

# De rol van de auditor binnen de Belastingdienst

Door Thea Gerritse en Tobias Houwert

Als één organisatie bekendheid geniet in ons land is het de Belastingdienst, want iedereen heeft er mee te maken, als burger, als ondernemer... Wie kent niet de slogan 'Leuker kunnen we het niet maken, wel gemakkelijker', waarmee de Belastingdienst aangeeft de zure appel niet minder zuur te kunnen maken maar wel haar best doet om 'm hapklaar aan te bieden?

Het Belastingdienst/Centrum voor ICT (B/CICT) is niet bij iedereen bekend, maar speelt als leverancier van applicaties, infrastructuur, rekencentrum en dienstverlening aan eindgebruikers een belangrijke rol in de processen van de Belastingdienst. De kwaliteit van de processen bij B/CICT staat hoog in het vaandel van het management en naast een intern kwaliteitssysteem vervullen auditors hierin een rol. We spreken met Richard van Breukelen, sinds 2000 voorzitter van het managementteam van het Centrum voor ICT van de Belastingdienst. Hij geeft zijn visie op de rol die auditors in een organisatie als B/CICT kunnen en – volgens hem ook moeten – vervullen.

B/CICT levert aan de Belastingdienst eenheden de applicaties, de infrastructuur en dienstverlening aan de eindgebruikers. Verder vervult zij de rekencentrumfunctie – waaronder het proces van de 'Blauwe enveloppen'. In getallen: het gaat om het beheer van circa. 37.000 werkplekken, het printen en nabewerken van 115 miljoen belastingdienstbescheiden en het onderhouden en beheren van 80 Service Niveau Overeenkomsten ten behoeve van ongeveer 700 klantapplicaties. B/CICT voert meer dan 2000 opdrachten per jaar uit ten behoeve van de Belastingdienst eenheden in het land en kent een totale omzet van circa 600 miljoen euro. De kosten worden integraal doorbelast aan afnemers en dit alles wordt gerealiseerd met 3050 eigen mensen en – op dit moment – 1000 inhuur. De omvang van externe inhuur is van 560 man aan het begin van 2005 inmiddels opgelopen naar dit aantal onder druk van de grote programma's die nu lopen.

B/CICT kent vier poten: een ontwikkelbedrijf dat software en infrastructuur maakt of inkoop, een continuïteitsbedrijf dat eenmaal gebouwde en gekochte software en infrastructuur onderhoudt en beheert en een exploitatiebedrijf dat de software op de infrastructuur beschikbaar stelt aan de medewerkers in het land inclusief het beheer van netwerken, waarvan ook grote delen zijn ingekocht en er is een dienstverleningsbedrijf ten behoeve van eindgebruikersondersteuning.

## We stellen aan u voor: Richard van Breukelen, Voorzitter Managementteam Centrum voor ICT

Richard van Breukelen is na zijn afstuderen als fiscaal econoom bij de Belastingdienst gaan werken als belasting-

### De Belastingdienst

De Belastingdienst heeft ruim 31.000 medewerkers. Per jaar worden voor de inkomstenbelasting zo'n 11,4 miljoen voorlopige aanslagen verzonden en ruim 7 miljoen aangiften verwerkt.

Hiervan komen er 2 miljoen per diskette en 3 miljoen per modem binnen. Daarnaast worden er 3,5 miljoen aangiften loonbelasting en 6,2 miljoen aangiften omzetbelasting verwerkt. Er zijn 8,6 miljoen geregistreerde voertuigen ten behoeve van motorrijtuigenbelasting. Dan is er nog de Douane met respectievelijk 4,6 en 4,5 miljoen aangiften in- en uitvoer. Geautomatiseerde gegevensverstrekking vindt plaats aan het ministerie van VROM (huursubsidie), de Informatiebeheergroep en de Centrale Administratie Zorgverzekeringen. De totale opbrengst van belastingen en premies is 143,1 miljard euro.

Bron: Beheersverslag 2004 Belastingdienst



inspecteur inkomstenbelasting en heeft daar ‘veel geleerd over hoe de processen in elkaar zitten en hoe de interactie loopt tussen belastingplichtigen en Belastingdienst’. Na drie jaar is hij min of meer per toeval bij het Directoraat Generaal van de Belastingen (DGBEL) van het Ministerie van Financiën terechtgekomen. Bij DGBEL kreeg hij te maken met een mix van beleidsondersteuning en beleidsontwikkeling bij grote uitvoeringsprojecten, zoals de Tweeverdienerswet, Oortwetgeving, Integratie premieheffing, Sofinummer en de automatisering inkomstenbelasting. Volgens Richard van Breukelen ‘is beleid wel aardig, maar je kunt in een middag genoeg beleid ontwikkelen om jaren bezig te zijn’ en daarom wilde hij liever met de implementatie bezig zijn. ‘Opschrijven dat de wereld verandert is niet ingewikkeld, maar ervoor zorgen dát ie verandert: dat is lastig’. Ook de politieke spanning die dit soort projecten met zich meebrengt, vormt een uitdaging. Een goed voorbeeld daarvan was het project Renterenseignering waarvan hij de trekker was. Hierbij werden de banken verplicht rente-informatie door te geven aan de Belastingdienst. Dat riep veel weerstand op bij de banken.

Op een gegeven moment ging hij weer terug naar een eenheid in het land als hoofd van Particuliere Ondernemingen, waarna een tussenstap volgde als interim-manager bij de dienst Grote Ondernemingen Haarlem om vervolgens weer terug te keren naar de dienst Particulieren – weer het raakvlak van beleidsontwikkeling en – uitvoering, maar op een iets beperkter terrein. Het interim-manager zijn beviel wel, ‘want je kunt in korte tijd heel veel bereiken als je een heldere focus hebt – dat is het voordeel van interim-manager zijn. Je hoeft dan ook niet met allerlei mensen een relatie op te bouwen. Je zit er om een klus te klaren en je kunt dus heel helder zijn.’

Na enige tijd werd tegen hem gezegd: ‘Jij vindt altijd wel iets van automatisering dus wij willen graag dat je naar Apeldoorn gaat.’ Richard van Breukelen werd naar Apeldoorn gestuurd met een tweeledige opdracht:

In de eerste plaats moest de transparantie van de automatiseringsorganisatie groter worden; dit heeft geleid tot wat nu B/CICT is. Hiervoor kende de Belastingdienst een Automatiseringscentrum (B/AC) en vier centrale beheereenheden, die een combinatie van opdrachtgevers- en opdrachtnemerstaken hadden op het terrein van de automatisering. Belastingdienst-medewerkers wisten wel dat ze voor automatiseringsaangelegenheden ‘even Apeldoorn’ moesten bellen, maar ze wisten niet met welk stukje precies. De taakverdeling is inmiddels duidelijk: B/CICT heeft alle ICT-taken en niet langer uitvoeringstaken en treedt ook niet op als opdrachtgever.

---

## De toegevoegde waarde van de auditor is er eigenlijk pas als hij op grond van zijn eigen kennis van het object een oordeel kan geven



De tweede opdracht was: zorg dat de Belastingdienst grip heeft op de automatisering. De werelden waren uit elkaar gegroeid, de Belastingdienst had het idee gekregen dat automatisering hém stuurde in plaats van andersom.

Dat was in 2000. De eeuwwisseling was net achter de rug. De twee grote aansprekende programma's van dat moment waren de Euro en de introductie van het nieuwe Belastingdienststelsel voor de inkomstenbelasting. Bij de kabinetsformatie van het huidige kabinet is definitief besloten om de werkgeverspremies over te hevelen, het loonbegrip in het sociale zekerheidsstelsel te harmoniseren, bedrijven te verplichten elektronisch aangifte te doen en inkomensafhankelijke subsidies onder te brengen bij een apart onderdeel van de Belastingdienst. 'Met het tot stand komen van dit kabinet is duidelijk geworden dat er een enorme werklast in de pijplijn zat', aldus Van Breukelen.

### **Laten we eerst inzoomen op de manier waarop B/CICT de kwaliteit van haar processen vormgeeft en daar verantwoording over aflegt.**

Van Breukelen: 'Intern hebben we een stelsel van kwaliteitsadviseurs en interne controle. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit en de interne controle van processen ligt zoveel als mogelijk bij degenen die verantwoordelijk zijn voor de sectoren – de proceseigenaren die tevens de sectormanagers zijn. De sectoren die we binnen B/CICT onderkennen, zijn namelijk gekoppeld aan de processen in het bedrijf. Kwaliteitsadviseurs bepalen de normen waaraan de processen

moeten voldoen om het product te kunnen leveren volgens de wensen van de klant binnen de Belastingdienst óf om het te laten sporen met onze professionele verantwoordelijkheid. Deze kwaliteitsadviseurs waarborgen door de inrichting van het proces dat de gestelde kwaliteitseisen ook worden gerealiseerd en bewaken tevens het feit dat de interne controle wordt uitgevoerd om vast te kunnen stellen dat het proces ook conform werkt. Dat is tenminste de theorie – in de praktijk werkt het natuurlijk nog niet altijd zo. Maar dit is wat wij hebben opgezet en zoals het zou moeten werken.'

Hij vervolgt: 'Daarnaast hebben wij het toezicht door de auditdienst van het departement. De auditdienst komt hier uiteraard voor de financial audit – de jaarrekeningcontrole – waarvoor de Directeur Generaal van de Belastingdienst de opdrachtgever is. Maar ik schakel de auditdienst uiteraard ook zelf in – voor it-audits en operational audits om de kwaliteit van processen en producten te laten vaststellen. Maar binnen de Belastingdienst zijn er ook andere opdrachtgevers die in het kader van een audit de ict-aspecten willen laten onderzoeken waarvoor de betreffende auditors bij ons langskomen.'

### **Maakt het voor u verschil of u zelf de opdrachtgever bent of dat auditors door anderen 'gestuurd' worden?**

Van Breukelen vertelt dat B/CICT sinds drie jaar voor een aantal van haar processen door de auditdienst een TPM-onderzoek laat uitvoeren ten behoeve van een TPM-verkla-

ring. Deze onderzoeken hebben als reikwijdte opzet, bestaan én werking. ‘Dat is voor mij van belang omdat ik daarmee naar buiten toe kan aantonen dat de processen die we hier uitvoeren op een verantwoorde manier in elkaar zitten.’

Wat hem daarbij opvalt, is dat het voor beide partijen een geweldig leertraject is. ‘Voor de organisatie omdat het lastig is om te voorkomen dat medewerkers hun medewerking verlenen vanuit de optiek “dit moet van de auditdienst” en voor de auditdienst omdat die het heel lastig vindt om te accepteren dat in beginsel de kwaliteitsnormen voor het proces gesteld worden door de organisatie zelf.’

In zijn rol als opdrachtgever hecht hij er waarde aan dat de normen waaraan de processen worden getoetst de normen zijn van de organisatie. ‘Het is een heel leertraject geweest voor de organisatie om te zeggen “wij willen die kwaliteit leveren” en dan de toetsing door de auditors te gebruiken als een middel om vast te stellen of we de beoogde proceskwaliteit ook halen. Dat vereist van de auditor dat hij de zelfbeheersing betracht vast te stellen dat de door de organisatie beoogde kwaliteit wordt behaald door de wijze waarop de processen zijn ingericht en worden uitgevoerd.’

Als opdrachtgever verwacht Van Breukelen van een auditor geen oordeel over de normen, maar een rapportage van zijn bevindingen in adviestermen. Hij merkt dat auditors dat lastig vinden. ‘Het geven van oordelen zit in de genen en

**In die zin haal ik de auditdienst graag binnen, omdat ik ze als een betrouwbare partner zie om dat voor mij vast te stellen**

ADVERTENTIE

## VERDONCK KLOOSTER & ASSOCIATES

## KLAAR MET DE AUDIT, TIJD VOOR ADVIES

Voor het versterken van onze Risk Management practice zoeken wij een

### **Business Risk Consultant en een Technology Risk Consultant**

Ben jij een ervaren IT-auditor en wil jij je doorontwikkelen tot allround adviseur dan bieden wij jou een uitdagende adviescarrière.

Als **Business Risk Consultant** adviseer je de top van de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven over het beheersen van de risico's voor hun informatievoorziening. Je bent sparring partner van de directie en het hoger management over vraagstukken op het gebied van security governance en business continuity management.

Als **Technology Risk Consultant** adviseer je onze opdrachtgevers over de technologie, organisatie en processen om betrouwbaar online diensten aan te bieden vanuit een veilige backoffice. Je vertaalt technologische risico's door naar de impact op het bedrijfsproces en adviseert pragmatische maatregelen voor het reduceren van de risico's.

Wil je meehelpen om onze toppositie te versterken? Kijk dan op [www.vka.nl/tijdvooradvies](http://www.vka.nl/tijdvooradvies).

Verdonck, Klooster & Associates is een onafhankelijk adviesbureau met ruime ervaring op het snijvlak van strategie, procesinrichting en ICT. Door het bundelen van kennis wordt een inspirerende omgeving gecreëerd, waarbinnen collega's elkaar stimuleren en aanvullen. In combinatie leidt dit tot succesvolle oplossingen voor de vraagstukken van onze opdrachtgevers.

VERDONCK, KLOOSTER & ASSOCIATES BV  
BARON DE COUBERTINLAAN 1 2719 EN ZOETERMEER

WWW.VKA.NL  
INFO@VKA.NL

TEL 079 368 10 00  
FAX 079 368 10 01

## De crux voor mij is dat de risicoafweging van de organisatie blijft

het geven van adviezen waarbij je het aan de organisatie laat of ze deze wil overnemen, vindt een auditor lastig.’ Tegelijkertijd verwacht Van Breukelen wel dat diezelfde auditor hem adviseert als de door de organisatie gehanteerde kwaliteitseisen en normen onvoldoende zouden zijn om tot een goedkeurend oordeel te komen in het kader van de jaarrekeningcontrole. ‘Ik wil natuurlijk niet dat ik processen laat toetsen en dat de auditor tot de conclusie komt dat de processen netjes ontworpen zijn én bestaan en ook nog werken, maar dat ik vervolgens geen goedkeurende verklaring krijg omdat er vanuit de financiële optiek te lage normen zijn gehanteerd.’

*Als opdrachtgever ziet u auditors als onderzoekers die voor u bekijken of de organisatie ‘doet wat ie zegt’, of de organisatie aan haar eigen normen voldoet. Auditors leggen echter heel veel van hun vakkennis vast in een normenkader. Een normenkader is de uitkomst van het verdiepen in de problematiek van de organisatie, de objecten van onderzoek, de risico’s die daaraan gekoppeld zijn, de kennis en ervaring van de auditor... Door het normenkader aan de organisatie over te laten, laat je eigenlijk iets van de toegevoegde waarde van de auditor liggen.*

‘Misschien zit het gewoon een beetje in de terminologie – ik zie het als een onderdeel van het advies van de auditor als hij op grond van zijn kennis en ervaring aangeeft of de organisatie het beoogde doel bereikt met de gegeven procesinrichting. Soms is zelfs de adviesvraag ‘Wij zoeken naar wegen om de kwaliteit te verbeteren, wat moeten we doen?’ Dan

kan hij aangeven waar hij risico’s ziet en wat er zou moeten veranderen. Maar de crux voor mij is dat het altijd de risicoafweging van de organisatie blijft.’

### Het dilemma van de auditor: adviseren of controleren?

‘Ik wil het graag heel erg zuiver houden: in zijn rol als toezichthouder kan de auditor mij dwingende adviezen geven in de trant van “als je dit niet anders doet, kun je van mij geen goedkeurende verklaring krijgen”, dat is helder. Als ik zelf als opdrachtgever fungeer, wil ik graag adviezen op een terrein waarvan wij zelf de noodzaak zien om eens goed naar dit proces te kijken. We vinden het prettig als de auditor vanuit zijn expertise – want auditors hebben veel expertise – onderzoekt of we de processen goed hebben ingericht en of de kwaliteitsborging voldoet. Maar het blijft wel de verantwoordelijkheid van de organisatie om met die adviezen iets te doen, want het is mijn afweging om vast te stellen welke kwaliteit ik wil leveren, welke risico’s ik daarbij wil lopen en welke risico’s mijn achterban daarbij loopt.’

### U memoreerde aan het begin van dit gesprek dat er binnen de Belastingdienst ook andere opdrachtgevers zijn die in het kader van een audit de ICT-aspecten willen laten onderzoeken. Daarvoor komen auditors dan bij B/CICT. Hoe staat u daar tegenover?

Van Breukelen signaleert een trend bij opdrachtgevers om auditdiensten in te schakelen om de wijze waarop de grote programma’s zich ontwikkelen continu te toetsen. Als voorbeeld noemt hij het programma Toeslagen waarvan de opdrachtgever – de ontwerpdirectie van de Belastingdienst, centrum voor proces- en productontwikkeling (CPP) – graag wil weten of met het gekozen besturingsmodel, de planning met zijn mijlpaaldata, de gevolgde werkwijze een succesvolle implementatie op de beoogde datum te verwachten en haalbaar is. De opdracht aan de auditor omvat dan het totale programma, inclusief de ICT-aspecten.

Richard van Breukelen: ‘Wat ik dan zie, is dat auditdiensten zeker het vermogen hebben om vast te stellen of er goed gepland is, of er goed overlegd wordt tussen programmamanager en ICT-management, of de juiste mijlpaaldata zijn ingepland en worden gehaald en – als dat niet het geval is – of er dan een goede risicoafweging heeft plaatsgevonden en risicoafdekkende maatregelen zijn getroffen. Tot daar gaat het allemaal goed.’

Hij is er minder over te spreken dat een opdrachtgever aan de auditdienst vraagt om een oordeel te geven over inhoudelijke aspecten van de ICT. Voorbeelden hiervan zijn of de architectuur geschikt is, of er gebruik wordt gemaakt van risicovolle technologie, of de door de opdrachtgever gewenste performance-eisen wel te halen zijn met de gekozen architectuur en of er gebruik gemaakt wordt van technologie die zich nog niet bewezen heeft.

Van Breukelen vraagt zich af of auditors voldoende kennis hebben van de inhoudelijke aspecten van ICT om op dit soort vragen een antwoord te kunnen geven. ‘De situatie

ontstaat dan dat auditors zo'n opdracht accepteren en met alle betrokkenen in de organisatie gaan praten en daar hun conclusies op baseren. Uit zo'n rapport komt dan vaak niet meer dan het beeld van wat er in de organisatie speelt. En natuurlijk krijg je best een antwoord op de vraag: "Is dit standaardtechnologie of niet?" Dat geldt ook voor de vraag: "Waarom is er gekozen voor deze technologie en waarom denk je dat de gevraagde performance haalbaar is?". Het nadeel is dat er in de organisatie een deel "gelovigen" is dat denkt dat het kan en een deel "ongelovigen" dat zegt: "ik ben er niet zeker van". Een rapport bevat dan de op zichzelf ware constatering dat er nog discussie is over de vraag of de gevraagde performance gehaald zal worden. Maar de toegevoegde waarde van de auditor is er eigenlijk pas als hij op grond van zijn eigen kennis van het object een oordeel kan geven.'

**Vindt u dan dat opdrachtgevers voor dit soort onderzoeken geen auditors zouden moeten inschakelen? Of vindt u dat door de kennis en expertise van B/CICT dit soort onderzoeken niet nodig zijn – los van de vraag door wie ze uitgevoerd worden?**

Van Breukelen vindt dat opdrachtgevers de dingen moeten vragen waar ze een goed gevoel van krijgen. Zelf zou hij als opdrachtgever bepaald een onrustig gevoel krijgen als hij zou zien wat er dit jaar<sup>1</sup> allemaal nog moet gebeuren. Hij kan zich dan ook voorstellen dat een opdrachtgever zegt: 'Ik geloof wel dat ze bij B/CICT – of wie het dan ook uitvoert – heel deskundig zijn en dat ze heel goed hebben nagedacht over hoe ze mijn programma gaan uitvoeren, maar ik wil het graag ook van een derde partij horen.' Want de vraag of het nou de wijsheid van B/CICT is die in de gekozen architectuur zit of de 'eigen' wijsheid, dat kan een markant verschil zijn. Dus opdrachtgevers móeten die vraag stellen. Van Breukelen vindt het ook begrijpelijk dat ze die vraag aan de auditdiensten stellen, want daar zijn ze het meest vertrouwd mee. Maar hij is van mening dat je als auditdienst je opdrachtgever een goede dienst bewijst als je zegt: 'Dat is een hele goede vraag maar het is onze expertise niet. Het is onderdeel van het totaal, dus we willen wel graag hier de regie over voeren, maar we gaan er een derde partij bij betrekken.'

**Wat voor achtergrond moeten de mensen volgens u hebben om een dergelijk onderzoek te kunnen uitvoeren?**

'Dat zijn bijvoorbeeld bureau's die gespecialiseerd zijn op het gebied van techniek – laat ik een voorbeeld geven: de Belastingdienst heeft vorig jaar besloten een pakket aan te schaffen ter vervanging van de bestaande inningsprogrammatuur die oud is en in maatwerk is gebouwd zo'n 25 jaar geleden. Om dat pakket te kunnen draaien, zijn er ingrijpende wijzigingen nodig in de infrastructuur, die ook zeer kostbaar zijn. Dus we hebben onze architecten daarvoor een ontwerp en een kostencalculatie laten maken. We zijn in dit geval bewust op zoek gegaan naar expertise. We zijn uitgekomen bij een bedrijf dat zich specialiseert in het bij elkaar brengen van deskundigen die bij marktpartijen werken op

mainframe infrastructuur gebied en die daar de mogelijkheid hebben om voor een deel van hun tijd advieswerk te doen voor zo'n gespecialiseerd bedrijf. Die mensen vragen we dan onze architectuur nog eens tegen het licht te houden. Er is dan dus sprake van een echte expert-review op inhoudelijke kwaliteit van de keuzen die bij ons in het ontwerp zitten. En dat is een hele schaarse expertise – je moet je er als auditor volgens mij niet op richten om die expertise te hebben of krijgen, maar je zou als je zo'n vraag krijgt, moeten nadenken wat je moet doen om dat soort kennisbronnen aan te boren. Bij dat soort onderzoek voer je dan als auditor de regie en maak je gebruik van deze expertise. Of je moet zeggen: "wat je nu van me vraagt, zo'n inhoudelijke toetsing, daar hebben wij de expertise niet voor in huis", ik laat deze opdracht aan me voorbij gaan.'

'Een variant hierop – en dat gebeurt ook wel – is dat de opdrachtgever vraagt: 'Goh, B/CICT, als jij op basis van een basisontwerp en een definitiestudie, waarin iets over de architectuur en de toe te passen technologie staat, een offerte uitbrengt, doe mij er dan een review of een contra-expertise bij. Ik kan dat zelf ook niet beoordelen, dus als de opdrachtgever het niet doet, dan is het vaak zo bij grote programma's – voordat we offerte uitbrengen, willen we als management van deze organisatie – een review van een derde partij. Die partij moet dan op basis van inhoudelijke deskundigheid een antwoord geven op de vraag: wij hebben hier al onze kennis en kunde ingestopt, maar is dat wel voldoende? Is het wel de goede kennis en kunde en als je denkt dat het niet de goede kennis en kunde is, vertel ons dan wat we wel zouden moeten doen.'

Volgens Van Breukelen moeten auditors vaststellen waar hun grenzen liggen en van daaruit de regie voeren op hoe zij inhoudelijke vragen beantwoord krijgen. 'Daar leer je uiteindelijk meer van, want dan zie je welke inhoudelijke kennis er op een bepaald gebied is, als je die weet aan te boren.' ■

**Noot**

1 Het interview is afgenomen in december 2005