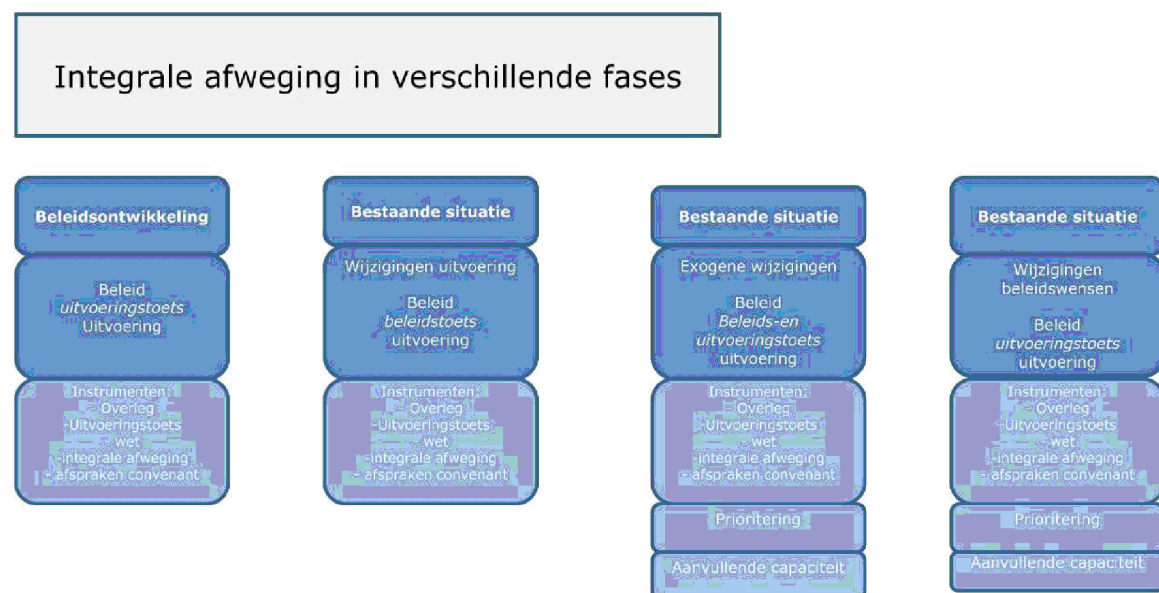


3.1 Inleiding

Uit het analysekader volgen aantal rode draden die een gedegen sturing tussen uitvoering en beleid bevorderen.

- Heldere **afspraken** aan de voorkant over verantwoordelijkheden, inzet en capaciteit, en verantwoording.
- Een **gedeeld gevoel van verantwoordelijk** voor de hele keten van beleid tot uitvoeringen en een goede **wisselwerking** tussen beleid en uitvoering in alle fasen van beleidsontwikkeling tot (reguliere) uitvoering.
- Een expliciete **integrale afweging** (inclusief prioritering) bij wijzigingen in beleid of- uitvoering.
- Het werken aan **vertrouwen** door het intensiveren van **informeel overleg** waarin gepercipieerde risico's worden gedeeld en informele controle wordt toegestaan. Dit alles naast de formele afspraken.
- **Financiële spelregels** hoe wordt omgegaan met de dekking van eventuele extra middelen.

Deze rode draden kunnen als toetsingskader worden toegepast op de relaties van Toeslagen, Douane en FIOD met de beleidsverantwoordelijke departementen.



3.2 Toeslagen

Afspraken

Op papier zijn er gedegen afspraken tussen B/Toeslagen en de beleidsdepartementen, maar in de praktijk blijken afspraken niet altijd/niet voldoende geoperationaliseerd en lijkt wederzijds vertrouwen gedeeltelijk te ontbreken.

B/Toeslagen en de departementen hebben in 2014 de geldende convenanten voor de verschillende toeslagen vernieuwd. In vrij uniforme raam- en detailconvenanten zijn afspraken gemaakt over de rolverdeling tussen beleid en uitvoering. In de convenanten is aandacht geschonken aan relatiebeheer en zijn op gedegen wijze afspraken vastgelegd over informatie-uitwisseling (in vrij groot detail), wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving, verantwoording, overleg (inclusief bezetting) en de kosten van de uitvoering.

In de praktijk blijken er een aantal knelpunten te bestaan die de relatie tussen B/Toeslagen en de beleidsdepartementen hinderen. Zo ontvangt B/Toeslagen aanvullende verzoeken voor **informatieuitwisseling**, naast het moeten opleveren van de in het convenant afgesproken informatie- en productiecijfers. De extra informatieverzoeken betekenen een aanvullende werklust voor Toeslagen en de ICT-afdeling van de Belastingdienst - waar prioriteiten van Toeslagen moeten concurreren met andere prioriteiten -, omdat dit vaak een andere doorsnede betreft dan die van de reguliere rapportages. Hierdoor kan het invulling geven aan zo een verzoek lang op zich laten wachten of niet mogelijk zijn. De beleidsdepartementen voelen zich op hun beurt onvoldoende bediend omdat er onvoldoende beeld is bij de inspanning die het informatieverzoek voor de uitvoering oplevert. Verder neemt de huidige wijze en invulling van **overleg** knelpunten in de communicatie tussen beleid en uitvoering vooralsnog niet weg. Het maandelijks afstemming regulier overleg (ARO) behandelt met name (problematiek in de) de (lopende) uitvoering. De gezamenlijke opdracht en kennisdeling over nieuwe beleids- of uitvoeringsvoornemens (inclusief handhaving) komt minder aan de orde. Hierdoor komt het voor dat partijen geconfronteerd worden met de gevolgen van wijzigingen, zonder dat hierover expliciete communicatie heeft plaatsgevonden. Het is voor partijen ook nog onvoldoende duidelijk hoe signalen van beleid en uitvoering worden verspreid en opgepakt. Het jaarlijkse ☐ overleg vindt ad-hoc plaats zonder duidelijke agenda. Er bestaat geen overlegprotocol. Hierdoor kan de opbrengst van een ☐ overleg minder zijn dan mogelijk. Ook lijkt de frequentie van eenmaal per jaar weinig om een gedegen relatie op niveau op te kunnen. In de convenanten is de algemene afspraak opgenomen dat de partijen in overleg treden wanneer het convenant niet voorziet in richtlijnen. In de gewijzigde convenanten is ook een escalatieladder toegevoegd; escalatie vindt plaats via de directeuren, de DG's en eventueel de bewindspersonen'. Deze moet zijn werking nog tonen.

Gedeelde verantwoordelijkheid en wisselwerking

Ondanks dat uit de Awir volgt dat partijen een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de toeslagenketen, wordt dit door B/Toeslagen en de beleidsdepartementen onvoldoende in de praktijk gebracht. De toeslagenketen is in opzet en werking gecompliceerd. Partijen concentreren zich mede hierom strak op de verantwoordelijkheidsverdeling zoals vastgelegd in wetten en in de convenanten en hebben hierdoor een sterke focus op de inhoud. Bij Toeslagen is deze focus versterkt door de eerdere problematiek bij uitbetaling en fraude. Ook ligt de ministeriële verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering niet in één hand, waardoor een integrale afweging moeilijker lijkt te zijn dan wanneer dit wel het geval zou zijn. Daarnaast zijn er verschillen in perspectief die het moeilijk maken het gemeenschappelijke doel in ogenschouw te houden. Zo zijn de **doelen** van de organisaties verschillend. B/Toeslagen is een uitvoerende organisatie meer gericht op de continuïteit van de werkprocessen en de handhaving op de langere termijn. Belangrijk zijn voor Toeslagen de dienstverlening aan de burger en het risicogericht toezicht dat over alle toeslagen heen wordt toegepast. Knelpunten bij Toeslagen raken burgers vaak direct in de portemonnee, waardoor incidenten vrijwel altijd op aandacht van de media en de Tweede Kamer kunnen rekenen. Ook is B/Toeslagen uitvoerder van alle vier de toeslagen. De beleidsdepartementen zijn meer gericht op hun beleidsdoelstellingen en de daarbij behorende specifieke toeslag en macrobeeld.

Ook de **rolopvatting** verschilt. B/Toeslagen is op basis van de Awir zelfstandig uitvoerder en niet aangestuurd worden door beleidsdepartementen. De beleidsdepartementen willen vanuit hun beleidsmatige verantwoordelijkheid meer invloed en mogelijkheden voor sturing hebben op de uitvoering, zeker als dat gevolgen heeft op de hoogte van de programmauitgaven waarover hun minister verantwoording moet afleggen. Ook voelen de beleidsdepartementen onbegrip wanneer zij onvoldoende betrokken worden bij wijzigingen in de uitvoering. Tenslotte is er een andere **dynamiek** bij de verschillende partijen. Belastingdienst/Toeslagen is een relatief jonge organisatie, heeft te maken met de bredere reorganisaties bij de Belastingdienst en heeft in de afgelopen jaren veel negatieve aandacht van media en politiek gekregen door incidenten (Bulgarenfraude). Deels zijn de incidenten veroorzaakt door Toeslagen zelf, deels zijn het gevolg van de keuze van de beleidsmaker en wetgever. Toeslagen voelt zich in de laatste gevallen tekort gedaan als zij in plaats van de beleidsmaker en wetgever daarop door media en politiek wordt aangesproken. Aan de beleidskant is afgelopen jaren veel onderzoek gedaan om de complexiteit van het toeslagenstelsel te reduceren, maar de complexiteit is nog altijd aanwezig. Bij WenR moesten voor de huurtoeslag moesten (jaarlijks) (structurele) tegenvallers op de eigen begroting worden

opgevangen. Genoemde verschillen in perspectief zijn verklaarbaar, maar zorgen wel voor wrijving tussen partijen en onbegrip.

Integrale afweging (wijziging beleid/uitvoering)

Ondanks dat in de wetten staat dat B/Toeslagen en de departementen elkaar moet informeren over wijzigingen, gebeurt dit bij de toeslagen nog onvoldoende waardoor geen integrale afweging kan plaatsvinden over de wenselijkheid en effecten van zulks een wijziging. De instituties zijn echter zo vormgegeven dat aanpassingen van beleid of uitvoering van de ene partij vaak, maar niet altijd (direct) zichtbaar, gevolgen hebben voor de ander. Dus wanneer partijen vanuit het eigen perspectief gegronde redenen hebben om wijzigingen door te voeren, is toch eerst een integrale afweging nodig. Dit gebeurt niet altijd omdat partijen elkaar niet of te laat betrekken bij voorgestelde wijzigingen en zelf onvoldoende kunnen overzien wat de effecten op de andere partij zijn (zie box 2. Automatisch continueren). De nieuwe uitvoeringstoets die sinds 2015 wordt gehanteerd door de Belastingdienst wordt gehanteerd faciliteert zo een integrale afweging. Het instrument kan zowel worden gebruikt om een analyse te maken van de effecten, als het in kaart brengen van eventuele financiële gevolgen (zie onder). Een uitvoeringstoets is vooralsnog alleen gericht op wijzigingen in beleid en nog niet op de mogelijke effecten die wijzigingen in de uitvoering kunnen hebben op beleid en programma-uitgaven. Overwogen kan worden om een "beleidstoets" in te stellen. Dat wil zeggen dat bij voorgenomen wijzigingen in de uitvoering nagegaan wordt of er sprake is van gevolgen voor de uitvoering.

Financiële spelregels

De afgesloten convenanten bevatten algemene spelregels over financiering (*for better or for worse*) van de *as-is* situatie en de financiering van beleidswijzigingen die tot meer-of minder kosten leiden. Verder is volstaan met de algemene regel dat indien het convenant niet voorziet in afspraken, partijen in overleg treden. Deze algemene financieringsafspraken zijn gedegen en behoeven geen nadere specificering. Wanneer afgelopen jaren in overleg is getreden bij partij-overstijgende wijzigingen of nieuwe taken is – wanneer nodig – aanvullende financiering (door B/Toeslagen en/of beleidsdepartementen) beschikbaar gesteld. Hierbij is echter onvoldoende expliciet vastgelegd wat de uitgangspunten zijn voor het beschikbaar stellen van dit budget en wat de spelregels zijn wanneer deze uitgangspunten onvoldoende realistisch blijken en er bij B/Toeslagen en/of een beleidsdepartement of alle beleidsdepartementen mee-of tegenvallers optreden (zie Box 1. Aanpak Toeslagfraude). Dit zorgt voor discussies en werkt relatieverstorend, met name wanneer budgetten knellen. De uitvoeringstoets nieuwe stijl is een instrument wat de financiële gevolgen van beleids- of uitvoeringswijzigingen herkenbaar in kaart kan brengen. Wel moeten departementen voldoende inzage krijgen in de afweging (wel/niet prioriteren binnen Toeslagen of breder Belastingdienst) en onderbouwing van eventuele claims.

Box 1. Aanpak toeslagfraude

Naar aanleiding van de Bulgarenfraude (de grootschalige fraude van Bulgaren die zich als spookburger inschreven bij gemeenten waardoor criminele organisaties in Bulgarije onterecht zorg- en huurtoeslag konden aanvragen), besloot het kabinet maatregelen te treffen. Dit resulteerde in de Wet aanpak toeslagen fraude en fiscaliteit (2014). Maatregelen betroffen o.a. het verlengen van de beslistermijn voor het verlenen van een voorschot in geval van een vermoeden van fraude, de opschorting van betaling bij twijfel over het adres en de mogelijkheid om iemand het recht op een nieuwe toeslag te ontfemen in geval van fraude. Voor de dekking van de uitvoeringskosten werd een businesscase opgesteld. De kosten werden 50/50 gefinancierd door SZW en WenR als beleidsverantwoordelijke departementen. VWS stelde geen budget ter beschikking stelde omdat het programmageld zorgtoeslag wordt opgebracht door premies en onder het lastenkader valt (scheiding inkomsten/uitgaven). De investeringen in fraudemaatregelen zouden een besparing op de programma uitgaven van de drie betrokken departementen betekenen. De maatregelen hebben een grotere besparing gerealiseerd op de programmauitgaven van de vier toeslagen, dan de investeringen die SZW en WenR hebben gedaan. Echter, de besparingen zijn niet in eenzelfde mate voor betrokken departementen gerealiseerd. De besparingen op de kinderopvangtoeslag zijn groter dan de besparingen op de huurtoeslag en bij de huurtoeslag zijn de besparingen lager dan de kosten. Dit zorgt voor discussie over de mate waarin de fraudemaatregelen besparingen op de programma-uitgaven hebben bereikt. Een van de oorzaken is dat de uitgangspunten van het fraudeprogramma, zoals integraliteit over alle toeslagen in plaats van differentiatie en het toepassen van een verdeelsleutel naar de werklast over de vier toeslagen in plaats van naar rato van de financiële bijdrage aan de maatregelen, op voorhand onvoldoende expliciet zijn gemaakt en onvoldoende zijn vastgelegd tussen betrokken partijen (B/Toeslagen en de departementen).

Box 2. Automatisch continueren

- VOLGT -

3.3 Douane

Afspraken

De Douane heeft met alle beleidsverantwoordelijke departementen – met uitzondering van het ministerie van Veiligheid en Justitie – een convenant afgesloten over de inzet van de Douane op het betreffende beleidsterrein. Deze convenanten zijn verschillend in opzet en inhoud van afspraken. Er zijn convenanten met gedetailleerde afspraken over de wijze van controleren en er zijn convenanten waarin is opgenomen dat jaarlijks in het handavingsplan (op voorstel van de Douane) de mate van controles wordt aangegeven. Deze pluriformiteit aan afspraken maakt de uitvoering complexer en compliceert tevens een integrale afweging (zie onder). Ook zijn de afspraken over relatiebeheer, wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving, overleg (inclusief bezetting) en de kosten van uitvoering niet altijd voldoende kwalitatief.

Gedeelde verantwoordelijkheidsgevoel en wisselwerking

De beleidsdepartementen die verantwoordelijk zijn voor het beleid waarop de Douane controles uitoefent, zien hun verhouding met de Douane op verschillende wijze. Er zijn een aantal departementen/beleidsdirecties die zich opstellen als opdrachtgever en tot in groot detail afspraken hebben gemaakt over de mate en wijze van controleren, regelmatig in overleg treden over de uitvoering en de Douane betrekken bij de beleidsinzet in de EU. Het merendeel van de beleidsdepartementen heeft enkel aan de voorkant in een convenant afspraken gemaakt, maar heeft geen relatie met de Douane waar overleg plaatsvindt over de taakuitoefening. Overleg vindt enkel plaats bij taakuitbreiding- of wijziging, soms pas wanneer het besluit reeds genomen is. Ook is er een enkel departementen wat de Douane ziet als zelfstandig toezichthouder die op basis van risicoanalyses zou moeten besluiten hoe capaciteit wordt ingezet over de verschillende beleidsterreinen en zelf zou moeten opdraaien voor kosten van taakwijzigingen of- uitbreidingen. De Belastingdienst/Douane ziet zich in een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie, omdat het beleidsbepalende departement moet aangeven wat gecontroleerd moet worden en welk effect men hiermee beoogt. Wel kan de Douane als uitvoeringsverantwoordelijke scenario's van handhaving en risico's schetsen, die beleidsdepartementen kunnen wegen in hun besluitvorming. De verschillen in perspectief en het gebrek aan eenduidigheid werken moeilijker bij besluitvorming over de (wijze van) inzet van de Douane. Ook zorgen deze verschillen in perspectief voor verschillen in informatie-uitwisseling tussen beleid en uitvoering. De gevolgen voor de Douane van besluitvorming en externe ontwikkelingen zijn vaak onvoldoende of na initiële besluitvorming in beeld (zie box 3. Antillenvluchten).

Integrale afweging

Het ontbreekt in de governance tussen de Douane en de beleidsdepartementen aan een instrument een integrale afweging over de inzet van de Douane. Het budget en de capaciteit is echter uitputbaar, waardoor zo een integrale afweging over alle beleidsprioriteiten en aandachtsgebieden nodig is. De Douane moet een deel van haar capaciteit inzetten voor verplichtingen vanuit de EU of andere verplichte controles voor beleidsdepartementen. De overige capaciteit wordt jaarlijks in het handavingsplan toebedeeld, maar dit wordt niet met betrokken departementen vastgesteld. Nieuwe taken of taakuitbreidingen zullen indien mogelijk moeten worden geprioriteerd. Dit betekent voor taken die niet specifiek (basispakket) of massief zijn, dat deze veelal kunnen worden opgevangen in de bestaande capaciteit. Taken die wel specifiek en massief zijn kunnen tot enige mate worden geprioriteerd binnen bestaande capaciteit. Indien prioritering niet mogelijk is, moet een besluit over taakuitbreiding worden genomen. Dit laatste is overigens aan restricties gebonden door de beperkingen die gelden voor de uitbreiding van apparaatsuitgaven van de Rijksoverheid ('Blok-toets'). Door het ontbreken van een instrument voor integrale besluitvorming, ervaart de

Douane dat zij als uitvoerder soms gedwongen wordt te beslissen over de beleidsprioriteiten in plaats van de beleidsdepartementen. Vanwege de sterke *can-do* mentaliteit bij de Douane - wat een zakelijke houding richting beleidsdepartementen bemoeilijkt - kan het dan ook voorkomen dat de Douane zelf bepaalt welke prioriteiten er moeten worden gesteld. Beleidsdepartementen kunnen op hun beurt van mening zijn gedwongen te worden een oordeel te moeten geven over andermans beleidsterrein zonder kennis van zaken te hebben.

Financiële spelregels

Er zijn geen financiële spelregels bij taakwijzigingen of uitbreidingen. Partieel wordt, per situatie bezien, of taakwijzigingen/taakuitbreiding kan worden opgevangen binnen de bestaande budgetten of dat er aanvullend budget nodig is. De passage die in verschillende convenanten is opgenomen 'dat partijen in de regel de eigen kosten dragen voor de uitvoering', geeft onvoldoende helderheid over de financiering van taakuitbreiding. Taakuitbreidingen zijn in de regel gefinancierd door de beleidsdepartementen of uit de algemene middelen. Investerings in controleapparatuur zijn gefinancierd door de begroting van Financiën.

Box 3. Antillenvluchten vanaf Eindhoven Airport

In 2015 krijgt Luchtvaartmaatschappij Arkefly toestemming voor het twee keer per week vliegen op Curaçao en Aruba vanaf Eindhoven Airport (EA). Pas nadat de vliegvergunning is afgegeven, wordt duidelijk dat er geen rekening was gehouden met de extra benodigde douane inzet voor de controles naar deze landen met een sterk verhoogd risico op drugssmokkel. Op dit moment heeft alleen Schiphol de benodigde controlemogelijkheden (100%-controles).

De Douane becijfert dat de extra douane inzet op EA een investering van 11 mln. zou vergen en structurele kosten met zich meebrengt van tientallen miljoenen. Het ministerie van VenJ en de Douane hebben geen convenant met afspraken hoe te handelen in deze situatie, maar partijen weten elkaar te vinden en treden samen in overleg met Ien M over de ontstane situatie. Na overleg blijkt herprioritering binnen de bestaande capaciteit van de Douane geen mogelijkheid vanwege het specifieke- en massale karakter van deze nieuwe taak. Ook is er geen mogelijkheid/bereidheid bij VenJ om de kosten voor deze taakuitbreiding te dragen.

Het kabinet besluit vervolgens de toestemming aan Arkefly in te trekken. Wel krijgt Arkefly een vergoeding voor de gemaakte kosten om de Antillenvluchten vanaf Eindhoven te promoten. Inmiddels werkt het kabinet aan een wijziging van de Luchtvaartwet, zodat risicovluchten in het vervolg alleen nog mogen landen op luchthavens met voldoende controlemogelijkheden.

Box 4. Sanctiemaatregelen Rusland

-volgt -

3.4 FIOD: volgt

