



> Retouradres Postbus 16292 2500 BG Den Haag

Ministerie van Financiën
t.a.v. de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst, de heer drs. F.L. Idsinga
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Muzenstraat 95
Den Haag
Postbus 16292
2500 BG Den Haag
adviescollegeicttoetsing.nl

Contactpersoon
info@adviescollegeicttoetsing.nl

Betreft

Advies project Multikanaal Ontvangen

Datum

6 september 2024

Kenmerk

2024-0000762389

Uw kenmerk

2023-0000132754

Bijlage(n)

1

Geachte heer Idsinga,

Uw voorganger heeft het Adviescollege ICT-toetsing verzocht een onderzoek uit te voeren naar het project Multikanaal Ontvangen (MKO) van de Belastingdienst. De opdrachtgever van het project is de directeur Klantinteractie & Services, vanuit diens rol van ketenvoorzitter Interactie. Het advies kan als volgt worden samengevat:

Sinds 2018 werkt de Belastingdienst aan modernisering van het systeemlandschap voor het ontvangen en versturen (mededelen) van berichten van en aan burgers, bedrijven en overheidsorganisaties. Een van de projecten, Multikanaal Ontvangen (MKO), wil alle inkomende berichtenstromen naar één nieuw systeem overzetten en zo een beter aanpasbaar en schaalbaar landschap realiseren.

Conclusie

De Belastingdienst heeft voor MKO een verkeerde aanpak gekozen. Te grote nadruk op technische modernisering zit noodzakelijke verbeteringen voor burgers en bedrijven in de weg.

Dat blijkt uit:

- A. De noodzaak om het Message Handling Systeem (MHS) nu te vervangen ontbreekt.
- B. Onvoldoende samenwerking leidt tot vertraging en gemiste verbeteringen.
- C. Grote nadruk op generieke functionaliteit belemmert de voortgang.

Advies

Wij adviseren de Belastingdienst om de scope van MKO te beperken en zich te richten op realisatie van noodzakelijke functionele verbeteringen voor de dienstverlening:

- 1. Kies voornamelijk voor de combinatie van MHS en het nieuwe systeem.
- 2. Verbeter de digitale dienstverlening.
- 3. Blijf investeren in de huidige systemen.

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

Korte omschrijving van het project MKO

Datum
6 september 2024

Kenmerk
2024-0000762389

De Belastingdienst heeft een systeemlandschap voor het ontvangen en versturen (mededelen) van berichten van en aan externe partijen. De systemen behandelen twee typen communicatie:

- het ontvangen van aangiftes of bezwaarschriften van burgers en bedrijven via kanalen zoals webportalen, formulieren, apps of systeemkoppelingen en versturen van belastingbrieven;
- het uitwisselen van gegevens met banken, pensioenverzekeraars en overheidsorganisaties (zoals het UWV en het Kadaster) voor het opbouwen van een klantbeeld.

De kern van het huidige landschap bestaat uit twee grote systemen, die na verwerking de ontvangen berichten doorsturen aan belastingmiddelketens en naar het archiefsysteem DAS of naar een database van de keten Gegevens:

- *Message Handling System* (MHS). MHS wordt gebruikt voor het ontvangen en versturen van berichten zoals aangiftes inkomstenbelasting en motorrijtuigenbelasting. MHS kan alleen berichten aan kleiner dan 100 megabyte (MB) in omvang.
- *Business 2 Business integration* (B2Bi). B2Bi wordt gebruikt voor de inkomende en uitgaande berichtenstromen vanaf 100 MB en betreft meestal grote gegevensbestanden, bijvoorbeeld van banken en pensioenverzekeraars.

In 2018 heeft de Belastingdienst het initiatief genomen om dit landschap te moderniseren, met name omdat een systeem uit het landschap buiten support zou komen. Dit systeem is inmiddels gemigreerd naar een door de leverancier ondersteunde versie. Ook maakte de Belastingdienst zich zorgen over de beschikbaarheid van kennis over de huidige software.

Het project MKO heeft als doel één systeem voor alleen inkomende berichten te realiseren en alle inkomende berichtenstromen hierheen te migreren. De Belastingdienst verwacht dat dit nieuwe systeem beter aanpasbaar en schaalbaar is dan de huidige systemen. Er wordt gebruik gemaakt van technologie waarover veel kennis beschikbaar is in de markt. Naast MKO is het project MKM (Multikanaal Mededelen) gestart om een oplossing voor het versturen van berichten te realiseren. Dit project hebben we niet onderzocht. Het huidige landschap kan pas worden uitgefaseerd als beide projecten zijn afgerond.

Het programma Verbeteren Input- en Outputmanagement (VIOM) stuurt op de samenhang tussen diverse projecten, waaronder MKO. Dit programma beoogt functionele verbeteringen door te voeren. Dit betreft aanpassingen die nodig zijn voor volledige inwerkingtreding van de Wet moderniseren elektronisch bestuurlijk verkeer (Wmebv) op 1 januari 2025. Een onderdeel hiervan is de keuzeregeling die burgers in staat stelt te kiezen of zij digitaal (e-mail) of per post met de Belastingdienst communiceren. Verder bewaakt VIOM de samenhang en risico's voor projecten als MKM, MKO en Generiek platform voor Document- en Archiefbeheer (GDA)¹. VIOM gaat ervan uit dat in 2024 het fundament voor die projecten gereed is.

In 2022 is de eerste van de meer dan 100 berichtenstromen naar het nieuwe systeem gemigreerd. Dit was later dan gepland door inleerproblemen met voor de Belastingdienst nieuwe technologie voor het laten landen van applicaties op de infrastructuur. Daarnaast moest worden aangesloten op berichtenopslag vanuit het GDA-project die nog niet gereed is. De planning is met zes jaar bijgesteld naar 2029 en het budget is (inclusief het vervangen van MHS voor de ontvangen berichten) 34,4 miljoen euro.

In 2023 zijn nieuwe problemen met het nieuwe systeem geïdentificeerd die niet allemaal binnen de herziene planning kunnen worden opgelost. Voorbeelden hiervan zijn: berichten van meer

¹ [BIT-advies Generiek platform voor Document- en Archiefbeheer, 19-2-2024.](#)

dan 100 MB kunnen niet worden verwerkt en een ontvangstbevestiging kan niet worden gegenereerd. In juni 2024 zijn vier berichtenstromen naar het nieuwe systeem gemigreerd.

Datum
6 september 2024

Conclusie: Te grote nadruk op technische modernisering zit noodzakelijke verbeteringen voor burgers en bedrijven in de weg

Kenmerk
2024-0000762389

MKO heeft met behulp van moderne technologie weliswaar een onderhoudbare oplossing gerealiseerd, maar deze is nu nog alleen geschikt voor een beperkt aantal type berichten. Ondanks dat het betrokken IT-team inmiddels ervaring heeft opgedaan met de nieuwe manier van softwareontwikkeling, gaat het nog lang duren voordat het nieuwe systeem alle berichtenstromen met de benodigde robuustheid kan afhandelen. Door de lange duur van MKO loopt de Belastingdienst het risico te eindigen met drie systemen in plaats van twee. Met de huidige nadruk op volledige vervanging laten de noodzakelijke verbeteringen voor burgers en bedrijven nog lang op zich laten wachten. MHS kan met de juiste zorg nog een tijd mee. We werken dit hieronder uit:

A. De noodzaak om alle systemen nu te vervangen ontbreekt

MKO probeert het hele systeemlandschap voor ontvangen te vervangen. Wij begrijpen de motivering van de Belastingdienst om B2Bi te vervangen: B2Bi kent een complexe configuratie, er is maar beperkt kennis beschikbaar in de markt, het is lastig aanpasbaar en de beheerinterface wordt als niet gebruikersvriendelijk ervaren. De rest van het systeemlandschap, met name het belangrijke systeem MHS draait op dit moment stabiel en zonder veel incidenten (zowel voor berichtenstromen voor ontvangen als mededelen). Bovendien is dit systeem in de praktijk aanpasbaar: nieuwe berichtenstromen kunnen in relatief beperkte doorlooptijd worden toegevoegd met configuratie en zonder wijzigingen in de programmacode. MHS kent beperkte knelpunten in het gebruik en beheer:

- Knelpunten op het gebied van testen en beheer. Plannen om deze knelpunten weg te werken zijn gereed maar worden niet uitgevoerd, omdat de MHS sinds 2017 de status “uitfaseren” heeft in afwachting van het nieuwe systeem.
- Er zijn te weinig technische en functioneel beheerders met kennis van MHS en van de (verwerking van) berichtenstromen. Er is meer noodzakelijk dan de huidige maatregelen.

Voor het oplossen van deze knelpunten hoeft MHS niet vervangen te worden.

B. Onvoldoende samenwerking leidt tot vertraging en gemiste verbeteringen

MKO mist een overkoepelende aansturing die het mogelijk maakt om eenvoudig samen te werken met de ontvangende (belastingmiddel)ketens. Onvoldoende samenwerking leidt tot vertraging in de uitvoering van het project, maar ook tot gemiste verbeteringen in de dienstverlening aan burgers en bedrijven:

- Afstemming over migraties van berichtenstromen van bijvoorbeeld B2Bi naar het nieuwe systeem moeten getest worden door de ontvangende ketens. De planning wordt onvoldoende met de ketens afgestemd waardoor vertraging ontstaat. De kennis over berichtenstromen is ook onvoldoende aanwezig en deze kennis kan alleen opgebouwd worden samen met de ketens.
- Aanpassingen nodig voor verbeteringen in de dienstverlening aan burgers en bedrijven, zijn bij het project niet bekend en worden dus ook niet gerealiseerd. Zo ontbreekt duidelijkheid over noodzakelijke aanpassingen en hoe MKO de Wmebv kan ondersteunen. Aan de belastingmiddelketens is ook niet gevraagd welke aanpassingen van belang zijn (bijvoorbeeld het digitaliseren van papieren stromen). Wij verwachten daarom dat het de Belastingdienst niet zal lukken om per 1 januari 2025 te voldoen aan de Wmebv.
- Wij verwachten dat toekomstige aanpassingen voor verbetering van dienstverlening naar burgers en bedrijven eveneens vertragen zonder aansturing door middelketens.

C. Grote nadruk op generieke functionaliteit belemmert de voortgang

Wij zien dat de aandacht op integrale generieke functionaliteit de voortgang belemmert:

- De Belastingdienst zet in op één generieke oplossing voor alle inkomende berichtenstromen. Dat vinden wij geen goede keuze, om de volgende redenen:
 - Er is beperkt inzicht in de overeenkomsten en verschillen tussen de berichtenstromen en de afhandeling. Zo is de wijze van afhandeling van stromen beperkt gedocumenteerd. Of en welke (groepen van) stromen zich lenen voor generieke afhandeling is dus onduidelijk. Het verkrijgen van dit inzicht blijkt een tijdrovend proces. Voorbeelden van stroomkenmerken naast de omvang zijn: de frequentie, de opslag, de wijzen van afhandeling en de betrokken partij (bijvoorbeeld een belastingplichtige, een overheidspartij of een bedrijf dat de Belastingdienst helpt om een klantbeeld samen te stellen).
 - Door uit te gaan van één generiek systeem voor alle inkomende berichtenstromen - voordat de benodigde eisen en wensen duidelijk zijn - ontstaat het risico op een omvangrijk en onnodig complex systeem.
- In de planning was gekozen voor het aansluiten op generieke bouwblokken, die nog door het project GDA moesten worden opgeleverd en niet beschikbaar waren op het moment dat MKO ze nodig had. Daarom heeft MKO een functioneel beperkte, tijdelijke berichtenopslag gemaakt. Deze opslagfunctionaliteit moet binnenkort worden uitgebreid om MKO niet verder te laten vertragen.
- MKO stelt dat speciale berichtverwerking niet door het nieuwe systeem moet worden uitgevoerd, maar in de achterliggende systemen van de middelketens. Echter voor de Belastingdienst is het goed dat bewerkingen van toepassing voor meerdere ketens of berichtenstromen, wel centraal worden uitgevoerd. Bij de middelketens ontbreekt bovendien de urgentie om dit soort aanpassingen te maken, wat leidt tot vertraging.

Datum

6 september 2024

Kenmerk

2024-0000762389

Advies: Focus op de aanpassingen in de dienstverlening

MKO moet zich niet richten op een volledige vervanging van alle huidige systemen voor ontvangen door één generiek systeem, maar prioriteit geven aan het vervangen van B2Bi. Hierdoor krijgt de Belastingdienst tijd om noodzakelijke functionele verbeteringen voor de dienstverlening te realiseren. Het blijft daarbij belangrijk om voldoende te investeren in de huidige systemen.

1. Kies voorsnog voor de combinatie van MHS en het nieuwe systeem

Gebruik MHS en het nieuwe systeem om alle inkomende berichtenstromen van de Belastingdienst af te handelen. Dat kan door als volgt te werk te gaan:

- Stop met de volledige vervanging. Zorg dat de knelpunten van MKO, zoals het nu nog niet kunnen ontvangen van berichten groter dan 100 MB, binnen een half jaar zijn opgelost. Zorg dat B2Bi stapsgewijs binnen twee jaar wordt uitgefaseerd ten gunste van het nieuwe systeem. Houdt daarbij rekening met de kenmerken van de berichtenstromen en met de fasering van MKM.
- Blijf voorsnog functionaliteit voor specifieke bewerkingen centraal ondersteunen (zie het eerdergenoemde voorbeeld van het opzoeken van een BSN bij een berichtenstroom van een buitenlandse bank).
- Maak een goede inventarisatie van de verschillende kenmerken van de berichtenstromen (zoals omvang, frequentie, de opslag, afhandelingswijze, type verzender) en bepaal op basis daarvan welke aparte oplossingen nodig zijn voor berichtenstromen met onvergelijkbare kenmerken. Maak hiervoor een nieuw plan dat afgestemd is met middelketens en met de keten Gegevens.

- Zorg ervoor dat systemen op zichzelf kunnen functioneren en beperk de afhankelijkheid van systemen van andere ketens. Onderzoek daartoe of de tijdelijke berichtenopslag een permanente status moet krijgen zodat de afhankelijkheid van GDA wordt gereduceerd.
- Stel het uitfaseren van MHS pas aan de orde wanneer dit op basis van een heldere business case binnen een haalbare planningstermijn kan worden afgerond.

Datum
6 september 2024

Kenmerk
2024-0000762389

2. *Verbeter de digitale dienstverlening*

Om de dienstverlening aan burgers en bedrijven te verbeteren, dient nauw samengewerkt te worden met de middelketens. Immers, daar moet de verantwoordelijkheid liggen om te zorgen dat de Belastingdienst voor ieder belastingmiddel kan voldoen aan de Wmebv. De belangrijkste aandachtspunten hierbij zijn:

- Maak expliciet hoe het nieuwe systeem en MHS aan de Wmebv moeten voldoen en welke aanpassingen daarvoor nodig zijn. Denk daarbij aan aanpassingen nodig voor het digitaliseren van papieren stromen of een ontvangstbevestiging voor alle inkomende berichten. Zorg met een overkoepelend Wmebv-programma dat deze activiteit prioriteit krijgt, ook vanuit de middelketens.
- Geef de middelketens de mogelijkheid om te sturen op wat nodig is ten aanzien van het ontvangen van berichten van burgers, bedrijven of andere overheidsorganisaties. Maak de verbetering van de dienstverlening van de Belastingdienst meetbaar. Handhaaf deze aanpak bij toekomstige functionele verbeteringen.

3. *Blijf investeren in de huidige systemen*

Blijf investeren in MHS en maak het nieuwe systeem af. Zet daarvoor de volgende stappen:

- Maak een realistisch plan om het nieuwe systeem door te ontwikkelen met een horizon van hooguit twee jaar en actualiseer dit plan na een jaar.
- Investeer in het beheer en de testbaarheid van MHS; gebruik daarvoor de al opgestelde plannen. Investeer daarbij ook in het treffen van maatregelen om geautomatiseerd testen te ondersteunen.
- Vergroot de kennis, met name over de systemen MHS en B2Bi. Zolang een systeem operationeel is, blijft een investering nodig om in dit systeem uiteindelijk verantwoord te kunnen uitfaseren.
- Zorg dat er overdraagbare informatie is over alle berichtenstromen en dat er voldoende kennishouders zijn die de techniek van de systemen begrijpen en daarop proactief onderhoud kunnen uitvoeren. Als deze kennis niet van de markt kan worden verkregen, dienen medewerkers opgeleid te worden. Maak het daarnaast aantrekkelijk voor medewerkers om voor dit werk te kiezen.

* * *

Tot slot danken wij alle geïnterviewden voor hun medewerking en openheid. Wij hopen dat wij met dit advies een bijdrage kunnen leveren aan het maatschappelijke belang om de dienstverlening van de Belastingdienst aan burgers en bedrijven te verbeteren.

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

w.g.

drs. H.J.A. van Osch
Voorzitter

w.g.

drs. S.J. van Amerongen
Secretaris-directeur

Bijlage

Datum
6 september 2024

Informatie over project MKO

Kenmerk
2024-0000762389

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Projectnaam	Multikanaal Ontvangen
2.	Oprachtgever	directeur Klantinteractie & Services, vanuit haar rol van ketenvoorzitter Interactie
3.	Startdatum project	2018
4.	Einddatum project	31-12-2029
5.	Type project	Zelfbouw
6.	Fase Project	Realisatie
7.	Totaal budget	34,4 miljoen euro 2028 - 2029; dit is inclusief ruim 2 miljoen euro die van het programma MIV kwamen.
8.	Reeds uitgegeven per datum	10,9 miljoen euro tot 1 mei 2024.
9.	Doelstelling	Het vervangen moet: <ul style="list-style-type: none"> • toename van berichtenstromen kunnen opvangen; • kennis zekerstellen omdat kennis van de oude technologie zit bij medewerkers die binnenkort met pensioen gaan; • beter aanpasbaar zijn ; • aansluiten op de Wet moderniseren elektronisch bestuurlijk verkeer.
10.	Maatschappelijke/ beleidsdoelstelling	De ontvangst van berichten die burgers, bedrijven en overheidsorganisaties aan de Belastingdienst versturen, via welk kanaal dan ook, dient betrouwbaar te zijn. Nieuwe berichtenstromen moeten binnen korte tijd aangesloten kunnen worden.
11.	Meetbare baten	Niet gedefinieerd
12.	Huidige technologie/ architectuur	De belangrijkste twee systemen: <ul style="list-style-type: none"> • MHS: IBM Message Broker, standaard pakket functionaliteit met daarnaast circa 50.000 regels maatwerk in ESQL • B2Bi: Axway B2B suite, standaard pakket met daarnaast circa 50.000 regels in de programmeertaal Message Builder van Axway.
13.	Doeltechnologie/- architectuur	MKO-systeem: Java (microservices), Angular, OpenShift (containers)
14.	Omvang systeem	<ul style="list-style-type: none"> • Huidige omvang MKO-systeem: 36.000 regels Java, 10.000 regels Angular/TypeScript • Het huidige landschap van ontvangen en mededelen kent totaal 28.000 functiepunten (data van 2020)
15.	Aantal gebruikers	Een beperkte groep van circa 10 functioneel en technisch beheerders. Circa 350 miljoen berichten per jaar waarbij op piekmomenten 200.000 berichten per uur moeten kunnen worden ontvangen
16.	Belanghebbenden	Burgers, bedrijven, intermediairs en medeoverheden
17.	Aanbesteding voorzien	Nee

Informatie over het uitgevoerde onderzoek

Nr.	Onderwerp	Toelichting
1.	Type onderzoek	<i>Project; conform artikel 7, lid 1 sub a2 Wet Adviescollege ICT- toetsing</i>
2.	Aanmelddatum	05-06-2023
3.	Start onderzoek	24-04-2024
4.	Afronden onderzoek	02-07-2024
5.	Datum concept advies	29-07-2024
6.	Datum definitief advies	06-09-2024
7.	Eerder onderzoek	Nee
8.	Onderzoeksmethode	Interviews en analyses op het dossier, administraties en code.