelarchitectuur. [1, 6, 8, 9] Gezamenlijke correcte uitvoering van wet- of regelgeving door de gedupliceerde systemen zal georganiseerd moeten worden. [1] Met name in het Domein Inning en Betalingsverkeer, dat heffen en innen gescheiden moet houden (separation-of-concerns[19]), is dit essentieel voor de harmonisatie van wetsuitvoering. [4]

Een ander architectuurprincipe, waar Buy in ieder geval op papier niet (volledig) aan voldoet, is de inzet van software zoals deze bedoeld is. Voor optimale inzet adviseren leveranciers om hun pakket voor de hele keten (incl. functies als inning, toezicht en interactie) of zelfs de hele Belastingdienst in te zetten. [6] Echter, leveranciers hebben bij andere belastingdiensten hun pakket ook voor één middel binnen een groter landschap ingepast (als eind- of tussenstadium). [37] De optie blijft bestaan om eventueel na een succesvolle testfase met OB het pakket ook voor andere middeldomeinen te gebruiken. [30] Deze optie speelt geen rol in de verdere evaluatie, aangezien zij buiten de scope van het Domein OB valt.

Naast functionele inzet zoals bedoeld, is er ook nog technische inzet zoals bedoeld. Dat wil zeggen: installatie op een infrastructuur zoals door het overgrote merendeel van de klanten wordt gehanteerd. [7, 21] Beide pakketten worden primair on premise geïnstalleerd, in lijn met de behoeftes van de Belastingdienst. [6, 36] Evaluatie van die behoeftes in de marktconsultatie, heeft geen problemen aan het licht gebracht. [6]

---

17 Omvat de afspraken en principes (bedrijfs-, ICT- en veranderprincipes), de domein architectuur uit het capability model, de referentie architecturen waaronder primair die van transactieverwerking en het technologie en sourcingsbeleid [44]

18 Omvat primair, op Europees niveau EIRA, op nationaal niveau de Enterprise Architectuur Rijk [45]

19 Architectuurprincipe dat stelt dat software moet worden gescheiden op basis van het soort werk dat het uitvoert, o.a. voor betere onderhoudbaarheid

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

T2 Gegevens

Voor gegevens moet worden gekeken of de data-architectuur en -opslag bestaand en gewenst toekomstig datagebruik ondersteunen (bijv. single source of truth, data eigenaarschap, traceerbaarheid).

Make: 3	Buy: 2
Het conceptontwerp sluit aan bij de belangrijkste wensen m.b.t. de gegevensarchitectuur, maar de realisatie is afhankelijk van andere domeinen waar nog cruciale aandachtspunten open staan.	Doordat het pakket ketenbreed wordt ingezet ontstaan gedupliceerde administraties. Dit is ongewenst volgens de Belastingdienst architectuurprincipes. Echter, replicatie tussen administraties is een normale use case waar pakketleveranciers off-the-shelf API's voor aanbieden.

Make

Het conceptontwerp van zelfbouw voldoet aan de belangrijkste wensen m.b.t. de gegevensarchitectuur volgens het Belastingdienst informatieplan. Ten eerste zullen generieke data niet lokaal opgeslagen staan maar door het proces aangeroepen worden vanuit het domein Gegevens ("single source of truth"). [46] Verder is eigenaarschap van OB-specifieke data belegd binnen de Keten OB in de OKR, OKV, ORA en OLO[20] ("data eigenaarschap"). [46] Tot slot worden alle relevante data eenmalig gerepliceerd naar het data fundament ("traceerbaarheid"). [46]

Waar realisatie afhankelijk is van de samenwerking met andere domeinen, zijn nog een aantal aandachtspunten. Het conceptontwerp moet nog verder uitgewerkt worden in bijv. een gemeenschappelijk datamodel, wat samenwerking behoeft met o.a. de domeinen Gegevens, Innen en Betalen en Bedrijfsvoering. [3] Mede hierdoor ontbreekt ook nog een concrete gezamenlijke planning voor middeloverstijgende doelstellingen waarvoor gegevens cruciaal zijn, zoals integraal klantbeeld en zaakgericht werken. [4] Daarnaast loopt de verdeling van de gegevens tussen de domeinen (d.w.z. het opstellen van logische gegevens modellen) en het aansluiten voor hergebruik langzaam. De inschatting van de domeinarchitecten is dat de ontvlechting van generieke en specifieke data in bestaande OB-registraties (indien mogelijk) pas over 3 à 4 jaar zal starten, gezien de tijdslijnen van de modernisering in zowel het OB als het gegevensdomein. [4]

Buy

In Buy ontstaan gedupliceerde administraties, immers, de aangeboden pakketten zijn gebouwd om zelfvoorzienende administraties te voeren. [6] Enerzijds zal dit onvermijdelijk leiden tot replicatie van gegevens uit centrale administraties naar de pakketoplossing, bijv. adres, naam of uitbetalingsrekening van een klant. [17] Anderzijds moeten vanuit het pakket data worden teruggestuurd naar de centrale administratie, als dergelijke gegevens aangepast worden tijdens een OB klantreis. [17] Terugschrijven van data naar centrale administraties wordt nu alleen bij uitzondering toegestaan. [17] De beschreven duplicatie is ongewenst volgens de Belastingdienst architectuurprincipes, met name single source of truth en enkelvoudig data-eigenaarschap. [11]

[20] OKR: levert de services die benodigd zijn voor het beheren van de OB-specifieke klantgegevens
OKV: levert services voor het accepteren en registeren van alle klantverklaringen behorende bij de diverse OB-regelingen
ORA: levert de services benodigd voor het bepalen en registreren van alle Rechtsgevolgen
OLO: levert de services benodigd voor het internationaal routeren, vertalen en opstellen van EU berichten

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Duplicatie van data is een veelvoorkomend effect bij het inzetten van pakketten voor een specifiek deel van de architectuur. De pakketten bieden daarom wel handvaten om deze synchronisatie te realiseren. Datasynchronisatie met externe administraties en ontsluiting van OB-specifieke gegevens voor set-gebaseerde datadiensten (bijv. ten behoeve van een integraal klantbeeld) zijn standaard use cases voor de leveranciers, en de complexiteit die dit creëert is hiermee beperkt.[68] Een casus uit Nieuw-Zeeland toont bijvoorbeeld replicatie tussen overlappende legacy en pakket-administraties.[91] Beide pakketten bieden out-of-the-box de mogelijkheid om API's te definiëren.[36] Koppelvlakken aan de kant van de generieke domeinen om niet OB-specifieke data aan te leveren zijn in beide scenario's nodig, en daarom niet onderscheidend.

De uitdaging in deze use cases zit voornamelijk in de benodigde conversie tussen het algemene Belastingdienst datamodel en het datamodel van het pakket.[7] Omdat de datamodellen van de Belastingdienst noch van de leveranciers momenteel inzichtelijk zijn, behoeven de conversie en verantwoordelijkheidsverdeling aandacht in het aanbestedingstraject. We voorzien geen complicaties in het verkrijgen van inzicht in het datamodel van het pakket; de pakketten bieden dit standaard aan, bijv. in de management- en administratieomgeving.[92]

T3 Interfacing
Voor interfacing moet worden gekeken hoe simpel en effectief de aansluiting op generieke voorzieningen (bijv. Interactie, Inning) en de ontsluiting voor aangrenzende systemen en toepassingen (bijv. S2S aangiftes) is.

Make: 2	Buy: 2
Er is op dit moment slechts een gering aantal koppelvlakken tussen domeinen beschikbaar die hergebruikt kunnen worden. Het merendeel van de koppelvlakken is nieuw en moet nog ontworpen, afgestemd en ontwikkeld worden.	Een pakket biedt de integrale OB klantketen out-of-the-box, inclusief integratie van de onderliggende systemen die onderdeel zijn van het pakket. Daarnaast zijn additionele, soms complexe, koppelvlakken nodig om door het pakket gedupliceerde functionaliteit in te passen (bijv. synchronisatie van twee Inningsprocessen) in het domeinlandschap. Gebruik van meer generieke functionaliteit in het Aangescherpte Buy scenario zou voor minder complexe koppelvlakken kunnen zorgen.

Make

Bij Make moeten nieuwe koppelvlakken ontwikkeld worden tussen Heffing en de generieke domeinen. Aangezien, zoals eerder vastgesteld, het merendeel van de doelarchitectuur nog gerealiseerd moet worden, is er momenteel maar een beperkt aantal koppelvlakken die op de lange termijn hergebruikt kunnen worden.

Van nieuw te ontwikkelen koppelvlakken is nog geen volledig overzicht. Alleen waar momenteel al koppelvlakken ontwikkeld worden, bestaan gezamenlijke planningen die praktisch zijn uitgewerkt.[6] Afstemming tussen de prioriteiten van de OB en die van andere domeinen, nodig om de planning van de bouw van koppelvlakken rond te krijgen, is beperkt. Er zullen grote verschillen zijn in het gemak waarmee de koppelvlakken op de planningen van de andere domeinen te krijgen zijn.

Met name waar de Keten OB afhankelijk is van nog te bouwen functionaliteit (niet enkel koppelvlakken)

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

in generieke domeinen, zijn knelpunten te verwachten. Functionele vereisten doen een nog groter beroep op de ontwikkelcapaciteit van de generieke domeinen en op de afstemming in het ontwerp tussen domeinen.[14] Voorbeelden hiervan zijn de verbetering van S2S protocollen en inlogmiddelen voor ondernemers van buiten de EU. Ook is in dergelijke gevallen de verdeling van ontwikkelverantwoordelijkheden tussen domeinen nog niet altijd bekend, bijv. op het gebied van middelspecifiek toezicht, wat weer invloed heeft op de eisen aan de koppelvlakken tussen de functies in het OB domein en het generieke domein in kwestie.[4]

Buy

Pakketoplossingen zijn intern volledig geïntegreerd, wat ontwikkelwerk bespaart (bijv. op de ingewikkelde communicatie tussen portaal en transactiesysteem).[1,6] Daarnaast worden voor externe koppelvlakken (bijv. S2S naar derde partijen) geen grote technische inspanningen verwacht omdat dit grotendeels standaard wordt aangeboden in pakketten.[1,6] Om een pakket breder in te passen in het landschap van de OB en de generieke domeinen kan het modulair ingezet worden met communicatie via API's. Beide pakketten bevatten out-of-the-box methodes om deze API's zelf te definiëren en publiceren.[36]

Echter, interfacingmaatwerk is onvermijdelijk om de pakketoplossing te koppelen met generieke domeinen (bijv. Interactie, Inning en Gegevens). De scheidslijnen bij ketenbrede inzet van het pakket (het Buy scenario) zullen anders liggen dan voorzien in het capability model van de Belastingdienst.[1,6,9] Deze inpassing gaat nieuwe, specifieke koppelvlakken vragen op afwijkende plaatsen.[30] Deze kunnen extra complex worden, bijv. om bij gedupliceerde functionaliteiten tot gezamenlijk correcte wetsuitvoering te komen (zie T1 - architectuur).[30] Deze aanvullende, OB-specifieke koppelvlakken leggen extra druk op de portfolio's van andere domeinen. Dit kan worden afgezet tegen OB-specifieke pakketfuncties die anders door het generieke domein zouden moeten worden geproduceerd (bijv. de bouw van webformulieren met OB input checks door Interactie).[1,8,9]

T4 Fit met IT-strategie

Voor de fit met de IT-strategie moet worden gekeken in hoeverre de gekozen oplossing bijdraagt aan het bereiken van de ICT-strategische prioriteiten en het gekozen technologie- en sourcing beleid.

Make: 4	Buy: 4
De IV-strategie doet geen uitspraak over Make vs. Buy, en de drie hoofddoelstellingen zijn verenigbaar met beide scenario's (hoewel de strategie impliciet ontwikkeld lijkt voor zelfbouw).	

De IV-organisatie heeft in 2021 zijn IV-strategie opgesteld, waarin het zijn van een Top 3 IT-werkgever, 99,9% beschikbaarheid van de producten en tijdige & kortcyclische levering, de strategische hoofddoelstellingen zijn.[5,10] Deze doelstellingen, en de verdere uitwerking ervan, zijn verenigbaar met beide scenario's. Er zijn zorgen geuit binnen de Belastingdienst dat voor IT-talent een Make-organisatie wellicht aantrekkelijker is[5]. Echter, in de praktijk zien we dat de gerichte inzet van pakketten niet ongebruikelijk is bij veel organisaties die aantrekkelijk geacht worden voor IT-talent.

Hoewel de strategie zelf geen voorkeur uitspreekt over Make, reflecteert de verdere detaillering van de doelstellingen dat zelfbouw (met halffabricaten) traditioneel een dominante richting is binnen IV.[19] Zo worden er geen expliciete uitspraken gedaan over het slim inzetten van pakketten, maar wel over het effectief ontwikkelen. Er is sprake van ambities t.a.v. Agile, DevOps, geautomatiseerde techservices en investeringen in technisch vakmanschap.[19,31]

Het architectuurprincipe "reuse before buy before build" wordt onderschreven in de IV-strategie.[19] In hoeverre dit principe beter aansluit bij Buy of Make is aan interpretatie onderhevig. Hergebruik van

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

generieke domeinen met Make kan als voorkeur worden gezien. Een andere interpretatie kan zijn dat Buy de voorkeur zou moeten hebben boven Make, aangezien de meeste onderdelen van het uiteindelijk beoogde systeem nog niet beschikbaar zijn om te (her)gebruiken. [11]

T5 Non-functionele eisen
Voor non-functionele eisen moet worden gekeken of het systeem gebruikers en beheerders een optimale ervaring biedt inzake continuïteit, beveiliging, snelheid en oplosbaarheid van storingen.

Make: 3	Buy: 4
Er is geen reden om aan te nemen dat de non-functionele eisen niet te realiseren zijn. Echter, dergelijke eisen[1] verloren in het verleden vaak prioriteit tijdens de ontwikkeling.	Non-functionele eisen worden grotendeels out-of-the-box geleverd. Checks op gedetailleerd niveau zijn van belang in de aanbesteding.

Make

De puur non-functionele eisen (zoals schaalbaarheid, beschikbaarheid, performance, informatie-beveiliging en archivering) zijn vanuit een IT-perspectief haalbaar en bekend voor het nieuwe systeem, vastgelegd in referentiearchitecturen. [3,7,19] Echter, in het verleden kregen beheereisen[1] meestal geen prioriteit tijdens zelfbouw, waardoor er zorgen zijn of deze gerealiseerd zullen worden. [20,34]

Buy

De pakketten kunnen de non-functionele eisen (beveiliging, continuïteit, snelheid, oplosbaarheid van storingen) out-of-the-box leveren, de Belastingdienst kan zich kan daarnaar voegen, want deze zijn relatief universeel voor belastingdiensten. [7,23] Zo lang maatwerk op de juiste manier geïmplementeerd wordt, worden pakketten door leveranciers geüpgraded voor non-functionele verbeteringen, wat tijd en werk voor de Belastingdienst scheelt. [23] Wel ontstaan er bij de integratie van een pakket nieuwe koppelvlakken met een bijkomende beheerlast.

In een eventuele aanbesteding zou het verder toetsen van deze eisen en het specifieke trackrecord van leveranciers, bijv. wat betreft schaalbaarheid en performance op de volumes te verwachten voor de Nederlandse OB, belangrijk zijn. [6] Daarnaast heeft de Belastingdienst strenge specifieke beveiligingseisen, welke niet in detail vergeleken zijn in de pakketten. [10] Echter, gezien het feit dat de onderzochte pakketten specifiek voor belastingdiensten ontwikkeld zijn, hebben we geen reden om aan te nemen dat deze eisen niet vervuld kunnen worden. Wel zal configuratie en mogelijk ook maatwerk nodig zijn om te voldoen aan nationale bestuursrechtelijke en formeel-juridische eisen (reactietermijnen, archivering, verplichte communicatie met de belastingplichtige, etc.). [12]

[1] Binnen de Belastingdienst worden beheereisen zoals het kunnen volgen van caseverwerking ook gezien als non-functioneel.

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

4.1.2 Strategische Fit

Voor het vergelijken van de strategische fit in beide scenario's, omvat het afwegingskader vijf componenten:

1. Functionele eisen en strategische fit
2. Systeem doelstellingen
3. Klantervaring
4. Impact op Belastingdienstmedewerkers
5. Impact op processen

In beide scenario's wordt processtandaardisatie en simplificatie een grote opgave. Verder scoort Buy significant hoger dan Make op strategische fit, door snellere realisatie van functionele eisen en snellere verbetering van de klant- en medewerkerervaring. Voor Make moeten de specificaties nog op arbeidsintensieve wijze worden vastgesteld. Ook ontbreekt het integrale plan over de keten heen dat nodig is om de gewenste verbeteringen voor klanten en medewerkers te realiseren. Echter, verlies van controle op strategisch cruciale onderwerpen als risicodetectie, vormt mogelijk een breekpunt voor Buy. Het Aangescherpte Buy scenario moet hierop een antwoord vinden.

S1 Functionele eisen en strategische fit

Voor functionele eisen en strategische fit moet gekeken worden in hoeverre de functionaliteiten voldoen aan de huidige en toekomstige eisen van uitvoeringsonderdelen (ook vertaald vanuit Europese en nationale wet- en regelgeving). Ook moeten zij zo veel mogelijk voldoen aan de bedrijfsstrategie met minimale contractuele- of wetsveranderingen.

Make: 2 (functioneel), 4 (strategisch)	Buy: 4 (functioneel), 1 (strategisch)
De functionele eisen worden nog opgesteld, wat de evaluatie moeilijk maakt. De mate waarin functionele eisen bijdragen aan de strategische doelstelling is hierdoor niet rechtstreeks te beoordelen. Daarom worden de twee delen van deze component apart gescoord.	
Functioneel: De tijdsinvestering nodig om specificaties en een solutionarchitectuur op te stellen vanaf een blanco startpunt, leiden tot twijfel of binnen de geplande 5 jaar kan worden voldaan aan huidige en toekomstige eisen. Eens te meer omdat specificatie en planning in de rest van de keten nog moeten plaatsvinden **Strategisch:** Het Ketenplan is gericht op de strategische speerpunten van modernisering en het voldoen aan wet- en regelgeving. Afhankelijkheden van de generieke domeinen voor de realisatie van andere strategische doelstellingen, zijn nog niet uitgewerkt.	**Functioneel:** De Belastingdienst koopt een systeem met off-the-shelf klantreizen en processen die zijn bewezen in een andere EU-jurisdictie, en aansluiten op de wensen van de business. Een pakket kan helpen specificaties sneller te definiëren als verschillen ten opzichte van het off-the-shelf product. **Strategisch:** Het is onwenselijk om risicodetectie vanuit het pakket te doen, omdat op dit gebied de verwachtingen aan de Belastingdienst en de technische mogelijkheden nog sterk in ontwikkeling zijn. Dit scoren wij als een 'knock-out' bevinding, waar het Aangescherpte Buy scenario aan tegemoet dient te komen.

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Het programma Modernisering OB staat aan het begin van de specificatie van functionele eisen. [26, 43] Hierdoor is een evaluatie in hoeverre de functionele eisen tijdig geleverd kunnen worden in beide scenario's op dit moment niet mogelijk. In de interviews voor dit onderzoek heeft de business heeft wel een aantal globale wensen[22] geuit die moeten worden vertaald naar specificaties. [34, 43] Echter, de onderstaande lijst van eisen voor het nieuwe systeem is te globaal en incompleet:

1. Real-time inzicht voor medewerkers en belastingplichtigen in de status van een aangifte, verzoek of betaling [34, 43]
2. Regelmogelijkheden en werkvoorraadbeheer voor de blokkade en behandeling van afwijkende aangiftes [34]
3. Een OB-breed klantbeeld voor behandelende medewerkers [43]
4. Vermindering van uitval en handmatige correctie door stabielere verwerking en checks bij de invoer van data door de belastingplichtige of adviseur (incl. S2S) [34]
5. Automatisering van enkele overgebleven handmatige processen [34]

Vanuit een inventarisatie van ideeën bij alle OB-kantoren bevat de domeinarchitectuur OB ook nog 23 verbetervoorstellen die (deels) overlappen met de bovenstaande lijst. [18] Ook deze ideeën moeten nog vertaald worden naar functionele eisen. [16] Een deel van de geuite wensen (bijv. real-time inzicht voor medewerkers en belastingplichtigen) kan alleen worden gerealiseerd in samenwerking met de generieke domeinen of door functies uit deze domeinen door een pakket te laten uitvoeren.

Make

In potentie kan het zelfbouwscenario aan alle functionele eisen en strategische prioriteiten voldoen, maar volledige oplevering binnen de planning van vijf jaar is onwaarschijnlijk. Op dit moment (acht maanden na de start van de Modernisering OB) zijn de specificaties voor enkel het aangifteproces nog in ontwikkeling. [22, 43] Samenwerking met de generieke domeinen moet nog gepland worden. [34]

Samenwerking tussen de business en IV voor een gedetailleerde specificatie van de functionele wensen blijkt een arbeidsintensief proces. [28] In juni 2022 (negen maanden na de start) verwacht men de functionele eisen voor het aangifteproces zo ver uitgewerkt te hebben dat kan worden gestart met ontwikkeling. [28] Het specificatieproces is gebaseerd op analyse van enerzijds wet- en regelgeving, en anderzijds het huidige systeem. [29] Bij een aanpak o.b.v. wet- en regelgeving begint het ontwerp vanaf het meest fundamentele niveau en dat is tijdsintensief. Voor de aanpak o.b.v. het bestaande systeem is er een tekort aan kennis (zie V2 - kennis). De samenwerking tussen IV en de business is nog in ontwikkeling, en de wensen vanuit de business zijn niet altijd eenduidig. [9, 15, 29, 38] Tot begin 2022 schreven de IV-medewerkers de functionele eisen, maar de business neemt steeds meer de pen. [34]

Het Ketenplan richt zich op strategische opgaves in de transactiesystemen voor het OB-domein, maar bevat nog geen planning voor de ketenbrede samenwerking. [8] Het plan draagt hiermee bij aan de veranderambities van de directie IV&D op de gebieden 1 - implementatie van wet- en regelgeving en 5 - modernisering ICT. [46] Het voldoet ook aan alle gestelde businessprincipes[23] waaronder domeinspecialisatie en deling van bewezen diensten. [46] De afhankelijkheden van generieke domeinen die volgen uit domeinspecialisatie zijn niet opgenomen in het Ketenplan en nog niet uitgewerkt in gezamenlijke afspraken en tijdslijnen. [15] Dit is een risico voor de strategische ambities in het Informatieplan m.b.t. de optimalisering van het klantcontact, informatiegestuurd toezicht en de gegevenshuishouding. [3, 46]

[22] Deze houden verband met twee functionele knelpunten uit de uitvoering, benoemd in het Ketenplan Modernisering OB: 'Te veel uitval die handmatig moet worden verwerkt', en 'Gebrek aan uniforme werkwijze en bijbehorende ondersteuning'. De andere twee knelpunten benoemd zijn 'Verouderde en niet of moeilijk aanpasbare systemen' (benoemd onder S2 – systeemdoelstellingen), en 'Onvoldoende beheersbaar proces' (benoemd onder T5 – non-functionele eisen)

[23] Opgesteld in de Enterprise Architectuur om de bedrijfsstrategie te helpen realiseren

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Buy

Een pakketoplossing kan de wensen naar verwachting sneller specificeren en beantwoorden, mits de business bereid blijft tot aanpassing van processen. Echter, klant-tot-klant brede inzet van het pakket geeft de controle weg over risicodetectie (t.b.v. toezicht), een strategische competentie.

Zowel de globale wensen vanuit de business (genoemd hierboven) als de basisprocessen van de OB (bijv. klantregistratie, aangifte doen, verplichtingen bijhouden, aangiftes en betalingen verwerken) lijken met beperkt maatwerk realiseerbaar. [6, 36] Het referentiepakket bevat een groot aantal van deze standaard klantreizen off-the-shelf inclusief Europese OB-processen als VAT Refund en One Stop Shop. [6, 36] Al geïmplementeerde OB-processen zouden wel moeten worden aangepast aan de Nederlandse wetgeving. [6] Dit geldt zelfs voor Europese processen omdat deze ruimte laten[24] voor afwijkingen in nationale wetgeving. [3, 58] De pakketten verschillen in de mate waarin de processen (bijv. voor het toezicht) al zijn geïmplementeerd voor een vergelijkbaar EU-land, of nog moeten worden geconfigureerd op basis van meer generieke voorbeelden. [36, 37] Aanpassingen aan de pakketoplossingen zijn grotendeels configuratie. In casevoorbeelden was het maatwerk aandeel van aanvullende programmacode tussen de 5% en 13%, duidelijk onder de vooraf gestelde doelstelling van 20%. [6]

De noodzaak om een pakket aan te passen aan Nederlandse wetgeving betekent dat de Belastingdienst nog steeds haar functionele eisen zal moeten specificeren. [6] De uitdagingen bij het opstellen van specificaties die gelden voor het Make scenario zullen ook bij Buy spelen. [4] Echter, dit proces kan versneld worden door te werken vanaf de functionaliteit van de pakketoplossing. Dit vermindert het aantal onderdelen waarop een ontwerp nodig is, en maakt het mogelijk te focussen op enkel de benodigde veranderingen in plaats van een compleet procesontwerp. Omdat de twee pakketten verschillen in hoeverre zij al gedetailleerde OB-processen bevatten, verschilt dit versnellingseffect wel per leverancier. [36, 37]

De business geeft aan bereid te zijn om processen aan te passen aan een pakket, zolang zij niet conflicteren met de Nederlandse wet. [34, 43] Dit is wenselijk, vanuit een kosten- en snelheidsoogpunt en om updates met zo min mogelijk extra werk te kunnen toepassen. [6, 36] De uitvoeringsonderdelen MKB, GO en CAP geven aan bereid te zijn om processen aan te passen aan een pakket, maar bevestigen dat dit verandermanagement zal vragen tijdens de implementatie. [34, 43] Ervaringen uit Buy-trajecten als ETM en CRM bevestigen dat het moeilijk kan zijn om vast te houden aan intenties om maatwerk te beperken. [5, 33, 53] Ook ervaart de ontwikkelorganisatie bij zelfbouwtrajecten een beperkte bereidheid om processen aan te passen. [26]

Klant-tot-klant-brede inzet van een pakket in het Buy scenario voldoet niet aan de businessprincipes van de Enterprise Architectuur m.b.t. domeinspecialisatie. [6] Het neemt (voor de Keten OB) competenties van generieke domeinen over, in plaats van deze te hergebruiken. [6, 9] Op strategisch vlak leidt dit tot twee knelpunten die het aangescherpte Buy scenario (ten dele) zou kunnen oplossen.

Ten eerste neemt het pakket de risicodetectie, een strategische prioriteit, over van het generieke domein Analytics en het dienstonderdeel DF&A. Dit betekent een verlies aan controle over (maar niet verantwoordelijkheid voor) de signaalmodellen, een effect dat zwaar weegt in de score. Op het prioriteitsonderwerp van informatiegestuurd toezicht en fraudebestrijding, benoemt het informatieplan namelijk juist expliciet het grote belang om te "voldoen aan eisen van rechtsstatelijkheid, privacy en non-discriminatie." [1, 40] De verwachtingen vanuit maatschappij en politiek over de eerlijkheid en uitlegbaarheid van signaalmodellen zijn nog sterk in ontwikkeling, net als de technische mogelijkheden. Voor deze onderwerpen bestaan nog geen algemene standaarden, en is wetenschappelijk onderzoek nog volop in ontwikkeling. [73] De Belastingdienst zou zich niet moeten laten beperken door een pakket

[24] Alleen op het format van berichtenuitwisseling en de verzameling van de gegevens voor die berichten zijn de richtlijnen zo specifiek dat bestaande functionaliteit direct zou kunnen worden ingezet. [5]

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

dat niet is ontworpen om altijd de nieuwste datascience-technieken en technologie te leveren.

Ten tweede hindert de inzet van een pakketportaal zonder verregaande integratie met het Belastingdienstportaal de optimalisering van het contact met burgers en bedrijven, een speerpunt in het Informatieplan.[46] Als bijvoorbeeld sessievariabelen (die belastingplichtigen eerder ingevulde informatie laten meenemen tussen formulieren) niet worden gedeeld door de twee portalen, ontstaat een risico in het contact met de belastingplichtige en wordt het businessprincipe dat "burgers en bedrijven één belastingdienst zien" mogelijk geschonden.[16]

S2 Systeem doelstellingen
Voor systeemdoelstellingen moet gekeken worden naar de mate van aanpasbaarheid aan nieuwe behoeftes (wendbaarheid), ook vanuit snel veranderende wet- en regelgeving.

Make: 4	Buy: 4
Verhoging van de wendbaarheid is een van de belangrijkste doelstellingen, ingegeven door de wens sneller te kunnen voldoen aan nieuwe wet- en regelgeving.	
De scheiding van business-rules en workflows maakt het systeem in hoge mate aanpasbaar voor de teams die het zelf gebouwd hebben. Deze wendbaarheid is echter niet op de korte termijn te verwachten.	Bestaande waarden/variabelen/regels zijn in een pakket binnen weken te configureren; voor nieuwe businesslogica of bedrijfsprocessen heeft een leverancier drie tot twaalf maanden nodig.

Naast garantie van de continuïteit is wendbaarheid de primaire systeemdoelstelling voor de Modernisering OB.[15,43,55,61] Met name vanuit de EU worden nieuwe richtlijnen verwacht op het gebied van data samenbrengen, doorgeven (near real-time reporting), en het collectief innen van btw voor verdeling onder de lidstaten.[55] Implementatie van EU-richtlijnen komt met harde deadlines en kost in de huidige situatie veel tijd die de focus op langetermijndoelstellingen verdringt.[55] Op nationaal niveau is vooral behoefte om de btw op goederen of diensten snel te kunnen aanpassen naar bestaande of geheel nieuwe tarieven, en verbetering van het System-to-System kanaal.[39,43,55] Op de langere termijn is voor innovatie ook wendbaarheid nodig, bijvoorbeeld om nieuwe datastromen te integreren voor een mogelijke toekomstwens als de vooraf ingevulde btw-aangifte.

Make

De domeinarchitectuur OB is ontworpen op wendbaarheid, omdat de keten sneller wil kunnen voldoen aan nieuwe eisen vanuit wet- en regelgeving.[39,43] Het ontwerp scheidt proces, regels en data in verschillende applicaties, wat tot grote wendbaarheid zou moeten leiden.[28,59]

De wendbaarheid in het Make-scenario wordt versterkt door de DevOps aanpak waarin de teams die een applicatie gebouwd hebben er verantwoordelijk voor blijven.[9,27] Bij Make wordt de kennis hoe systemen gebouwd zijn en hoe ze aangepast kunnen worden binnen de teams opgebouwd.[59] De Belastingdienst stuurt deze teams direct aan om het systeem te kunnen aanpassen.

Echter, ook qua wendbaarheid is de verwachting dat ontwerp en realisatie niet op korte termijn overeen zullen komen. Op dit moment wordt de routekaart opgesteld voor de vervanging van het transactiesysteem.[28] Om algemene systeemparameters als tarieven te kunnen aanpassen moet een groot deel van de doelarchitectuur af zijn en de migratie voltooid. De gearmbleerde2verwerkingstermijnen voor nieuwe businesslogica of bedrijfsprocessen zijn nog niet vastgesteld. Dat verbetering niet direct tijdens de implementatie van de doelarchitectuur te verwachten

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

valt, blijkt uit de ervaringen met EU-btw e-commerce. De oplevering van een nieuw bedrijfsproces voor deze richtlijn volgens het beoogde nieuwe systeem, vindt plaats in het hoofdspoor.[24] Dit traject is gestart in 2020 en de einddatum is vooralsnog onbekend, maar wordt niet verwacht voor 2023.[26]

Buy

Wendbaarheid op tarief of rente is volledig te configureren in de pakketten, maar meer complexe aanpassingen vragen een opdracht aan de leverancier of system integrator.

De belangrijkste aanpassingswens op nationaal niveau is het aanpassen van btw- en rentetarieven voor groepen producten en/of diensten.[5,6] Dit is te configureren in beide pakketten.[6,38] Het invoeren van een nieuw btw-percentage vanaf een ingangsdatum was een van de tien use cases die binnen twee dagen gerealiseerd is in de marktconsulatie.[6] Beide leveranciers geven aan in schriftelijke vragen dat tariefaanpassing volledig binnen de configuratiemogelijkheden van hun pakket valt.[36] Het tweede pakket heeft zelfs een expliciet gescheiden 'business rule engine' voor dergelijke aanpassingen, hetgeen de configuratiemogelijkheden vergroot.[36]

Voor nieuwe businesslogica of bedrijfsprocessen (zoals nieuwe EU-regelingen voor data uitwisseling) is de Belastingdienst in het Buy scenario afhankelijk van de leverancier, maar er is een trackrecord van snelle resultaten. Sommige gewenste aanpassingen in de toekomst zullen maatwerk aan het pakket vragen, bijvoorbeeld de uitbereiding van de richtlijn voor e-commerce in 2023.[12] In het Buy scenario moeten deze aanpassingen worden gerealiseerd door de leverancier of een system integrator op basis van een servicecontract. In het referentiepakket is een volledig nieuw proces voor de Europese richtlijn One Stop Shop binnen een jaar gerealiseerd met een team van zes medewerkers.[6,36] Leveranciers zeggen ook gericht te zijn op wendbaarheid juist omdat ze werken voor overheden wier wetgeving regelmatig verandert.[6,37] Voor EU-richtlijnen geldt het bijkomende voordeel dat de leverancier ten minste een klant heeft met dezelfde behoefte waardoor de gezamenlijke urgentie hoger is, en eventuele kosten gedeeld kunnen worden.[37]

S3 Klantervaring

Voor klantervaring moet gekeken worden naar de gewenste business impact en ervaring voor de klant (ondernemer, evt. via zijn tussenpersoon of geautomatiseerde systeem).

Make: 2	Buy: 4
De belangrijkste wensen inzake klantervaring zijn snellere, foutloze verwerking en real-time inzicht (track-and-trace).[43]	
Modernisering van de kern zal voor snellere, minder foutgevoelige verwerking zorgen, maar de afhankelijkheid van het Interactie Domein om uitval te voorkomen en track-and-trace te realiseren, is nog niet opgenomen in een gezamenlijke planning.	Een off-the-shelf pakket kan snel een significante verbetering realiseren, maar creëert wel een situatie met twee portalen die niet volledig naadloos geïntegreerd zullen zijn.

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Make

Modernisering van het heffen van de OB moet de klantervaring verbeteren door minder uitval en meer real-time transacties. [15] Hierdoor zullen belastingplichtigen een hogere snelheid van dienstverlening ervaren en hoeven zij bijvoorbeeld minder lang te wachten op een teruggave. Ook realiseert de Belastingdienst hiermee een voorwaarde om de belastingplichtigen inzicht te bieden in de actuele status van hun aangifte, verzoek of betaling, een sterke wens vanuit de business. [48] Verhoging van de continuïteit moet problemen voorkomen zoals herinneringen die ondernemers ontvangen op aangiftes die al zijn ingediend, maar door problemen uit het systeem zijn gevallen. [43]

Om de volledige gewenste verbetering in de klantervaring te realiseren is de Keten OB afhankelijk van het Interactie Domein, maar dit werk is nog niet opgenomen in het Ketenplan. [15] In het Make-scenario krijgen belastingplichtigen de real-time status van verwerkte aangiftes, verzoeken en betalingen alleen te zien als Interactie dit inbouwt in het portaal. [46] Ook de gewenste verbetering van System-to-System integratie voor het doen van aangifte vanuit een boekhoudpakket ligt in het Interactie domein. [1, 55] Het S2S kanaal is op dit moment foutgevoelig en leidt tot een grote uitval. [34] De afhankelijkheid van het generieke domein is nog niet vertaald in een gezamenlijke planning. In het Make-scenario is de realisatie van de gewenste klantervaring hierdoor onzeker. [54]

Buy

Met een pakketoplossing koopt de Belastingdienst off-the-shelf een systeem voor transactieverwerking met significant hogere continuïteit en meer real-time verwerking dan hij vandaag de dag heeft. [8] Richting de belastingplichtige bieden de pakketten track-and-trace informatie om de actuele status te kunnen delen. [6] Met deze standaardfuncties kan de Belastingdienst een aantal gewenste verbeteringen in de klantervaring realiseren, met minimale afhankelijkheid van de generieke domeinen.

Zonder complex integratiewerk gaat gebruik van een off-the-shelf OB-portaal binnen het ondernemersportaal van de Belastingdienst, beperkingen opwerpen in de uiteindelijke klantervaring. [1, 50] Een pakketportaal kan op de gemeenschappelijke authenticatie worden aangesloten via Single Sign On en de huisstijl van de Belastingdienst toepassen. [6] Echter op het gebied van klantreizen over belastingmiddelen heen, verliest de Belastingdienst flexibiliteit. [4] Het bieden van een integraal klantbeeld via het portaal vraagt om ontsluiting van gegevens vanuit het pakket. [4]

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

S4 Impact op Belastingdienstmedewerkers

Als het om impact op Belastingdienstmedewerkers gaat, moet gekeken worden naar de verwachte versimpeling en verbetering van het dagelijks werk door de gehele keten.

Make: 2	Buy: 5
Voor de businessgebruikers van het systeem zijn de belangrijkste wensen vergelijkbaar met die van klanten. Hierdoor gelden veel van dezelfde argumenten als in de beoordeling van S3	
Medewerkers in de handmatige verwerking en het toezicht kunnen verbetering verwachten van verhoogde continuïteit, maar voor de echte impact op het dagelijkse werk is de keten afhankelijk van de domeinen Interactie en GKT, waar nog weinig concrete plannen voor bestaan.	Business-medewerkers hebben de kans gehad om het pakket in te zien en zijn positief; het argument van een tweede interface weegt hier minder zwaar. Voor de IV-medewerkers geldt dat minder ontwikkelwerk binnen het domein OB nodig is, maar dat er voldoende vraag naar IV-talent is in de andere domeinen. Voor implementatie en beheer van het pakket is bijscholing nodig.

Make

De modernisering van het transactiesysteem moet uitval verminderen en hiermee ook de hoeveelheid onnodig werk bij handmatige verwerking en toezicht.[15] Continuïteitsproblemen leiden nu tot pieken in de uitval die medewerkers handmatig moeten verwerken.[15, 34] Maar de ervaring van CAP is dat bij moderniseringstrajecten (bijv. OB refactoring lokaal, KOR, EU-btw e-commerce) in het Domein OB de eindoplossing veel handmatig werk blijft vragen.[34] Hierbij moet worden opgemerkt dat de oplossing in elk van deze trajecten (uiteindelijk) als tijdelijke voorziening is gerealiseerd.[72]

Checks op data bij invoer zijn een belangrijke vereiste om uitval te voorkomen, maar de afhankelijkheid van het Interactie domein om deze checks te verbeteren is nog geen onderdeel van het Ketenplan.[45] Ook voor de wens om als medewerker en belastingplichtige dezelfde informatie te zien, is men afhankelijk van het Domein Interactie.[34]

Voor het toezicht moet Domein OB zelf een oplossing ontwikkelen, omdat wordt voorzien dat GKT niet op tijd een generieke oplossing zal hebben.[1] Deze functionaliteit is niet expliciet opgenomen in het Ketenplan, hoewel de verwachting is dat het programma voor workflow management (IBM BAW) ook een front-end voor medewerkers gaat bieden.[15]

Buy

Medewerkers en directieleden van CAP en MKB (inclusief het ketenbureau) hebben de praktische geschiktheid van de twee pakketten positief maar verschillend beoordeeld.[3] Het referentiepakket vervult "businesswensen op het gebied van dienstverlening, statusinformatie, online bezwaar, directe bevestiging van besluiten, centrale regie, locatieonafhankelijk werken en (her)prioritering."[6] Ook wordt het gezien als overzichtelijk en gebruiksvriendelijk voor de medewerker.[3] Het andere pakket wordt gezien als een sterke verbetering op de huidige situatie met voldoende bruikbaarheid.[5] Omdat dit pakket meer configuratie vroeg om de gewenste processen te kunnen tonen, is nog geen compleet beeld gevormd.[6] Specifiek op het gebied van toezicht moet het andere pakket nog hulpmiddelen configureren.[37] Over het geheel genomen is de business enthousiast over de getoonde functionaliteit: "We hebben de beloofde wereld gezien."[44]

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

Checks op ingevoerde data om uitval (en daarmee handmatig werk) te voorkomen zitten out-of-the box ingebouwd in het portaal en de klantreislogica van het pakket.[37] Als uitval sterk verminderd wordt, zou de meerderheid van de CAP-medewerkers voor de OB op productievere en leukere taken kunnen worden ingezet. Het handmatig overtypen van uitgevallen berichten wordt vooral als een last gezien door de medewerkers.[3-6]

In een Buy scenario zou de vraag naar ontwikkelcapaciteit binnen het Domein OB sterk afnemen. Ontwikkelaars zouden bij implementatie van een pakket nodig zijn voor maatwerk (vereist bijscholing) en migratiewerkzaamheden. Er bestaat binnen de Belastingdienst voldoende vraag naar IV-talent om ook medewerkers die niet aan deze activiteiten komen te werken een gelijkwaardig perspectief te kunnen bieden.

S5 Impact op processen
Voor de impact op processen moet worden gekeken naar de ondersteuning van gewenste processen binnen de Keten OB, generieke voorzieningen en ketenpartners (bijv. softwareleveranciers).

Make: 2	Buy: 1
In beide scenario's zou de Belastingdienst een grote mate van standaardisatie en simplificatie moeten nastreven om (de waarde van) een nieuw systeem te realiseren.	
Make biedt meer flexibiliteit, dat verkleint de behoefte aan verandermanagement maar kan standaardisatie hinderen.	Om de voordelen te optimaliseren zal zoveel mogelijk de pakketstandaard gevolgd moeten worden. Hoewel de business nu aangeeft hiertoe bereid te zijn, zal dit aanzienlijk verandermanagement vragen.

McKinsey experts verwachten dat het aantal ongewenste procesaanpassingen in het niet valt bij het aantal gewenste procesaanpassingen. Of een nieuw systeem nu aangekocht of zelfgebouwd wordt, om de waarde ervan te realiseren zijn standaardisatie en simplificatie onontbeerlijk. De Belastingdienst staat in beide scenario's voor een opgave om de organisatie hierin mee te krijgen. Deze opgave leidt tot een lage startscore voor beide scenario's, waar ongewenste aanpassingen slechts beperkt invloed op hebben.

Make

Het Make scenario wordt gekenmerkt door een hoge mate van maakbaarheid. Dat wat de Belastingdienst wil hebben kan gebouwd worden, mits technisch haalbaar. Er is geen reden om aan te nemen dat aanpassingen aan het proces of zelfs wet- en regelgeving noodzakelijk zouden zijn om dit scenario te realiseren. De hoge mate van maakbaarheid kan ook een nadeel zijn om snel tot functionele specificaties te komen, of om deze te beperken, zodat een werkbare kern snel te realiseren is. In het Make scenario geeft de business instructies hoe de oplossing moet werken, maar de business bestaat uit veel mensen met verschillende belangen.[1,34]

Buy

Om kostbaar en tijdrovend maatwerk te voorkomen, adviseren de pakketleveranciers met klem om de processen aan te passen naar de mogelijkheden van het pakket.[35] Ook binnen de Belastingdienst (bijv. in interviews met IBS, het CTO-office, en de business) wordt de noodzaak tot aanpassing van processen benoemd.[1,3,49] De mate van aanpassing is onduidelijk. Er zijn nog geen functionele specificaties, maar

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052

aanpassing verschilt in ieder geval tussen de twee leveranciers. In het referentiepakket zit namelijk al een groter aantal processen en klantreizen voor de OB.[36,37] Hierdoor zijn aanpassingen van de Belastingdienst-processen waarschijnlijker dan in het andere pakket, waar nog meer configuratiewerk nodig is.[36,37]

Leidinggevenden in de business geven aan dat men bereid zou moeten zijn processen aan te passen om een pakketoplossing effectief te gebruiken.[43] Hierbij wordt ook opgemerkt dat men werkt volgens al jarenlang ingesleten patronen.[43] Er is dus verandermanagement nodig om medewerkers nieuwe vaardigheden bij te brengen en hen te helpen om vertrouwd te raken met een nieuwe manier van werken (wat ook zeker van toepassing is op Make).[43] Op basis van het trackrecord van aangekochte applicaties als ETM en SAP CRM hebben verschillende mensen in de IBS-organisatie en het CTO-office twijfels geuit bij de bereidheid tot aanpassing wanneer deze concreet verlangd wordt.[1,5,9] Bij keuze voor een Buy scenario is het dus essentieel om strak te sturen op het volgen van de patronen van het pakket: organisatie en proces worden aangepast aan het pakket, niet omgekeerd.

4.1.3 Financieel

Voor het vergelijken van de kosten in beide scenario's bevat het afwegingskader vier componenten:

1. Totale geplande kosten
2. Onzekerheid inschattingen
3. Uitval behandelen
4. Zekerheid van budget

Voor beide scenario's zijn de kosteninschattingen op dit moment echter onvolledig en bevatten zij nog zeer veel onzekerheid. Op kwalitatieve gronden is te verwachten dat het Buy scenario goedkoper is, omdat de ontwikkelinvestering niet volledig door de Belastingdienst hoeft te worden gedragen.

F1 Totale geplande kosten

Voor het bepalen van de kosten van beide scenario's moet gekeken worden naar de totale geschatte kosten over de verwachte gebruikstermijn van het systeem, dit omvat: aanschafs-, life cycle-, aanpassings-, en operationele kosten.

Make: 2	Buy: 3
In dit beginstadium zijn beide ramingen nog incompleet en onzeker. Op kwalitatieve gronden vallen lagere kosten voor het Buy scenario dan voor het Make-scenario te verwachten.	
Het €52 miljoen budget over 5 jaar is geschat op basis van enkele eerste aannames, en neemt slechts de ontwikkelkosten (IV en Business teams) mee. De kosten hierna zijn onbekend.	De €130-160 miljoen over 15 jaar, ingeschat in de marktconsultatie, betreft alleen directe leverancierskosten, en mist hiermee de kosten te maken aan de kant van de Belastingdienst, o.a. voor doorontwikkeling om aan Europese richtlijnen te kunnen voldoen in afwachting van het pakket.

In dit beginstadium zijn de beschikbare inschattingen voor beide scenario's incompleet en nog zeer onzeker (zie figuur 10 en onderstaande verduidelijking per scenario).[3,50] Dat maakt het op dit moment zeer moeilijk om een eenduidige vergelijking te maken tussen de verwachte kosten van beide scenario's.

1572436
358226
2026-001-GW68
00001
0052