

Rapport

Review kostenvergelijking Digipoort & Vergelijking Digipoort/Douanepoort

Logius

18 april 2025

Finaal rapport (versie 1.01)

KPMG Advisory N.V.

Finance & Business Services
Postbus 74500
1070 DB Amsterdam

Laan van Langerhuize 1
1186 DS Amstelveen

Vertrouwelijk

Logius

T.a.v.

Wilhelmina van Pruisenweg 52
2595 AN Den Haag

Amstelveen, 18 april 2025,

Geachte heer ,

In overeenstemming met onze overeenkomst van 4 maart 2025, met contractnummer P504901, sturen wij u hierbij onze rapportage toe naar aanleiding van onze werkzaamheden om u te adviseren over de kostenvergelijking Digipoort & kwalitatieve vergelijking Digipoort/Douanepoort.

KPMG heeft de afgelopen vier weken met veel plezier samengewerkt met u en de medewerkers van Logius. Wij danken u en de collega's van Logius voor een prettige samenwerking en kijken uit naar eventuele samenwerkingen in de toekomst.

Voor de volledigheid en ter formaliteit merken wij nog het volgende op:

- De aard van de werkzaamheden brengt met zich mee dat geen accountantscontrole is toegepast, terwijl evenmin een beoordelingsopdracht is uitgevoerd. Een en ander impliceert dat aan onze rapportage geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van aan ons verstrekte financiële of andere informatie kan worden ontleend.
- Het is de bedoeling dat u op basis van onze rapportage inzake deze adviesopdracht uw eigen conclusies ten behoeve van uw besluitvorming trekt. Wij benadrukken dat KPMG geen beslissingen neemt namens of participeert in enig besluitvormingsproces van uw organisatie.

- KPMG is niet verplicht de deliverables van deze opdracht te actualiseren naar aanleiding van gebeurtenissen die zich na de opleverdatum voordoen.
- Voor de volledigheid merken wij op dat u verantwoordelijk bent voor de juistheid en de volledigheid van de aan ons, in het kader van dit rapport, ter beschikking gestelde informatie. Wij aanvaarden geen verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, juistheid of volledigheid van de aan ons aangeleverde informatie.
- Ons advies in dit rapport is uitsluitend gebaseerd op de uitkomsten van de overeengekomen werkzaamheden en de uitkomsten daarvan. Indien wij aanvullende werkzaamheden hadden verricht, of een controle-, een beoordelings- of een assurance opdracht zouden hebben uitgevoerd, waren wellicht andere onderwerpen geconstateerd die voor rapportering in aanmerking zouden zijn gekomen.
- KPMG accepteert geen enkele verantwoordelijkheid voor het gebruik van onze werkzaamheden of rapportage voor enig ander doel anders dan waarvoor het rapport is opgesteld. Wij aanvaarden geen aansprakelijkheid jegens andere partijen dan u als geadresseerde van het rapport, voor onze werkzaamheden, voor het rapport of voor onze bevindingen. U kunt KPMG niet aansprakelijk houden voor enige aanspraak met betrekking tot, veroorzaakt door of in verband met het verstrekken van het rapport aan andere partijen, of anderszins gebruiken van het rapport door andere partijen.

Hoogachtend,

Director

Managementsamenvatting (1/2)

Achtergrond, vraagstelling en doelstelling

Momenteel herbouwt Logius Digipoort. Logius is daarbij in gesprek met zijn stakeholders over de (verwachte) kosten van de huidige en nieuwe Digipoort, en hoe deze kosten zich tot elkaar verhouden. Dit is mede naar aanleiding van het onderzoek van Adviescollege ICT-toetsing (AcICT). Hiervoor heeft Logius een kostenvergelijking opgesteld die inzichtelijk maakt wat de verwachte beheer-, exploitatie- en infrastructuurkosten zijn als de huidige Digipoort zou worden gecontinueerd versus wat de verwachte beheer-, exploitatie- en infrastructuurkosten zijn vanaf het moment dat de nieuwe Digipoort volledig live zou zijn (hierna: de kostenvergelijking). Daarnaast wil Logius graag weten hoe de (verwachte) kosten van Digipoort zich verhouden tot Douanepoort.

In de context van het gesprek tussen Logius en zijn stakeholders, heeft Logius aan KPMG gevraagd om een onderzoek uit te voeren op de volgende aspecten:

- Een onafhankelijke review op de kostenvergelijking tussen de huidige en nieuwe Digipoort zoals opgesteld door Logius ten behoeve van het AcICT-onderzoek.
- Een kwalitatieve vergelijking tussen Digipoort en Douanepoort.

De doelstelling van dit rapport is om de resultaten te presenteren van onze onafhankelijke review op de kostenvergelijking van de huidige Digipoort versus de nieuwe Digipoort. Daarnaast wordt in dit rapport ook de kwalitatieve vergelijking gemaakt tussen Digipoort en Douanepoort.

Scope van ons onderzoek

Voor ons onderzoek is de volgende scope van toepassing:

- Het startpunt van onze review is de kostenvergelijking van de huidige en nieuwe Digipoort zoals opgesteld door Logius ten behoeve van het onderzoek voor Adviescollege ICT-toetsing d.d. 17 januari 2025 (zie bijlage A). In ons rapport wordt

hieraan gerefereerd als 'de kostenvergelijking'. Gedurende ons onderzoek hebben wij additionele informatie ontvangen (ten opzichte van 'de kostenvergelijking') die is meegenomen in ons onderzoek (zie bijlage B).

- Onze review richt zich op de financiële cijfers van de kostenvergelijking. De passendheid en impact van technische keuzes in de ontwikkeling en opzet van de nieuwe Digipoort zijn geen onderdeel van dit onderzoek.
- De vergelijking van Digipoort en Douanepoort betreft een kwalitatieve vergelijking. Kwantitatieve analyses, bijvoorbeeld verschillen in de kosten (per berichtenstroom), zijn geen onderdeel van dit onderzoek. Documenten die meegenomen zijn in ons onderzoek zijn opgenomen in bijlage C.
- De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assuranceopdracht hebben uitgevoerd. Daarom kan aan dit rapport geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie worden ontleend.

Onderzoeksaanpak

Onze aanpak kent de volgende hoofd- en deelactiviteiten:

1. **Documentenstudie** – Documentenstudie van ontvangen documentatie van Logius. Zie bijlage A, B en C voor de ontvangen documentatielijst.
2. **Interviewrondes** – Ter ondersteuning van de documentenstudie is tijdens verschillende interviewrondes gevraagd naar onderliggende toelichtingen en verdere details. Zie bijlage D voor een overzicht van de interviews.
3. **Analyse en conceptrapport** – Op basis van de documentenstudie en interviewrondes heeft de analyse plaatsgevonden, resulterend in een conceptrapport. Dit conceptrapport is in twee delen met het projectteam van Logius gedeeld.
4. **Finaal rapport** – Naar aanleiding van de vorige activiteiten is het conceptrapport bijgewerkt naar een finaal rapport. Het finale rapport is op 7 april 2025 aangeboden bij Logius.

Managementsamenvatting (2/2)

Conclusie van review op de kostenvergelijking

Na het reviewen van de door Logius opgestelde kostenvergelijking tussen de huidige en nieuwe Digipoort zoals opgesteld door Logius ten behoeve van het onderzoek voor Adviescollege ICT-toetsing d.d. 17 januari 2025, en het uitvoeren van additioneel onderzoek, trekken wij onderstaande conclusie:

De kostenvergelijking is opgesteld door Logius met een afgebakende scope in gedachte, met volledigheid in kostensoorten en met gebruik van concrete assumpties, te begrijpen rekenformules en (destijds) beschikbare documentatie en data. Daarmee is de kostenvergelijking opgesteld vanuit een gedegen denkproces. Dit is echter voor een lezer van de kostenvergelijking niet goed zichtbaar en is beperkt terug te zien vanwege beperkte detaillering in de kostenvergelijking, het ontbreken van toelichtingen en documentatie en (relatief kleine) incorrecte berekeningen. Dit komt de beeldvorming van de kwaliteit van de kostenvergelijking niet ten goede. Uit ons aanvullend onderzoek is echter wél gebleken dat Logius in staat is de kostenvergelijking te onderbouwen en toe te lichten op detailniveau. Hiermee biedt de kostenvergelijking een goede basis voor verdere gesprekken met stakeholders. Deze goede basis kan worden verstevigd door meer details op te nemen voor de lezer van de kostenvergelijking en door het toepassen van scenarioanalyses.

Aanbeveling voor doorontwikkeling van de kostenvergelijking

Wij adviseren Logius om de kostenvergelijking te actualiseren en verder uit te breiden naar een gedetailleerder niveau met meer toelichtingen, en uit te bouwen naar een volwaardige businesscase om strategische besluitvorming te bevorderen op basis van een completer beeld. Hierbij is onzes inziens het toevoegen van investerings- en migratiekosten een belangrijke toevoeging aan de scope. Daarnaast kunnen geactualiseerde cijfers gebruikt worden voor het updaten van de kostenvergelijking, kunnen gevonden incorrectheden worden gecorrigeerd en kunnen scenarioanalyses helpen de conclusie van de kostenvergelijking verder te bestendigen. Een volwaardige businesscase kan daarbij ook waarde bieden in de dialoog en besluitvorming met stakeholders vanuit kwalitatieve perspectieven, technische overwegingen, risico-overwegingen en andere belangrijke invalshoeken.

Conclusie kwalitatieve vergelijking van Digipoort en Douanepoort

Op basis van de uitkomsten van een deskresearch en interviews met medewerkers van Logius en de Belastingdienst wordt geconcludeerd dat de Digipoort en Douanepoort ten dele een vergelijkbare basisfunctie kennen, maar sterk verschillen in de techniek (bericht-specifieke functionaliteit en berichtsoorten), volumeaantallen en organisatorische complexiteit.

De poorten verschillen vanuit een technisch perspectief:

- Het berichtenverkeer van de Douanepoort wordt verwerkt met basisfunctionaliteit (i.e. aannemen, valideren, converteren en afleveren van berichten) dat vergelijkbaar is met de Digipoort. De Digipoort kent daarentegen veel aanvullende complexe bericht-specifieke benodigde functionaliteiten om specifieke berichtsoorten te verwerken die de Douanepoort niet kent (e.g. taxonomie-validaties, machtigen functionaliteit, berichtenmagazijn).
- De Digipoort verwerkt een significant lager berichtenvolume (~85% minder dan de Douanepoort). De Digipoort verwerkte ~75 miljoen berichten in 2024. De Douanepoort verwerkte ~600 miljoen berichten in 2024.
- De Digipoort verwerkt een grotere variëteit aan berichtsoorten die in sommige gevallen bericht-specifieke functionaliteit en complexe verwerking vereist. Sommige van deze berichten (e.g. SBRWonen_DPI_2024) worden minder dan 1.000 keer per jaar door de Digipoort verwerkt. Deze bericht-specifieke functionaliteit valt niet eenvoudig en kosteneffectief door de afnemers van Digipoort zelfstandig in te richten. Dit komt onder andere door de benodigde kennis en kunde, en door de complexiteit van migraties met duizenden betrokken (markt)partijen.

De poorten verschillen vanuit een organisatorisch perspectief:

- De Douanepoort kent een governance- en een stakeholderlandschap die op het niveau van inhoudelijke IT-vraagstukken al tijden nauw samenwerken. Dit is in mindere mate het geval bij Digipoort waar afnemers andere belangen behartigen.
- De Digipoort is bestuurlijk en politiek complexer (door een groter aantal betrokken rijksdiensten en de GDI governance). Deze complexiteit kent de Douanepoort niet.

De conclusies uit dit onderzoek zijn in lijn met de uitkomsten van onderzoeken uit 2018 en 2020 betreffende de overdraagbaarheid van de Digipoort (SBR+++) naar de Belastingdienst.

Inhoud

01	Introductie en aanpak	P. 6
02	Review op kostenvergelijking tussen huidige en nieuwe Digipoort	P. 10
03	Vergelijking Digipoort en Douanepoort	P. 14
04	Conclusie en aanbevelingen	P. 18
05	Bijlagen	P. 21

01

Introductie en aanpak

Logius heeft KPMG gevraagd om een onafhankelijke review uit te voeren op de kostenvergelijking door Logius tussen de huidige en nieuwe Digipoort

Achtergrond

Logius is als onderdeel van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verantwoordelijk voor de dienst digitale overheid. De missie van Logius is om samen te zorgen voor een digitale overheid die werkt voor iedereen. Logius heeft eigen producten en diensten, en beheert daarnaast standaarden en afsprakenstelsels die alle overheidsorganisaties gebruiken in hun digitale dienstverlening. Herkenbare en toonaangevende dienstverlening betreft onder andere DigiD, MijnOverheid, Digipoort, E-factureren, Standard Business Reporting (SBR), API-standaarden en de Nederlandse taxonomie. Logius werkt daarmee in het hart van de digitale overheid.

Een van de digitale platformen van Logius is Digipoort. Digipoort is de ICT-centrale waar berichtenverkeer voor de overheid afgehandeld wordt en functioneert daarmee als een elektronisch postkantoor voor de maatschappij. Momenteel herbouwt Logius Digipoort. Logius is daarbij in gesprek met zijn stakeholders over de (verwachte) kosten van de huidige en nieuwe Digipoort, en hoe deze kosten zich tot elkaar verhouden. Dit is mede naar aanleiding van het onderzoek van Adviescollege ICT-toetsing (AcICT). Hiervoor heeft Logius een kostenvergelijking (d.d. 17 januari 2025) opgesteld die inzichtelijk maakt wat de verwachte beheer-, exploitatie- en infrastructuurkosten zijn als de huidige Digipoort zou worden gecontinueerd versus wat de verwachte beheer-, exploitatie- en infrastructuurkosten zijn vanaf het moment dat de nieuwe Digipoort volledig live zou zijn. Daarnaast wil Logius graag weten hoe de (verwachte) kosten van Digipoort zich verhouden tot Douanepoort.

Vraagstelling

In de context van het gesprek tussen Logius en zijn stakeholders, heeft Logius aan KPMG gevraagd om een onderzoek uit te voeren op de volgende punten:

1. De geactualiseerde businesscase Digipoort 2021 dient te worden getoetst op juistheid.
2. De kostenvergelijking huidige Digipoort versus nieuwe Digipoort zoals opgesteld ten behoeve van het AcICT-onderzoek dient te worden getoetst op juistheid.
3. De prijsvergelijking per bericht tussen Digipoort en Douanepoort zoals weergegeven in het rapport van AcICT behoeft onderbouwing daar de twee poorten verschillend zijn.

Na overleg tussen Logius en KPMG (d.d. 24 februari 2025), voorafgaand aan de start van de opdracht, is besloten door Logius dat het eerste punt (op dit moment) niet (meer) aan de orde is. Het onderzoek van KPMG kan zich daarmee richten op het tweede en derde punt, waarbij is overeengekomen dat het derde punt een kwalitatieve vergelijking betreft. Dit heeft geresulteerd in de volgende werkzaamheden voor KPMG:

- Een onafhankelijke review van de kostenvergelijking tussen de huidige en nieuwe Digipoort zoals opgesteld door Logius ten behoeve van het AcICT-onderzoek.
- Een kwalitatieve vergelijking van Digipoort en Douanepoort.

Doelstelling rapport

De doelstelling van dit rapport is het presenteren van de resultaten van de onafhankelijke review op de kostenvergelijking van de huidige Digipoort versus de nieuwe Digipoort. Hiermee krijgt de lezer van dit rapport inzicht in onze observaties en bevindingen ten aanzien van de:

- conceptuele opzet van de kostenvergelijking (onder andere granulariteit en consistentie);
- volledigheid op type kostenposten in de kostenvergelijking;
- herleidbaarheid van de cijfers in de kostenvergelijking naar gebruikte calculaties, assumpties en onderbouwende documenten;
- passendheid van toegepaste calculaties, assumpties en bronnen (waar mogelijk).

Daarnaast wordt in dit rapport ook de kwalitatieve vergelijking gemaakt tussen Digipoort en Douanepoort. Het doel van dit rapport is om Logius te ondersteunen in de dialoog en besluitvorming met betrekking tot Digipoort.

Daarnaast heeft Logius KPMG gevraagd om een kwalitatieve vergelijking te maken tussen Digipoort en Douanepoort

Scope van ons onderzoek

Voor ons onderzoek is de volgende scope van toepassing:

- Het startpunt van onze review is de kostenvergelijking van de huidige en de nieuwe Digipoort zoals opgesteld door Logius ten behoeve van het onderzoek voor Adviescollege ICT-toetsing d.d. 17 januari 2025 (zie bijlage A). In ons rapport wordt hieraan gerefereerd als 'de kostenvergelijking'. Gedurende ons onderzoek hebben wij additionele informatie (ten opzichte van 'de kostenvergelijking') ontvangen die is meegenomen in ons onderzoek (zie bijlage B).
- Onze review richt zich op de financiële cijfers van de kostenvergelijking. De passendheid en impact van technische keuzes in de ontwikkeling en opzet van de nieuwe Digipoort zijn geen onderdeel van dit onderzoek.
- De vergelijking van Digipoort en Douanepoort betreft een kwalitatieve vergelijking. Kwantitatieve analyses, bijvoorbeeld op verschillen in de kosten (per berichtenstroom), zijn geen onderdeel van dit onderzoek. Documenten die meegenomen zijn in ons onderzoek zijn opgenomen in bijlage C.
- De aard van de werkzaamheden houdt in dat wij geen accountantscontrole, beoordelingsopdracht of andere assuranceopdracht hebben uitgevoerd. Daarom kan aan dit rapport geen zekerheid met betrekking tot de getrouwheid van financiële of andere informatie worden ontleend.

Onderzoeksaanpak

Onze aanpak kent de volgende hoofd- en deelactiviteiten:

1. **Documentenstudie** – Documentenstudie van ontvangen documentatie van Logius. Dit was een continu proces waarbij additionele documenten op basis van gesprekken en interviews opgevraagd zijn bij Logius. Zie bijlage A, B en C voor de ontvangen documentatielijst.
2. **Interviewrondes** – Ter ondersteuning van de documentenstudie is tijdens

verschillende interviewrondes gevraagd naar onderliggende toelichtingen en verdere details. De interviews hebben deels digitaal en deels fysiek plaatsgevonden. Zie bijlage D voor een overzicht van de interviews.

3. **Analyse en conceptrapport** – Op basis van de documentenstudie en interviewrondes heeft de analyse plaatsgevonden, resulterend in een conceptrapport. Dit conceptrapport is met betrekking tot de review op de kostenvergelijking op 26 maart 2025 gedeeld met het projectteam van Logius voor enerzijds validatie van de inhoud en anderzijds een reactie op de conclusie en aanbevelingen. De conclusie en aanbevelingen met betrekking tot de kwalitatieve vergelijking van Digipoort en Douanepoort zijn gedeeld met het projectteam van Logius op 2 april 2025 voor validatie en reactie.
4. **Finaal rapport** – Naar aanleiding van de vorige activiteiten is het conceptrapport bijgewerkt naar een finaal rapport. Het finale rapport is op 7 april 2025 aangeboden bij Logius en op 18 april 2025 gefinaliseerd.

De doorlooptijd van het onderzoek is circa vier weken geweest, in maart en april 2025. Wekelijks heeft overleg plaatsgevonden met het projectteam van Logius voor het bewaken van de voortgang en om de scope van dit rapport te valideren.

Leeswijzer

Het rapport is op de volgende manier opgebouwd:

- **De managementsamenvatting** (p. 3) geeft een samenvatting op hoofdlijnen van het gehele rapport met een focus op de conclusie en aanbevelingen
- **Hoofdstuk 1: Introductie en aanpak** (p. 6) geeft inzicht in onder andere de aanleiding van het onderzoek en de gehanteerde aanpak om te komen tot dit rapport.
- **Hoofdstuk 2: Review op kostenvergelijking tussen huidige en nieuwe Digipoort** (p. 10) geeft inzicht in de observaties en bevindingen vanuit de review.
- **Hoofdstuk 3: Vergelijking Digipoort en Douanepoort** (p. 14) geeft een kwalitatieve toelichting op de verschillen tussen Digipoort en Douanepoort.
- **Hoofdstuk 4: Conclusie en aanbevelingen** (p. 18) geeft de conclusie en aanbevelingen voor enerzijds de review op de kostenvergelijking en anderzijds de kwalitatieve verschillen tussen Digipoort en Douanepoort.

De bijlagen geven inzicht in de gebruikte documenten, gehouden interviews en detailobservaties voor de review op de kostenvergelijking

Leeswijzer (vervolg)

Het rapport wordt ondersteund met de volgende **bijlagen** (p. 21):

- **Bijlage A:** Overzicht documenten behorend bij de kostenvergelijking
- **Bijlage B:** Additioneel ontvangen documenten in relatie tot de kostenvergelijking
- **Bijlage C:** Overzicht documenten behorend bij verschillen Digipoort/Douanepoort
- **Bijlage D:** Overzicht interviews
- **Bijlage E:** Detailobservaties en -bevindingen voor kosten – Huidige Digipoort
- **Bijlage F:** Detailobservaties en -bevindingen voor kosten – Nieuwe Digipoort
- **Bijlage G:** Afweging voor- en nadelen migratie SBR+++ naar Belastingdienst

02

Review op kostenvergelijking tussen huidige en nieuwe Digipoort

De kostenvergelijking oogt overzichtelijk en bevat de verwachte kostenposten, maar kan verbeterd worden met meer detailinformatie en meer toelichtingen

In de onderstaande tabellen op deze en volgende pagina's worden per onderwerp de observaties en bevindingen van de review op de kostenvergelijking beschreven en vervolgens samengevat in een conclusie aangevuld met één of meer aanbevelingen.

Onderwerp	Observaties en bevindingen	Conclusie en aanbevelingen
Conceptuele opzet	<ul style="list-style-type: none"> De kostenvergelijking oogt voor wat betreft conceptuele opzet overzichtelijk, waarbij voor de cijfers van de huidige Digipoort en de nieuwe Digipoort dezelfde structuur is gebruikt. De lezer van de kostenvergelijking kan in één oogopslag zien wat de kosten zijn en een additionele pagina geeft inzicht in het verschil op hoofdlijnen tussen de huidige en de nieuwe Digipoort. Additionele teksten en verwijzingen naar bronvermeldingen zijn opgenomen onder de cijfers en volgen dezelfde volgorde als de kostenstructuur. De kostenvergelijking presenteert echter de cijfers op een hoog aggregatieniveau (hoofdkostenposten) met relatief korte toelichtingen over hoe de cijfers tot stand zijn gekomen. Daarbij zijn zestien documenten toegevoegd aan de kostenvergelijking als bronvermelding op de cijfers (zie bijlage A), waarvan niet duidelijk is hoe deze zich verhouden tot de cijfers. De kostenvergelijking heeft daarmee een hoog aggregatieniveau van gepresenteerde informatie met weinig details en toelichting voor de lezer van de kostenvergelijking. De kostenvergelijking heeft betrekking op kosten in de orde van grootte van honderden miljoenen euro's (over de totale periode van de kostenvergelijking). Daarbij betreft het een belangrijke digitale voorziening van Logius voor zijn klanten en andere belanghebbenden. Besluitvorming rondom Digipoort kan daarom grote impact hebben op Logius en zijn klanten. Daarmee is onzes inziens de nut en noodzaak hoog voor een gedetailleerde en uitgebreide kostenvergelijking met vergaande toelichtingen hoe de cijfers tot stand zijn gekomen. In onze dagelijkse praktijk zien wij bij soortgelijke situaties diepgaandere, gedetailleerdere en verder uitgeschreven kostenvergelijkingen. Voorts zien wij volledige businesscases waarin de kostenvergelijking één onderdeel is naast een beschrijving van de aannames, scenario's en scenarioanalyses, kwalitatieve overwegingen, technische implicaties, risicoanalyses, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> Wij concluderen dat de kostenvergelijking overzichtelijk oogt met een consistente structuur, waarbij cijfers gepresenteerd worden op een hoog aggregatieniveau met tekstuele toelichtingen. Echter, de mate van detail en toelichting is beperkt voor de lezer van de kostenvergelijking. Gezien het belang van de kostenvergelijking, vinden wij een gedetailleerdere en uitgebreidere kostenvergelijking met verregaandere toelichtingen meer passen bij en recht doen aan het strategisch belang waar deze kostenvergelijking voor is opgesteld. Wij adviseren Logius om de kostenvergelijking verder uit te breiden naar een gedetailleerder niveau met meer toelichtingen en vervolgens uit te bouwen naar een volwaardige businesscase, om strategische besluitvorming te bevorderen op basis van een completer beeld. Daarbij kan gedacht worden aan de verdere duiding van de aannames, vergelijking op de IT- architectuur, vergelijking op de Beheer & Exploitatiemodellen (B&E)-modellen (uitbesteden versus insourcen), scenario's en scenarioanalyses, kwalitatieve overwegingen en opbrengsten, technische overwegingen (bijvoorbeeld architectuurkeuzes in relatie tot de baten) en risicoanalyses, etc. Hierbij zien wij niet alleen een rol weggelegd voor Logius als leverancier, maar is het ook van belang om de businesscase gezamenlijk op te stellen, bij te houden en te monitoren met de opdrachtgever en de afnemers (per domein/berichtenstroom).
Volledigheid op type kostenposten	<ul style="list-style-type: none"> De kostenvergelijking gaat enkel over de B&E, infrastructuur en overige kosten vanaf het moment dat beide platformen volledig operationeel blijven/worden. In het geval van de huidige Digipoort gaat het om het continueren van het platform en in het geval van de nieuwe Digipoort wordt volledige livegang in 2026 verwacht. Hiermee is vanaf 2027 een volwaardige vergelijking te maken per jaar, en over meerdere jaren welk scenario goedkoper zal zijn. Over het algemeen zijn de kostenposten die wij zouden verwachten voor een dergelijke scope aanwezig in de kostenvergelijking (inclusief een indirectekostenallocatie via een vast percentage). De kostenvergelijking geeft daarmee geen informatie over de investerings- en migratiekosten die nodig zijn om de huidige Digipoort te continueren of de nieuwe Digipoort live te brengen. Voor strategische besluitvorming achten wij deze informatie echter wel relevant. Voor het behalen van beoogde structurele kostenvoordelen in de toekomst met de nieuwe Digipoort dienen immers nog eerst investerings- en migratiekosten gemaakt te worden. Voor het kunnen continueren van de huidige Digipoort dienen op enig moment investerings- en migratiekosten te worden gemaakt. 	<ul style="list-style-type: none"> Wij concluderen dat de scope van de kostenvergelijking zich richt op B&E, infrastructuur en overige kosten vanaf 2027 (investerings- en migratiekosten vallen dus buiten de scope van de kostenvergelijking). Over het algemeen zijn de verwachte kostenposten voor een dergelijke scope aanwezig in de kostenvergelijking. Deze scope wordt ook consistent toegepast bij cijfers van zowel de huidige als de nieuwe Digipoort. Wij adviseren Logius om de kostenvergelijking verder uit te breiden met investerings- en migratiekosten om strategische besluitvorming te bevorderen op basis van een completer beeld. Daarmee heeft Logius ook een prognose voor het voltooiën van de migratie naar de nieuwe Digipoort die kan dienen als basis voor financiële monitoring.

De herleidbaarheid van de cijfers is beperkt door ontbrekende documentatie, maar Logius is in staat gebleken om de kostenvergelijking te onderbouwen en uit te leggen

Onderwerp	Observaties en bevindingen	Conclusie en aanbevelingen
Herleidbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> De kostenvergelijking biedt drie soorten informatie voor een lezer van de kostenvergelijking om te achterhalen hoe de cijfers tot stand zijn gekomen: korte toelichtingen in de kostenvergelijking, zestien ondersteunende documenten en het nalopen van berekeningen in de toegepaste Excel-formules. Deze informatie biedt echter een te beperkte herleidbaarheid van de cijfers, met andere woorden: een lezer van de kostenvergelijking kan beperkt herleiden hoe de cijfers in de kostenvergelijking tot stand zijn gekomen. De korte toelichtingen zijn summier en incompleet, de bronvermeldingen waaraan gerefereerd wordt komen niet consistent overeen met de ondersteunende documenten, de cijfers zelf zijn beperkt terug te vinden in de ondersteunende documenten en veel cijfers zijn opgenomen als harde waarde in het Excel-bestand. Deze punten maken het nagenoeg onmogelijk voor lezers van de kostenvergelijking om de herleidbaarheid, validiteit en compleetheid van de kostenvergelijking op waarde te schatten. Daarmee is de overdraagbaarheid van de kostenvergelijking ook minimaal. Als gevolg van het bovenstaande punt hebben wij aanvullend onderzoek uitgevoerd bij Logius (interviews) en waar nodig zijn additionele documenten opgevraagd (zie bijlage B). Onze observatie gedurende onze interviews met Logius is dat Logius de kostenvergelijking wel degelijk heeft opgesteld met concrete assumpties, begrijpbare rekenformules en (destijds) beschikbare documentatie of data binnen Logius. Ook bij onze verzoeken voor additionele documenten zijn deze elke keer in een korte tijd beschikbaar gesteld aan ons. Bij het opzetten van de kostenvergelijking heeft Logius een diep denkproces doorgemaakt om tot de cijfers te komen, maar wij observeren dat dit uiteindelijk beperkt schriftelijk is gedocumenteerd in de kostenvergelijking en daarmee beperkt tot uiting komt in de presentatie van de kostenvergelijking. 	<ul style="list-style-type: none"> Wij concluderen dat de herleidbaarheid van cijfers in de kostenvergelijking beperkt is voor lezers van de kostenvergelijking als gevolg van te beperkte toelichting en documentatie. Na ons aanvullend onderzoek concluderen wij echter wel dat Logius in staat is gebleken om de kostenvergelijking op gedetailleerd niveau uit te leggen en te onderbouwen met documenten gedurende ons aanvullend onderzoek. Deze informatie is echter niet gedocumenteerd in de kostenvergelijking. Zie bijlage E en F voor toelichtingen op de herleidbaarheid per kostenpost aan de hand van ons aanvullend onderzoek. Wij adviseren Logius om de kostenvergelijking te verdiepen naar een verder detailniveau waarin de rekenlogica en gedetailleerde opbouw van kosten inzichtelijk wordt gemaakt (waaronder de organisatorische opbouw en samenstelling van de B&E-teams en specificatie van de type licenties) en om de totstandkoming van de cijfers in de kostenvergelijking gedetailleerd te documenteren.
Toegepaste calculaties, assumpties en bronnen	<ul style="list-style-type: none"> In ons aanvullend onderzoek hebben wij inzicht verkregen in de toegepaste calculaties, assumpties en bronnen. Over het algemeen zijn deze volgbaar, te begrijpen en uitlegbaar. Voor de belangrijkste cijfers zijn in ons aanvullend onderzoek ook documenten, waaronder specificaties, opgeleverd door Logius die meer inzicht geven in de onderbouwing en opbouw van kosten; deze documenten sluiten (nagenoeg of grotendeels) aan met de cijfers in de kostenvergelijking. Wij hebben wel enkele verschillen geconstateerd, waar sprake is van afrondingsverschillen, incorrecte berekeningen, verouderde cijfers (i.e. voor prognoses zijn inmiddels realisatiecijfers bekend) of cijfers die per abuis dubbel of niet voldoende zijn meegenomen in de berekening. Dit betreft relatief kleine bedragen op het totaal van de kostenvergelijking. Wanneer de kostenvergelijking opnieuw wordt doorgerekend na correctie hiervan hebben deze verschillen waarschijnlijk geen significante impact op de hoofdconclusie van de kostenvergelijking. Zie bijlage E en F voor een toelichting op de geconstateerde verschillen per kostenpost. 	<ul style="list-style-type: none"> Zie volgende pagina.

De toegepaste calculaties, assumpties en bronnen zijn volgbaar, te begrijpen en uitlegbaar – scenarioanalyses zijn nodig om de kostenvergelijking te bestendigen

Onderwerp	Observaties en bevindingen	Conclusie en aanbevelingen
Toegepaste calculaties, assumpties en bronnen (vervolg)	<ul style="list-style-type: none"> De belangrijke kostenposten bij de nieuwe Digipoort zijn de B&E- en infrastructuurkosten. Voor de B&E-kosten is de inzet van drie Feature teams, een Architectenteam en System Team voorzien. Logius heeft deze inschatting gemaakt op basis van de huidige teaminzet voor de herbouw en deze aangepast voor B&E-activiteiten. Daarbij zijn deze kosten significant lager in vergelijking met de B&E-kosten van de huidige Digipoort als gevolg van meer interne resourcing, andere tarifiering, ander personeelsmodel voor inhuur (capaciteit- in plaats van resultaatverplichting) en het toepassen van Agile werken. Voor de infrastructuurkosten zijn met name schattingen gebruikt van ervaren Logius-experts voor een best mogelijke inschatting bij gebrek aan andere bronnen. Het grote verschil in totale kosten tussen de huidige en de nieuwe Digipoort zit met name in deze eerdergenoemde B&E- en infrastructuurkosten. Tegelijkertijd is het inschatten van deze kostenposten voor de nieuwe Digipoort uitdagend. Voor de nieuwe Digipoort wordt volledige livegang in 2026 verwacht. Daarbij is ook de techniek van de nieuwe Digipoort (onder andere architectuur, schaalbaarheid en modulariteit) bepalend in hoeverre met de voorziene teamopzet en de verwachte infrastructuurkosten in de toekomst ook echt kan worden volstaan. Met betrekking tot dit laatste punt begrijpen wij van Logius dat een apart onderzoek wordt uitgevoerd over de technische inrichting van de nieuwe Digipoort. Onze observatie is dat de inschatting van deze kosten met behulp van assumpties, beschikbare inzichten en naar 'best efforts' tot stand gekomen zijn, maar dat mede door de lopende realisatie van de nieuwe Digipoort deze kosten in de toekomst nog significant kunnen afwijken. Voor de belangrijke cijfers, zoals (specifieke onderdelen van) B&E- en infrastructuurkosten met enerzijds een grote impact op de kostenvergelijking en anderzijds een moeilijke voorspelbaarheid, is geen gebruikgemaakt in de kostenvergelijking van scenarioanalyses, bijvoorbeeld scenario's met meer of minder Feature teams, verschillende (natuurlijke) groeiscenario's of verschillende kostenniveaus voor de infrastructuurkosten. Hiermee heeft de lezer van de kostenvergelijking geen inzicht in de gevoeligheid van schattingen en onderliggende assumpties, en wat de impact is wanneer assumpties niet gerealiseerd worden in de toekomst. 	<ul style="list-style-type: none"> Wij concluderen, na ons aanvullend onderzoek, dat over het algemeen de toegepaste calculaties, assumpties en bronnen van de kostenvergelijking volgbaar, te begrijpen en uitlegbaar zijn, en ondersteund worden met additionele documenten. Enkele verschillen zijn echter wel geconstateerd tussen de cijfers en onderliggende calculaties, assumpties en bronnen. Het betreft relatief kleine bedragen op het totaal van de kostenvergelijking en wanneer de kostenvergelijking opnieuw zal worden doorgerekend voor correctie hiervan hebben deze verschillen waarschijnlijk geen significante impact op de hoofdconclusie van de kostenvergelijking. Zie bijlage E en F voor toelichtingen op de gevonden verschillen per kostenpost. Voor belangrijke kostenposten met grote impact en moeilijke voorspelbaarheid, missen wij het gebruik van scenarioanalyses om de bestendigheid van schattingen en assumpties weer te geven. Wij adviseren Logius om de kostenvergelijking te herijken, waarbij enerzijds de geconstateerde verschillen gecorrigeerd kunnen worden en anderzijds meer actuele cijfers gebruikt kunnen worden. Daarnaast adviseren wij het toepassen van scenarioanalyses om voor belangrijke kostenposten inzicht te verschaffen in wat de consequentie zal zijn indien schattingen en assumpties niet uitkomen in de praktijk.

03

Vergelijking Digipoort en Douanepoort

Migratie van Digipoort naar BD/Douanepoort was alleen voor H&T succesvol overwogen

Aanpak

Logius heeft ons gevraagd een kwalitatieve (niet financiële) vergelijking te maken tussen de Digipoort en de Douanepoort. Hiertoe zijn een deskresearch en verschillende interviews met medewerkers van Logius en de Belastingdienst uitgevoerd. In het bijzonder is gekeken naar het technische en organisatorisch verschil tussen beide poorten. Zie bijlage C voor de precieze bronvermeldingen als gehanteerd in dit hoofdstuk.

Context

De Digipoort en de Douanepoort zijn ICT-centralen waar berichtenverkeer voor de overheid afgehandeld wordt. De poorten werken als een elektronisch postkantoor die verschillende type berichten verwerken. De vraag in hoeverre berichtenpoorten die de Belastingdienst beheert afwijkt van Digipoort is eerder in 2018 en 2020 onderzocht. Toentertijd zijn verschillende impact- en scenario analyses uitgevoerd door zowel de Belastingdienst als het Ministerie van BZK. Deze analyses zijn aanvullend extern getoetst door twee partijen (KPN en PBLQ)^(1,2,3,4,5,6). De uitkomsten van deze onderzoeken bieden relevant inzicht in de verschillen tussen de Douanepoort en de Digipoort.

Onderzoek naar de overdracht Digipoort (Handel & Transport)

In 2018 is onderzocht of het zou lonen om een onderdeel van Digipoort (het Handel & Transport domein, waaronder het Single Window maritiem en lucht (hierna: H&T)) over te dragen aan de Belastingdienst/Douane. In deze onderzoeken werd geconcludeerd dat de overdracht van H&T naar de Douanepoort technisch, organisatorisch en bestuurlijk maakbaar en haalbaar was. En, dat het tot forse besparingen kon leiden. Geconcludeerd werd dat de uitbreiding van de functionaliteit van Douanepoort met H&T niet wezenlijk anders was dan wat al gebruikelijk was in Douanepoort, eerder eenvoudiger^(6,7).

Vervolgens is in 2020 in goed overleg tussen het Ministerie van BZK en het Ministerie van Financiën overeenstemming bereikt over de overdracht van H&T naar de Belastingdienst. Het ministerie van Financiën (i.e. de Belastingdienst/Douane, die over Douanepoort beschikt) is in februari 2020 gestart met de overdracht. In augustus 2020 is deze overdracht succesvol afgerond^(7,8).

Onderzoek naar de overdracht Digipoort (SBR+++)

In 2018, gelijktijdig met de onderzoeken naar de overdracht van H&T, is ook de overdracht van de resterende domeinen van Digipoort, zijnde de SBR-, Sociaal-, Financieel- en eProcurement-domeinen (hierna SBR+++)⁽⁴⁾ onderzocht. Hieruit is geconcludeerd dat ook voor SBR+++ een overdracht technisch maakbaar en haalbaar was, maar het een andere complexiteit kende dan het H&T domein. Het behoefde aanpassingen aan de poort van de Belastingdienst⁽⁴⁾. In 2018 is besloten om de mogelijke migratie van SBR+++ later te bezien, pas na een succesvolle overdracht van H&T^(4,5,6).

In maart 2020 heeft de Belastingdienst in samenwerking met betrokken uitvoerders, het Ministerie van Financiën en Logius, op verzoek van de Ministerie van BZK, de overdracht van Digipoort (de SBR+++ berichtenstromen) naar de Belastingdienst nogmaals heroverwogen^(8,9). Deze herijking resulteerde min of meer in dezelfde conclusies als in 2018, namelijk dat de migratie van SBR+++ naar de Belastingdienst maakbaar en haalbaar was, zeker technisch gezien. Maar dat SBR+++ complexer is dan H&T en dat een migratie aanpassingen vereiste aan de poort van de Belastingdienst (voor de migratie en voor de exploitatie). Zie bijlage G voor nadere detaillering. Aanvullend werd geconcludeerd dat de ervaringen met en succesvolle overdracht van H&T geen voorspeller zou zijn voor een succesvolle migratie van SBR+++.

De grotere complexiteit van Digipoort, de her-prioritering van het IV-portfolio van de Belastingdienst, en de impact die een overdracht zou hebben op de Belastingdienst en Logius lag ten grondslag aan het besluit in 2020 om af te zien van een overdracht van Digipoort naar de Belastingdienst^(10,11).

De conclusies en inzichten uit 2018 en 2020 zijn nog steeds relevant gezien de beperkte wijzigingen sinds 2020 in de technische werking en organisatorische context van beide poorten.

Digipoort en Douanepoort zijn technisch verschillend

Hieronder is vanuit een technisch en een organisatorisch perspectief een vergelijk gemaakt tussen de **Digipoort** en de **Douanepoort**. In het bijzonder zijn de verschillen tussen beide poorten benoemd.

Technisch vergelijk

De **Douanepoort** wordt gekenmerkt door een berichtenverwerking met 'eenvoudige berichtfunctionaliteit', zijnde^(1,3):

- koppelvlakken via SMTP, POP3, WUS en ebMS;
- aanleveren en afleveren van berichten aan bedrijfsleven;
- aanleveren en afleveren van berichten aan overheidspartijen / EU-lidstaten;
- valideren van inkomende berichten;
- zekerstellen van berichten;
- converteren van berichten;
- autoriseren van inkomende berichten; en
- adresseren van uitgaande berichten;

De **Douanepoort** verwerkte circa 600 miljoen berichten in 2024. De **Douanepoort** is driedubbel uitgevoerd om de vereiste 24x7 beschikbaarheid te garanderen.

Het berichtenverkeer van de **Digipoort** wordt verwerkt met functionaliteit vergelijkbaar met die van de **Douanepoort**, maar kent aanvullende - meer complexe functionaliteit – noodzakelijk om specifieke berichtsoorten van afnemers te verwerken⁽¹²⁾. Hier gaat het om aanvullende functionaliteiten zoals;

- berichtenverwerking via aanvullende koppelvlakken (i.e. WUS/SOAP, FTP, GB3.0 en SWIFT);
- berichtenverwerking via aanleverportalen (KvK, SBR Wonen, DUO);
- koppelingen met een scan- en printstraat;
- berichtenverwerking ter grote tot 6Gb (via het FTP koppelvlak);
- taxonomie-validatie (XML en XBRL), inclusief het onderhouden van de XBRL taxonomie;
- validatie via een toegangsregister (white- en blacklisting);

- bijhouden en mededelen van statusinformatie van berichten;
- herinjectie van berichten;
- audittrail van berichten;
- mededelen functionaliteit (inclusief een berichtenmagazijn); en
- machtigen functionaliteit (inclusief een machtigingen register, abonnementen register en inzage portaal).

Het realiseren van deze bericht-specifieke functionaliteit op een andere poort wordt als complex beschouwd door de benodigde kennis en kunde, maar ook door de complexiteit van een overdracht om de impact voor de vele betrokken externe marktpartijen te minimaliseren. Deze complexiteit is één van de grootste uitdagingen in het herbouw- en overdrachtstraject van de **Digipoort** dat sinds 2021 loopt.

De **Digipoort** heeft circa 75 miljoen berichten verwerkt in 2024. Het kent een veel lager berichtenverkeer dan de **Douanepoort** (circa 85% lager). De aanvullende bericht-specifieke functionaliteit binnen de **Digipoort** worden in sommige gevallen ingezet voor berichtsoorten met zeer lage berichtenvolumes⁽¹⁴⁾. Bijvoorbeeld: een totaal van 857 'SBR DPI' berichten in 2024 die complexe XBRL taxonomie-validatie vereisen, of een totaal van 1288 berichten in 2024 ten behoeve van DNB rapportages.

De **Digipoort** kent niet dezelfde robuuste driedubbele inrichting als de **Douanepoort**. Uitval van de **Digipoort** heeft minder consequenties voor gebruikers en afnemers dan bij de **Douanepoort**.

De ontwikkeling van het berichtenverkeer van de **Douanepoort** is in de afgelopen jaren sterk toegenomen: van +200 miljoen berichten in 2018 naar +600 miljoen berichten in 2024. Deze groei komt met name door BREXIT en de explosieve groei van e-Commerce met landen buiten de EER⁽¹³⁾. De ontwikkeling van het berichtenverkeer van de **Digipoort** is minder hard gestegen, van circa 60 miljoen berichten in 2020 naar circa 75 miljoen berichten in 2024⁽¹⁴⁾.

Digipoort en Douanepoort zijn ook organisatorisch verschillend

Organisatorisch vergelijk

Bij de **Douanepoort** zijn de volgende overheidspartijen betrokken:

- Ministerie van Financiën (Douane);
- Ministerie van IenW (RWS, MSW en SafeSeaNet);
- Ministerie van Defensie (Kmar en Kustwacht);
- Ministerie van JenV (OM);
- Ministerie van EZ (RVO);
- Ministerie LVVN (NvWA); en
- EU-lidstaten.

Meer dan 5.000 marktpartijen maken gebruik van Douanepoort.

Bij de **Digipoort** zijn de volgende overheidspartijen betrokken:

- Rijksoverheid (15 ministeries en een veelvoud aan Rijksdiensten);
- Belastingdienst;
- UWV;
- KvK;
- OCW (DUO);
- SBR Wonen; en
- DNB.

Meer dan 17.000 marktpartijen maken gebruik van Digipoort.

Gezien Digipoort onderdeel is van de GDI is de governance van de GDI (o.a. de PGDI) betrokken bij de exploitatie en doorontwikkeling van Digipoort.

04

Conclusie en aanbevelingen

De kostenvergelijking tussen de huidige en de nieuwe Digipoort is opgesteld op basis van een gedegen denkproces, echter, dit is niet zichtbaar voor de lezer

Na het reviewen van de door Logius opgestelde kostenvergelijking tussen de huidige en nieuwe Digipoort zoals opgesteld door Logius ten behoeve van het onderzoek voor Adviescollege ICT-toetsing d.d. 17 januari 2025, en het uitvoeren van additioneel onderzoek, zijn de volgende punten opgevallen.

Sterke punten van de kostenvergelijking

- De kostenvergelijking oogt overzichtelijk met een consistente structuur met tekstuele toelichtingen en verwijzingen naar onderliggende documentatie.
- Uitgaande van de scope van de kostenvergelijking (beheer- en exploitatiefase) zijn over het algemeen de verwachte kostenposten voor een dergelijke scope aanwezig in de kostenvergelijking.
- Op basis van ons aanvullend onderzoek is gebleken dat de toegepaste calculaties, assumpties en bronnen van de kostenvergelijking volgbaar, te begrijpen en uitlegbaar zijn, en ondersteund worden met additionele documenten. Dit is echter beperkt gedocumenteerd in de kostenvergelijking zelf.

Verbeterpunten van de kostenvergelijking

- De mate van detaillering en toelichting is beperkt voor de lezer van de kostenvergelijking. Gezien het belang van de kostenvergelijking, vinden wij een gedetailleerdere en uitgebreidere kostenvergelijking met verregaandere toelichtingen meer passen bij het strategisch belang waar deze kostenvergelijking voor is opgesteld.
- Wij concluderen dat de herleidbaarheid van cijfers in de kostenvergelijking beperkt is voor lezers van de kostenvergelijking als gevolg van beperkte toelichting en documentatie. Na ons aanvullend onderzoek concluderen wij echter wel dat Logius in staat is gebleken om de kostenvergelijking op gedetailleerd niveau uit te leggen en te onderbouwen met documenten (zie bijlage E en F).
- Enkele verschillen zijn wel geconstateerd tussen de cijfers en onderliggende calculaties, assumpties en bronnen (zie bijlage E en F). Het betreft relatief kleine bedragen op het totaal van de kostenvergelijking en wanneer de kostenvergelijking opnieuw zal worden doorgerekend voor correctie hiervan hebben deze verschillen waarschijnlijk geen significante impact op de hoofdconclusie van de kostenvergelijking.

- Voor belangrijke kostenposten met grote impact en moeilijke voorspelbaarheid, missen wij het gebruik van scenarioanalyses om de bestendigheid van assumpties weer te geven.

Conclusie van review op de kostenvergelijking

Onze conclusie is dat de kostenvergelijking opgesteld is door Logius met een afgebakende scope in gedachte, volledigheid in kostensoorten, en met gebruik van concrete assumpties, te begrijpen rekenformules en (destijds) beschikbare documentatie en data. Daarmee is de kostenvergelijking opgesteld vanuit een gedegen denkproces. Dit is echter voor een lezer van de kostenvergelijking niet goed zichtbaar en beperkt terug te zien vanwege beperkte detaillering in de kostenvergelijking, het ontbreken van toelichtingen en documentatie en (relatief kleine) incorrecte berekeningen. Dit komt de beeldvorming van de kwaliteit van de kostenvergelijking niet ten goede. In ons aanvullend onderzoek is echter wél gebleken dat Logius in staat is de kostenvergelijking te onderbouwen en toe te lichten op detailniveau. Hiermee biedt de kostenvergelijking een goede basis voor verdere gesprekken met stakeholders. Deze goede basis kan worden versterkt door meer details op te nemen voor de lezer van de kostenvergelijking en het toepassen van scenarioanalyses.

Aanbeveling voor doorontwikkeling van de kostenvergelijking

Wij adviseren Logius om de kostenvergelijking te actualiseren en verder uit te breiden naar een gedetailleerder niveau met meer toelichtingen, en uit te bouwen naar een volwaardige businesscase om strategische besluitvorming te bevorderen op basis van een completer beeld. Hierbij is onzes inziens het toevoegen van investerings- en migratiekosten een belangrijke toevoeging aan de scope. Daarnaast kunnen geactualiseerde cijfers gebruikt worden voor het updaten van de kostenvergelijking, kunnen gevonden incorrectheden worden gecorrigeerd en kunnen scenarioanalyses helpen de conclusie van de kostenvergelijking verder te bestendigen. Een volwaardige businesscase kan daarbij ook waarde bieden in de dialoog en besluitvorming met stakeholders vanuit kwalitatieve perspectieven, technische overwegingen, risico-overwegingen en andere belangrijke invalshoeken.

De poorten beschikken ten dele over vergelijkbare basisfuncties maar verschillen sterk in techniek, functionaliteit, volumeaantallen en organisatorische complexiteit

Conclusie kwalitatieve vergelijking van Digipoort en Douanepoort

Op basis van de uitkomsten van een deskresearch and verschillende interviews met medewerkers van Logius en de Belastingdienst concluderen wij dat de complexiteit van de Digipoort op zowel technisch als organisatorisch vlak groter is dan die van de Douanepoort. Deze conclusie is in lijn met de uitkomsten van de onderzoeken van de Belastingdienst, Logius en het ministerie van BZK naar de overdraagbaarheid van Digipoort (SBR+++)¹ in 2018 en in 2020. Die onderzoeken hebben in 2020 mede geleid tot het besluit om de Digipoort (SBR+++)² niet over te dragen aan de Belastingdienst en deze onderzoeken zijn nog steeds relevant gezien de beperkte wijzigingen van beide poorten sinds 2020.

Vanuit een **technisch** perspectief:

- De **Douanepoort** verwerkt een hoog volume aan berichtenverkeer met wat beschouwd kan worden als 'basisfuncties' voor berichtenverwerking (i.e. het ontvangen, valideren, convergeren en afleveren van berichten).
- De **Digipoort** verwerkt een lager volume aan berichtenverkeer en kent een grotere variëteit aan berichtsoorten dan de Douanepoort. De vele berichtsoorten binnen de Digipoort vereisen aanvullend complexe bericht-specifieke functionaliteit (e.g. taxonomie-validatie, machtigen functionaliteit en mededelen functionaliteit met een berichtenmagazijn). Deze aanvullende functionaliteit is niet eenvoudig technisch en kosteneffectief in te richten door de afnemers van Digipoort. Dit komt mede door de complexe migratietrajecten als ook dat sommige berichtsoorten lage volumes aan berichtenverkeer kent.

Vanuit een **organisatorisch** perspectief:

- De Douanepoort kent een governance- en een stakeholderlandschap die op het niveau van inhoudelijke IT-vraagstukken al tijden nauw samenwerken. Dit is in mindere mate het geval bij de Digipoort. De Digipoort kent meerdere afnemers die verschillende belangen behartigen. En de Digipoort kent een meer complexe (bestuurlijke en politieke) governance dan Douanepoort gezien het onderdeel is van de GDI.

Bijlagen

A	Overzicht documenten behorend bij de kostenvergelijking	22
B	Additioneel ontvangen documenten in relatie tot de kostenvergelijking	23
C	Overzicht documenten behorend bij verschillen Digipoort/Douanepoort	25
D	Overzicht van de interviews	26
E	Detailobservaties en -bevindingen voor kosten – Huidige Digipoort	27
F	Detailobservaties en -bevindingen voor kosten – Nieuwe Digipoort	33
G	Afweging voor- en nadelen migratie SBR+++ naar Belastingdienst	37

Bijlage G: Afweging voor- en nadelen migratie SBR+++ naar Belastingdienst

Bron: Interne reactie op onderzoek/impactanalyse migratie SBR+++ naar Belastingdienst d.d. 18 maart 2020

Insourcen Digipoort SBR+++ heeft voordelen voor de Belastingdienst, omdat er sprake is van:

- substantiële ketenverkorting voor de berichtstromen van de Belastingdienst, resulterend in grotere beschikbaarheid door onderhoud/incidenten en minder afstemming bij (door)ontwikkeling;
- substantiële besparing op eOverheidsniveau en daarmee verlaging van de doorbelasting door Logius.

Insourcen Digipoort SBR+++ is complexer dan Insourcen Digipoort H&T:

- qua techniek, omdat er een oplossing gerealiseerd moet worden voor B2-machtigen, Swift en Validatie XBRL voor KvK en (in mindere mate) eProcurement;
- qua scope, omdat de uitgangspunten van 2018 nog niet door iedereen herkend worden met betrekking tot beheer SBR-portalen, beheer SBR-afsprakenstelsel, vervaardigen XBRL-taxonomieën (Logius vraagt zich af of zij deze rol kunnen vervullen als ze niet ook verantwoordelijk zijn voor Digipoort);
- qua governance, omdat er een oplossing gevonden moet worden voor vier domeinen (SBR, Sociaal, Financieel en eProcurement) waar de Belastingdienst op dit moment verschillend in zit (SBR complex krachtenveld met zeer veel spelers, Sociaal is alleen UWV, Financieel is naast BD alleen DNB, bij eProcurement is het Ministerie BZK de zwaarste speler);
- qua GDI-governance, omdat vanuit het Ministerie van BZK en Logius de verwevenheid met de GDI-gremia (die zich als PL en Klantenraden expliciet op Logius richten) veel sterker ervaren wordt;
- qua rechtmatigheid, omdat we inmiddels twee jaar verder zijn en omdat het losweken van Digipoort uit de aanbestedingen KIS en EASI niet mogelijk lijkt te zijn; de lopende aanbestedingen moeten worden ingetrokken;
- qua financiën, omdat de business case minder extreem is doordat de Belastingdienst

meer ontwikkelwerk en B&E-werk voor derden moet uitvoeren en Logius meer vaste kosten door zal moeten berekenen aan de andere voorzieningen;

- qua effect op de organisatie van Logius, omdat de personele inzet van Logius op H&T relatief beperkt was en de overlap van SBR+++ met de andere voorzieningen qua dienstaanbieders groter is.



kpmg.com/socialmedia

© 2025 KPMG Advisory N.V., een naamloze vennootschap en lid van het KPMG-netwerk van zelfstandige ondernemingen die verbonden zijn aan KPMG International Limited, een Engelse entiteit. Alle rechten voorbehouden.

Document Classification: KPMG Confidential