



Auditdienst Rijk  
Ministerie van Financiën

8

**Opdrachtbevestiging onderzoeken Investeringsagenda  
Belastingdienst**  
Algemene werkafspraken voor de periode 2015-2020

Datum 26 november 2015  
Status definitief

## Colofon

Titel	Opdrachtbevestiging onderzoeken Investeringsagenda Belastingdienst
Auteur(s)	Auditdienst Rijk
Kenmerk	ADR/2015/1589-1
Bijlage(n)	
Inlichtingen	Auditdienst Rijk

## Inhoud

- 1 Inleiding—7**
  - 1.1 Aanleiding—7
  - 1.2 Context—7
  
- 2 Hoofdlijn en afbakening opdracht—8**
  
- 3 Afspraken en werkwijze onderzoeken—10**
  - 3.1 Planning—10
  - 3.2 Projectbemensing en communicatie—10
  - 3.3 Afspraken met de opdrachtgever—10
  - 3.4 Werkwijze onderzoeken vanuit deelopdrachten—11
  - 3.5 Rapportage—11
  
- 4 Ondertekening—12**

## 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding

In deze opdrachtbevestiging geven wij een uitwerking aan de door de Directeur Generaal van de Belastingdienst (opdrachtgever) aan de Auditdienst Rijk verstrekte opdracht tot het doen van onderzoeken naar de Investeringsagenda Belastingdienst, kenmerk DGB/15/5090, d.d. 27 oktober 2015.

In de opdracht is ons gevraagd in een opdrachtbevestiging de algemene werkafspraken vast te leggen voor onderzoeken van de ADR gedurende de looptijd van de investeringsagenda 2015-2020. De nadruk zal daarbij liggen op een zogeheten zijlichtfunctie en de uitvoering van specifieke onderzoeken. Deze opdrachtbevestiging voorziet hierin. De vastgelegde werkafspraken zijn, voor zover niet anders bepaald, van toepassing op alle af te spreken deelopdrachten. De opdrachtbevestiging is in concept afgestemd met de opdrachtgever. FEZ en IRF krijgen vanwege de verantwoordingsdoelstelling binnen deze opdracht de opdracht en de opdrachtbevestiging ter informatie aangeboden.

### 1.2 Context

De Investeringsagenda Belastingdienst geeft in de vorm van een activiteitenkalender een aanpak weer, die moet leiden tot een transformatie van het fiscale proces. Deze transformatie is gebaseerd op een vernieuwde interactie met burgers en bedrijven en een verdere ontwikkeling van informatiegestuurd toezicht en inning. Daarbij worden vijf verandergebieden onderscheiden:

- interactie met burgers en bedrijven,
- informatiegestuurd toezicht en inning,
- ontwikkeling van data-analyse,
- de sturing, verantwoording en effectmeting, en
- de ondersteuning door Informatievoorziening (IV).

De verandergebieden kunnen worden onderscheiden van de reguliere jaarplancycclus (ook wel aangeduid als "continuïteit") van de Belastingdienst.

De Raad van Bestuur geeft voor het fiscale domein sturing aan genoemde verandergebieden. Buiten dit domein vallen Douane en FIOD.

De Raad van Bestuur wordt ondersteund door een ProgramManagementOffice (PMO), bemenst door eigen medewerkers van de Belastingdienst en externe medewerkers van het bureau Oliver Wyman.

## 2 Hoofdlijn en afbakening opdracht

De opdrachtgever heeft de ADR gevraagd een zogeheten zijlichtfunctie in te vullen en daarnaast specifieke onderzoeken binnen de context van de Investeringsagenda uit te voeren.

Deze opdrachtbevestiging heeft dan betrekking op alle werkzaamheden van de ADR die direct te maken hebben met inrichting en uitvoering van de Investeringsagenda zelf en niet op de meer zelfstandige onderzoeken van de ADR inzake programma's en projecten, zoals (IV-gerelateerd) de programma's IH, Inning en Rationalisatie. Het is mogelijk dat in de toekomst deze programma's en projecten ook direct onder de paraplu/aansturing van de Investeringsagenda gaan vallen. Op dat moment zullen zij dan ook onder deze opdracht (bevestiging) gaan vallen.

De werkwijze voor de onderzoeken onder het regime van deze opdrachtbevestiging is in hoofdlijn als volgt:

- **Zijlichtfunctie**  
De ADR is gevraagd om in de vorm van een zogeheten zijlichtfunctie vanuit een onafhankelijke deskundigenrol via onderzoek de beheersing en het risicomanagement van de Investeringsagenda te ondersteunen. De ADR is in die rol in een vroeg stadium à tempo betrokken bij het onderzoeken van inrichting en uitvoering van de Investeringsagenda. De ADR signaleert en bespreekt gevraagd en ongevraagd vragen en bevindingen, veelal in de vorm van risico's, met (gedelegeerd) opdrachtgever. In hoofdlijn gaat het erom dat ADR op basis van uitgevoerd onderzoek vragenderwijs terugkoppelt in hoeverre de Belastingdienst in haar bedrijfsvoering beschikt over toereikende waarborgen voor het kunnen bereiken van de doelstellingen van de Investeringsagenda, met daarnaast aandacht voor de invulling van eisen op het gebied van ordelijk en controleerbaar financieel beheer.

Samengevat wil de ADR deze rol als volgt invullen:

- o een vaste cyclus van gesprekken met -gedelegeerd- opdrachtgever vanuit een klein en meer langdurig bij de opdracht betrokken kernteam;
- o het kernteam neemt à tempo kennis van aan de ADR ter beschikking gestelde (concepten van) kerndocumentatie met betrekking de Investeringsagenda (zoals roadmap, uitwerking governance, risicolog, programmarapportages), deze set wordt in onderling overleg nader uitgewerkt;
- o gebruik maken van -tussentijdse- bevindingen vanuit deelopdrachten binnen het kader van de Investeringsagenda;
- o gebruik maken van bevindingen vanuit andere onderzoeken van ADR (zowel vraaggestuurde onderzoeken als onderzoeken vanuit de wettelijke taak) die de beheersing en verantwoording van de Investeringsagenda raken.

Naast het bespreken van vragen en bevindingen met -gedelegeerd- opdrachtgever, zal ADR ervoor zorgen dat zij vanuit deze zijlichtrol:

- o het auditcomité kan informeren over de visie van de ADR op de door de Belastingdienst gepresenteerde stand van zaken;
- o de wettelijke taak van de ADR kan ondersteunen met inbegrip van de halfjaarrapportage en het samenvattende jaarlijkse auditrapport;
- o een marginale toets kan uitvoeren op de concept halfjaarrapportages van de Belastingdienst aan de Tweede Kamer.

Afhankelijk van het karakter van de terugkoppeling door de ADR kan het mede om vaktechnische redenen wenselijk of noodzakelijk zijn dat in voorkomende gevallen een afzonderlijke deelopdracht met een meer formeel rapportage traject noodzakelijk is.

Dit zal zich in het algemeen voordoen bij situaties waarbij de terugkoppeling van de ADR schriftelijk wordt vastgelegd en met extern belanghebbenden (zoals FEZ, IRF, Auditcommissie en Algemene Rekenkamer) wordt gedeeld.

NB: de scope en diepgang van deze zijkantfunctie wordt direct bepaald door het samenstel van voornoemde werkzaamheden binnen een bepaalde periode.

- **Onderzoeken vanuit deelopdrachten**  
ADR is gevraagd specifieke onderzoeken uit te voeren. Hiertoe zullen per periode te onderzoeken specifieke aandachtspunten met de (gedelegeerd) opdrachtgever worden besproken en in concrete deelopdrachten worden uitgewerkt. Deze deelopdrachten vormen zelfstandige onderzoeken en kennen eigen rapportages. De deelopdrachten dienen, waar van toepassing, aan te sluiten op te maken afspraken in het Investment Committee. De rapportages staan ter beschikking aan externe belanghebbenden zoals FEZ, IRF, Auditcommissie en Algemene Rekenkamer.

Waar dit van belang wordt geacht (bijvoorbeeld bevindingen op het terrein van OCFB) wordt binnen de ADR over en weer gebruik gemaakt van informatie uit andere vraaggestuurde onderzoeken en onderzoeken vanuit de wettelijke controletaak. ADR ontwikkelt hiertoe intern een afstemmings-/coördinatiemechanisme. Waar nodig vindt afstemming plaats tussen (gedelegeerd) opdrachtgever, ADR en opdrachtgevers van andere vraaggestuurde opdrachten.

In voorkomende gevallen kunnen externe stakeholders buiten de Belastingdienst (SG, FEZ, AC) de ADR verzoeken specifieke vragen te beantwoorden, al of niet op basis van aanvullend onderzoek. In die gevallen zal ADR in overleg met opdrachtgever de informatie uit de vraaggestuurde opdracht Investeringsagenda gebruiken ten behoeve van de beantwoording van die specifieke vragen. Rapportages aan externe stakeholders worden in concept afgestemd met opdrachtgever.

### 3 Afspraken en werkwijze onderzoeken

#### 3.1 Planning

In de jaarplanning 2015 is voorshands uitgegaan van 800 uur onderzoekscapaciteit van de ADR. Dit aantal uren zal wanneer nodig worden bijgesteld aan de hand van:

- de uitwerking van periodieke onderzoeken;
- de nadere uitwerking van verwachtingen vanuit de zijlichtfunctie

In de jaarplannen ADR 2016 en verder zal de capaciteit voor de onderzoeken Investeringsagenda mede worden bepaald aan de hand van de ervaringen 2015 en de verwachting van welke programma's en projecten ook onder de paraplu/aansturing van de Investeringsagenda (gaan) vallen.

#### 3.2 Projectbemensing en communicatie

Gedurende de looptijd van de onderzoeken hebben de (gedelegeerd) opdrachtgever en het kernteam regelmatig contact in het kader van de zijlichtfunctie. Daarnaast vindt overleg plaats over de concretisering van deelopdrachten alsmede concepten van uit te brengen rapportages.

Wij stemmen bevindingen en / of conceptrapportages vooraf inhoudelijk af met direct betrokkenen.

Bij de uitvoering van de onderzoeken zijn verschillende partijen betrokken.

Achtereenvolgens gaat het om:

- De Directeur Generaal, [ ] vervult de rol van opdrachtgever. Deze is verantwoordelijk voor de goedkeuring van deze opdrachtbevestiging en de (nog op te stellen) plannen van aanpak van deelopdrachten. [ ] [ ], lid PMO, is gedelegeerd opdrachtgever en contactpersoon voor de direct operationele afstemming van de uitvoering van de audit.
- Namens de ADR is [ ], eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de opdracht.
- Namens de ADR is [ ] belast met de leiding van het onderzoek; [ ]

De ADR bepaalt per deelopdracht welke inzet van andere personen nodig is, waarbij naast inhoudelijke materiekennis en ervaring ook kennis en ervaring met de Belastingdienst (en de Investeringsagenda) sterk meewegen. Daarnaast betreft ADR waar dat opportuun is, kennis en ervaring binnen de ADR met veranderprogramma's binnen andere uitvoeringsorganisaties.

#### 3.3 Afspraken met de opdrachtgever

De (deel-)opdrachten zullen worden uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing en conform het vakinhoudelijk beleid van de ADR.

Dossiervorming vindt plaats in het documentatiesysteem van de ADR.

De onderzoeksteams (per deelopdracht) van de ADR werken voor dit onderzoek samen met de betrokkenen bij de Belastingdienst. Inzet zal gevraagd / geleverd worden bij:

- het inventariseren van de beschikbare documentatie;
- het verwijzen naar de juiste mensen;
- het plannen van interviews;
- het analyseren van het onderzoeksmateriaal;
- het valideren van de onderzoeksresultaten.

De (gedelegeerd) opdrachtgever zorgt voor:

- de aankondiging van onderzoeken vanuit deelopdrachten bij de betrokken organisatie-onderdelen;
- efficiënte aanlevering relevante documentatie;
- ondersteuning bij de organisatie/ planning van interviews;
- de verspreiding van onderzoeksresultaten na afronding van het onderzoek.

Het PMO zorgt voor een goede inhoudelijke onderbouwing, inclusief dossiervorming, van de door haar opgestelde rapportages. ADR heeft toegang tot die dossiervorming, zij vormt de basis voor de door ADR uit te voeren deelwaarnemingen. Het Audit charter ADR (versie december 2014) en het kwaliteitsbeleid ADR is op deze opdracht van toepassing. Indien onderzoeken niet conform de in dit plan van aanpak vastgelegde afspraken of het Audit charter ADR kunnen worden uitgevoerd, zal de verantwoordelijke projectleider voor het onderzoek de gedelegeerd opdrachtgever hierover tijdig inlichten.

### 3.4

#### Werkwijze onderzoeken vanuit deelopdrachten

De werkwijze binnen onderzoeken vanuit deelopdrachten is als volgt:

Concept plan van aanpak

- o opstellen concept plan van aanpak;
- o afstemmen binnen de ADR, conform kwaliteitsbeleid ADR;
- o afstemmen met (gedelegeerd) opdrachtgever.

Referentiekader

- o Per onderzoek zullen wij voor het betreffende aandachtsgebied een referentiekader ontwikkelen.
- o Bij de onderzoeken houden wij rekening met voorkomende specifieke kaders voor de Investeringsagenda, zoals die bijvoorbeeld zijn vastgesteld binnen het Investment Committee.

Definitief plan van aanpak

- o opstellen definitief plan van aanpak.

Optioneel: Kick-off bijeenkomst met betrokken partijen.

Uitvoering onderzoek

- o deskresearch projectdocumentatie;
- o houden van interviews met managers en medewerkers, die een rol hebben in het onderzoeksobject en met medewerkers uit overige afhankelijke organisatieonderdelen.

Analyse

- o analyseren en interpreteren uitkomsten deskresearch en van interviews op basis van het afgestemde referentiekader;
- o bespreken van de uitkomsten van de analyse met de (gedelegeerd) opdrachtgever;
- o terugkoppelen belangrijke bevindingen: de projectleider van het onderzoek zal belangrijke bevindingen gedurende de looptijd van het onderzoek direct terugkoppelen aan de (gedelegeerd) opdrachtgever.

Rapportage en afstemming

- o schrijven van het conceptrapport;
- o reviewen en afstemmen van het conceptrapport binnen de ADR (conform de kwaliteitseisen van de ADR);
- o bespreken en afstemmen van het conceptrapport met (gedelegeerd) opdrachtgever;
- o opstellen van het definitieve rapport en ter beschikking stellen aan de opdrachtgever, inclusief aanbiedingsbrief.

### 3.5

#### Rapportage

De opdrachtgever is eigenaar van de rapportages en verstrekt de rapporten desgevraagd aan belanghebbenden binnen het Ministerie van Financiën (waaronder FEZ en IRF) en toezichthouders als de ARK. Verstrekking van de rapportages aan andere belanghebbenden dient vooraf met de ADR te worden afgestemd.



#### 4 Ondertekening

Ondergetekenden zijn bovenstaande opdrachtbevestiging overeengekomen.

***Opdrachtgever:***      ***Directeur ADR:***      ***Projectleider:***



