Rijksoverheid

IBO Belastingdienst

Samen in de keten: van vrijblijvende naar verbindende relaties

Datum april 2015

Colofon

Titel	IBO Belastingdienst
Bijlagen	8
Inlichtingen	**Ministerie van Financiën** Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse

Inhoud

Samenvatting

1 Inleiding
1.1 Centrale vraag
1.2 Aanpak
1.3 Afbakening
1.4 Leeswijzer
2 Beleidsbeschrijving
2.1 De Belastingdienst
2.2 Toeslagen
2.3 Douane
2.4 FIOD
3 Analysekader
3.1 Scheiding beleid en uitvoering
3.2 Formeel sturinsgmodel
3.3 (Financiële) spelregels wijziging of uitbreiding taken
3.4 Vertrouwen
3.5 Praktijkvoorbeelden
4 Conclusies
4.1 Toeslagen
4.2 Douane
4.3 FIOD
4.4 Overkoepeldende conclusies
5 Aanbevelingen en beleidsvariant
5.1 Algemeen
5.2 Toeslagen
5.3 Douane
5.4 FIOD

Bijlage 1 Taakopdracht
Bijlage 2 Samenstelling werkgroep
Bijlage 3 Lijst met geraadpleegde personen
Bijlage 4 Overzicht geldstromen
Bijlage 5 Uitvoeringstoets nieuwe stijl
Bijlage 6 Niet-fiscale taken Douane
Bijlage 7 Handhavingsarrangement FIOD
Bijlage 8 Geraadpleegde literatuur

Samenvatting

PM

1 Inleiding

1.1 Centrale vraag

De centrale vraag van dit IBO is hoe de bestaande en toekomstige afspraken tussen de Belastingdienst en beleidsbepalende opdrachtgevers (tweeden) kunnen worden vormgegeven, zodat deze voor alle betrokken partijen tijdig inzicht geven in de (financiële) consequenties als sprake is van autonome en/of beleidsmatige wijzigingen?

Hierbij is aandacht besteedt aan de volgende (sub)vragen:

Uitvoering voor tweeden
- Welke taken voert de Belastingdienst nu uit voor tweeden?
- Zijn er nieuw taken te verwachten?
- Zijn er wijzigingen en/of uitbreidingen te verwachten in de taken voor tweeden?

Vormgeving afspraken werkzaamheden
- Wat zijn de huidige afspraken tussen de Belastingdienst en de tweeden waarvoor zij uitvoeringswerkzaamheden verrichten?
- Hoe zijn deze afspraken vastgelegd?
- Hoe verloopt het proces/het overleg tussen de Belastingdienst en de tweede bij wijzigingen of uitbreiding van de taken, wijzigingen in het kwaliteitsniveau van de te verlenen diensten, of veranderingen in de onderliggende kostenstructuur van de Belastingdienst?
- Hoe is dit geregeld bij andere vergelijkbare uitvoeringsorganisaties?
- Welke verbeteringen in de vormgeving van de afspraken zijn – in aanvulling op de reeds lopende herijking van samenwerkingsafspraken – mogelijk?

Bekostiging
- Hoe worden de huidige taken voor tweeden bekostigd?
- Wat wijzigt in de bekostiging bij:
  - Wijzigingen in de taak?
  - Wijziging in volume en kosten door autonome en exogene ontwikkelingen?
  - Wijziging in kosten bij de uitvoering?

1.2 Aanpak

De werkgroep heeft voor het IBO zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van bestaande informatie. Zo is een groot aantal beschikbare onderzoeken en literatuur gebruikt over de wisselwerking tussen beleid en uitvoering en de *governance* van uitvoeringsorganisaties. Daarnaast heeft de werkgroep werkbezoeken afgelegd aan Toeslagen en de Douane en is een presentatie ontvangen van de werkzaamheden

van de FIOD. Ook is een werkbezoek gebracht aan de KMar en zijn interviews gehouden bij andere uitvoeringsorganisaties.[1]

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de onderdelen Toeslagen[2], Douane en FIOD van de Belastingdienst en de taken die zij verrichten op het gebied van beleidsprioriteiten van andere beleidsdepartementen (tweeden) dan het ministerie van Financiën. De belastinguitgaven vallen buiten de scope van het onderzoek.

Met opmerkingen Geldt dat ook voor de aanbevelingen?

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft de organisaties en taken van Toeslagen, Douane en FIOD en hun relatie met de betrokken beleidsdepartementen. De governance (rollen, verantwoordelijkheden en afspraken) wordt in opzet en werking beschreven. Hoofdstuk 3 bevat het analysekader hoe de relatie tussen beleid en uitvoering kan worden vormgegeven, welke is opgebouwd uit *best practices* uit beleid, onderzoek en voorbeelden van andere uitvoeringsorganisaties. Hoofdstuk 4 geeft de conclusies wat er beter kan in de relatie en afspraken tussen de onderdelen van de Belastingdienst als uitvoerder en de betrokken beleidsdepartementen. Tenslotte worden in hoofdstuk 5 aanbevelingen en een beleidsvariant gepresenteerd.

1 Zie bijlage 3 voor een overzicht van de organisaties en personen.
2 Met uitzondering van de Kinderopvangtoeslag vanwege de voorgenomen overheveling van de uitvoering van deze inkomensafhankelijke regeling naar DUO.

2 Beleidsbeschrijving

2.1 De Belastingdienst

De Belastingdienst is een onderdeel van het ministerie van Financiën en is belast met de heffing en inning van belastingen, douanerechten en fiscale opsporing. Daarnaast heeft de Belastingdienst als taak de financiële opsporing, niet- fiscale douane controles op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer en de uitvoering van toeslagen. De Belastingdienst voert een deel van deze taken uit op basis van beleid en wet regelgeving van andere rijksoverheidsorganisaties (tweeden). De Belastingdienst heeft drie organisatieonderdelen om haar primaire taken uit te voeren Belastingen en Toeslagen[3], Douane en FIOD. Daarnaast zijn er organisatieonderdelen die ondersteunende diensten leveren (onder meer informatievoorziening, opleiding en facilitaire ondersteuning). In totaal werken er bijna 32.000 medewerkers bij de Belastingdienst.

Met opmerkingen Klopt dit wel, wet (en regel)geving wordt toch door regering samen met het parlement vastgesteld. Uitvoering van wettelijke taken en bekostiging hiervan lopen hier door elkaar lijkt het.

2.1.1 Financiering

De onderdelen van de Belastingdienst maken deel uit van één kas/verplichtingendienst, die de werkzaamheden financiert vanuit de budgetten op de begroting van Financiën (IX). De uitgaven voor de uitvoering van de Belastingdienst bedragen in 2016 2,9 mld en zijn onderverdeeld in personele uitgaven (2,1 mld) en materiële uitgaven (0,8 mld).

De Belastingdienst kent geen kostprijsmodel met tarieven of vergelijkbare systematiek zoals een agentschap of een ZBO. Uitvoeringskosten worden niet doorbelast naar betrokken overheidsorganisaties. In het geval van wijziging van beleid, wet- en regelgeving, maakt de Belastingdienst een berekening van de daaruit voortvloeiende kosten en besparingen. Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot een structurele of incidentele overboeking van de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement naar de begroting van Financiën. Zo is voor de uitvoering van Toeslagen structureel budget overgeheveld door de beleidsverantwoordelijke departementen en heeft de Douane heeft een incidentele bijdrage ontvangen voor de (tijdelijke) sanctie maatregelen Rusland. De FIOD heeft bij het Regeerakkoord 'Bruggen Slaan' aanvullende middelen ontvangen voor witwasbestrijding.[4]

In de meeste gevallen zijn bij deze budgetoverhevelingen *for better/for worse* afspraken gemaakt. Dit houdt in dat bij ongewijzigd beleid de Belastingdienst meevallers mag houden en tegenvallers moet oplossen. Er zijn ook gevallen waarbij deze afspraak niet of niet expliciet is gemaakt. Tegenvallers bij de Belastingdienst,

3 Het onderdeel Belastingen en Toeslagen bestaat sinds 7 maart 2016 en kent het onderdeel "Segment Toeslaggerechtigden". In dit rapport wordt hiernaar verwezen met ~~de~~ 'Toeslagen'.
4 In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de tweede geldstromen.

waaronder ook bij Toeslagen, Douane en FIOD, zijn afgelopen jaren integraal bezien en gecompenseerd met budget vanuit de begroting van Financiën als geheel. Vice versa zijn meevallers bij deze onderdelen ingezet voor problematiek binnen ander onderdelen van de Belastingdienst.

De Belastingdienst heeft om een aantal redenen afgezien van doorbelasting van de uitvoeringskosten via tarifering naar andere. Ten eerste wilde men interne facturering voorkomen. Ten tweede wilde men zoveel mogelijk autonomie houden in de wijze van uitvoering van externe opdrachten. Tenslotte zou om tot doorbelasting over te kunnen gaan, kosten-en prestatie inzicht moeten worden opgebouwd. Deze informatie is nog onvoldoende voorhanden.[5]

In 2014 besloot de Staatssecretaris van Financiën tot een verbetertraject voor de Belastingdienst: de Brede Agenda. Een onderdeel hiervan is de wens om inzicht te krijgen in de kostenontwikkeling van de dienst. Het blijkt voor de dienst nu niet altijd mogelijk op korte termijn realistische uitvoeringskosten te schatten: noodzakelijke gegevens zijn onvoldoende beschikbaar en/of de implicaties van de wetsveranderingen zijn onvoldoende helder. In het verleden heeft de Belastingdienst extra taken aanvaard zonder de benodigde capaciteit en/of budgettaire middelen. Daarnaast wordt nu bij het vaststellen van de meerjarige budgetten van de Belastingdienst geen rekening gehouden met volumeontwikkelingen bij ongewijzigd beleid. Wijzigingen in taken of nieuwe taken, in eisen/normen en in de omgevingsfactoren worden partieel, in het reguliere begrotingsproces, op basis van nut, noodzaak en politieke prioriteit met budget gehonoreerd.[6]

De Commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek constateerde dat de Belastingdienst baat heeft bij een bekostigingssystematiek die de ontwikkeling van de benodigde apparaatsbudgetten meerjarig geobjectiveerd inzichtelijk maakt. Hiertoe is een groeivoetmodel ontwikkeld. Een kostprijsmodel zoals agentschappen binnen de rijksdienst voeren, wordt vooralsnog niet wenselijk geacht omdat de Belastingdienst momenteel door een stevige veranderfase gaat. Het groeivoetmodel moet zicht gaan bieden op de meerjarige ontwikkeling van prestaties, kosten van de prestaties en de *outcome* van de prestaties (de compliance: de mate waarin wetgeving wordt nageleefd). Het model wordt de komende jaren nog verder ontwikkeld omdat de noodzakelijke gegevens over prestaties en kosten nog onvoldoende beschikbaar zijn. Ook wordt de financiële administratie van de Belastingdienst opnieuw ingericht. In de begroting 2016 is voor de eerste keer geëxperimenteerd[7] met het realistisch expliciteren van de doelen van de Belastingdienst met daarbij meer meetbare prestatie indicatoren. De komende jaren zal meer aandacht worden besteedt aan het helder formuleren van de doelstellingen van de organisatie, de relatie tussen deze doelstellingen en de daarvoor ingezette instrumenten en de verantwoording hierover.

De Belastingdienst is onder aanhoudende budgettaire druk al scherper geworden op het vooraf in kaart brengen van de gevolgen van nieuw beleid. Naast de directe kosten, worden ook de indirecte kosten en de kosten van gedragseffecten in beeld gebracht met de uitvoeringstoets nieuwe stijl.[8] Deze uitvoeringstoets geldt voor alle organisatieonderdelen en is na enkele pilots voor het eerst gebruikt bij het opstellen van het Belastingplan 2016 voor het onderdeel Belastingen. De kosten worden op

5 Bekostigingssystematiek voor de belastingdienst, ABD Top Consult, 2015
6 Idem.
7 Dit naar aanleiding van de aanbeveling van de Commissie Managementinformatie- en Bekostigingssystematiek (2015).
8 In bijlage 5 is een leeswijzer opgenomen van de uitvoeringstoets nieuwe stijl.

eenzelfde wijze gepresenteerd, waardoor er herkenbaarheid optreedt in het besluitvormingsproces. De volgende stap is een discussie over de onderbouwing, noodzaak en dekking zodat de gegeven kosteninformatie volwaardig onderdeel kan uitmaken uit van de budgettaire besluitvorming.

Toeslagen
In 2003 besloot het kabinet Balkenende II tot een stroomlijning van inkomensafhankelijke regelingen van het Rijk. Dit moest leiden tot meer transparantie voor de burger, vermindering van uitvoeringskosten en een effectieve aanpak van de armoedeval. Tevens werd besloten tot het inrichten van een aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie voor de uitvoering van de bestaande en beoogde inkomensafhankelijke regelingen. Als gevolg van deze besluiten werden in 2005 de Algemene wet inkomenafhankelijke regelingen (Awir) ingevoerd en de organisatie Belastingdienst/Toeslagen (Toeslagen) opgericht.

De Awir is een raamwet en bevat algemene regels voor regelingen van de rijksoverheid die burgers aanspraak geven op een financiële bijdrage in bepaalde kosten, afhankelijk van hun draagkracht. Naast de Awir zijn er specifieke wetten voor de individuele toeslagen op het gebied van wonen, kinderen en zorg. Toeslagen is uitvoerder van vier inkomensafhankelijke regelingen. De keuze voor de Belastingdienst als uitvoerder is gemaakt omdat zij de beschikking heeft over inkomensgegevens en als organisatie bekwaam is in het uitvoeren van massale processen.

Toeslag	Beleidsverantwoordelijk departement	Wet	sinds
Huurtoeslag	WenR	Wet op de huurtoeslag	2006
Zorgtoeslag	VWS	Wet op de zorgtoeslag	2006
Kinderopvangtoeslag	SZW	Wet kinderopvang	2005
Kindgebonden budget	SZW	Wet kindgebonden budget	2008

Tabel 1. Overzicht toeslagen

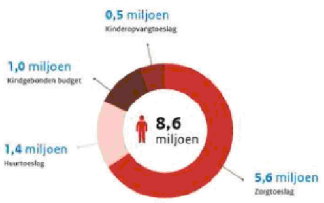
2.1.2 *Organisatie en uitvoeringsproces*
De Toeslagen bestaat uit 1.400 medewerkers (885 vast personeel en 515 uitzendkrachten).9 Het hoofdkantoor van Toeslagen is gevestigd in Utrecht, daarnaast zijn er door het land een aantal servicepunten. De missie van Toeslagen is het juist, tijdig en rechtmatig toekennen en uitbetalen van toeslagen op een efficiënte manier en met minimale inspanning voor de burger.

Belangrijke delen van het primaire uitvoeringsproces - het vaststellen van het recht op en het uitbetalen en terugvorderen van een toeslag – zijn geïntegreerd in één procesgang en generiek van aard. Er is in dit primaire proces weinig differentiatie naar de vier afzonderlijke toeslagen. Ook wordt zoveel als mogelijk gebruik gemaakt van voorzieningen en gegevens die binnen de Belastingdienst ook gebruikt worden voor de heffing en inning van belastingen. Zo komt het toetsingsinkomen van het onderdeel Belastingen en vindt de invordering van niet terug betaalde toeslagen ook

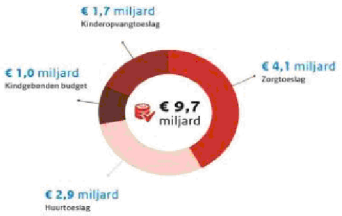
9 Dit getal is exclusief de medewerkers die het massale proces en de invordering verzorgen en de medewerkers van de ondersteunende diensten zoals de Bel Tel, automatisering en facilitaire dienst.

door dit onderdeel plaats. plaats door de Belastingdienst. Ook een deel van het toezicht vindt hier plaats. Daarnaast zijn de overkoepelende processen, zoals het afhandelen van vragen door de Belastingtelefoon, voor de vier toeslagen gelijk.. Tenslotte is de handhavingstrategie (het vergroten van nalevingsbereidheid en toekenningzekerheid) geënt op alle vier de toeslagen. B/Toeslagen verstaat onder handhaving maatregelen die er voor zorgen dat burgers *compliant* worden en blijven. De maatregelen variëren van dienstverlening tot toezicht en opsporing van fraude.

Tabel 2. Aantal toegekende toeslagen in 2014



Tabel 3. Betaald aan toeslagen in 2014 o.b.v. voorlopige toekenning



2.1.3 *Uitvoeringskosten*

Veel kosten die gemaakt worden voor toeslagen hebben betrekking op alle toeslagen. Bij het eventueel verdwijnen van één toeslag, blijft het voor de Belastingdienst noodzakelijk om generieke voorzieningen - zoals het toeslagensysteem - in stand te houden. Er zijn ook variabele kosten die specifiek voor rekening van één toeslag komen en die zouden verdwijnen wanneer de specifiek toeslag zou worden afgeschaft. Wanneer bijvoorbeeld de zorgtoeslag zou worden afgeschaft, hoeft Toeslagen niet meer te toetsen of de aanvrager van een zorgtoeslag zorgverzekerd is.

De complexiteit van de regeling en het aantal toeslaggerechtigden zijn bepalende factoren in de uitvoeringskosten (*costdrivers*). Per toeslag treden de effecten van deze factoren in verschillende mate op. De zorgtoeslag is een relatief eenvoudige regeling. Het grote volume toeslaggerechtigden en een daarmee samenhangend groot aantal mutaties, zorgt echter in absolute zin voor veel telefoonverkeer uitvalbehandeling en toezichtactiviteiten. De huur- en de kinderopvangtoeslag zijn gestoeld op complexe regelgeving. In absolute zin zijn uitvoeringskosten voor deze toeslagen beperkt, maar per individuele toeslag zijn de kosten hoger omdat toezichtinspanningen en dienstverlening meer tijd vergen. Daarnaast vinden bij deze toeslagen veel mutaties plaats als gevolg van de systematiek van de wetgeving (oa. geschat inkomen, voorschotten). Het kindgebonden budget is de eenvoudigste toeslag. De complexiteit is beperkt en de toeslag wordt vrijwel zonder tussenkomst van de toeslaggerechtigde vastgesteld.

2.1.4 *Dynamiek*

Het beleid en de uitvoering van de toeslagen wordt vanaf de start in 2005 gekenmerkt door een grote dynamiek. De start ging gepaard met grote technische

problemen waardoor burgers hun geld niet of te laat kregen en aanvragen en mutaties niet goed konden worden verwerkt. De verschillen met de reguliere taak van Belastingen bleken groot: het doel verschilt (uitkeren in plaats van heffen) en er wordt een andere eenheid gebruikt (huishouden in plaats van persoon). Ook kunnen de grondslagen per toeslag verschillend zijn. Tenslotte wordt voor de toeslagen gewerkt met een actueel inkomen dat de burger moet schatten in plaats van een achteraf vast te stellen inkomen. Deze complexiteit zorgde ervoor dat wat een massaal proces leek, in werkelijkheid veel bewerkelijker was en gevoelig voor misbruik. Hierdoor moest Toeslagen veel handwerk verrichten en extra capaciteit inzetten op toezichtacties. Dit levert een spanningsveld op tussen dienstverlening enerzijds en ~~fraudebestrijding~~ rechtmatig uitkeren anderzijds.

Vanaf 2008 kreeg de Belastingdienst grip op het uitkeringsproces. Een belangrijke mijlpaal was de lancering van een nieuw ICT-systeem in januari 2012, speciaal gericht op de uitkering van toeslagen. Aan dit systeem is het burgerportaal ~~www.mijntoeslagen.nl~~ gekoppeld. Met dit nieuwe systeem kon ook de nadruk komen te liggen op handhaving en risicogericht werken. Aanvullende wettelijke maatregelen bleken echter nodig, onder andere naar aanleiding van de Bulgarenfraude, om misbruik en fraude te voorkomen.

Gewijzigde veldcode

Vanwege de voornoemde complexiteit zijn er sinds de invoering van de Awir en de start van Toeslagen voortdurend onderzoeken en initiatieven geweest om het stelsel van inkomensafhankelijke regelingen te vereenvoudigen, de uitvoering te verbeteren en misbruik en fraude aan te pakken. Deze leiden eens te meer tot aanpassing van de wet- en regelgeving die zowel gevolgen had voor de beleidsprogramma's van de toeslagen als voor de uitvoering ervan.

2.1.5 *Governance toeslagenketen: opzet rollen en verantwoordelijkheden*

De rollen en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de toeslagen zijn vastgelegd in de Awir en de afzonderlijke toeslagenwetten. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën zijn verantwoordelijk voor het stelsel van inkomensafhankelijke regelingen. De ministers van de beleidsdepartementen zijn verantwoordelijk voor het beleid en het programmageld van de afzonderlijke toeslagen. De uitvoering van het toekennen, controleren, uitbetalen en terugvorderen van een toeslag is opgedragen aan de Toeslagen en behoort daarmee tot de verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Financiën. Uitvoering door andere uitvoeringsorganisaties wordt door de wetgever niet uitgesloten; "de uitvoering van de [inkomensafhankelijke] regelingen zoveel als mogelijk wil stroomlijnen door deze waar mogelijk te laten plaatsvinden door de Belastingdienst/Toeslagen." [10] Naast de beschreven rolverdeling, rept de wetgever ook van een gedeelde verantwoordelijkheid van beleidsdepartement en Toeslagen voor de verschillende inkomens afhankelijke regelingen:

> "alhoewel ten principale geldt dat de vakinhoudelijke ministers verantwoordelijk zijn voor het beleid en de minister van Financiën

10 Awir (2006).

verantwoordelijk is voor de uitvoering, is de samenhang tussen beleid en uitvoering zodanig, dat een duidelijke scheiding niet altijd te maken is. Beleidsaspecten kunnen immers de uitvoering raken en de wijze van uitvoering kan weer beleidsmatige consequenties hebben. Dit betekent dat de betrokken vakinhoudelijke ministers en de minister van Financiën voortaan voor wat betreft de door de Belastingdienst Toeslagen uit te voeren inkomensafhankelijke regelingen een gedeelde verantwoordelijkheid hebben. Dit laat onverlet dat de minister van Financiën kan worden aangesproken op de kwaliteit van de uitvoering, terwijl de ministers van de beleidsmakende departementen kunnen worden aangesproken op de kwaliteit van hun beleid." [11]

2.1.6 *Werking rollen en verantwoordelijkheden*

In de praktijk blijkt dat de gedeelde verantwoordelijkheid voor de toeslagenketen, m.n. op bestuurlijk niveau door de Belastingdienst en Toeslagen en de beleidsdepartementen niet voldoende wordt ervaren en/of in de praktijk gebracht.

Hier ~~liggen~~ ligt een aantal oorzaken aan ten grondslag. De toeslagenketen is in opzet en werking gecompliceerd. Op individueel niveau wordt er tussen medewerkers van de Belastingdienst en beleidsdepartementen samengewerkt en is er een gezamenlijk gevoel van verantwoordelijkheid. Op bestuurlijk niveau concentreren partijen zich echter meer op de eigen rol en verantwoordelijkheid. en minder op de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Bij Toeslagen wordt deze focus versterkt door eerdere problematiek bij uitbetaling en door fraude. Hier speelt ook mee dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering niet in één hand ligt. Hierdoor is het een aannemelijk dat een integrale afweging over de hele toeslagenketen gecompliceerder is, dan wanneer dit wel het geval zou zijn.

Er zijn ook verschillen in perspectief die het moeilijker maken het gemeenschappelijke doel in ogenschouw te houden. B/Toeslagen is als uitvoerende organisatie vooral gericht op de continuïteit van de werkprocessen, dienstverlening aan de burger en de handhaving (risicogericht) op de langere termijn voor de vier toeslagen samen. Knelpunten bij B/Toeslagen raken burgers vaak direct in de portemonnee, waardoor incidenten vrijwel altijd op aandacht van de media en de Tweede Kamer kunnen rekenen. De beleidsdepartementen zijn vooral gericht op hun specifieke toeslag en de daarbij horende beleidsdoelstellingen, programmauitgaven en politieke toezeggingen.

Ook de rolopvatting verschilt. B/Toeslagen beschouwt zich op basis van de Awir als een zelfstandig uitvoerder. Aansturing door beleidsdepartementen wordt hiermee in strijd geacht. De beleidsdepartementen willen vanuit hun beleidsmatige verantwoordelijkheid juist invloed en mogelijkheden voor sturing hebben op de uitvoering, omdat wijzigingen in de uitvoering gevolgen kunnen hebben (bijvoorbeeld voor de programmauitgaven) waarover hun minister verantwoording moet afleggen.

Toeslagen en de beleidsdepartementen kennen tenslotte een andere dynamiek. Belastingdienst/Toeslagen is een relatief jonge organisatie en heeft in de afgelopen jaren veel negatieve aandacht van media en politiek gekregen door incidenten (Bulgarenfraude). Deze incidenten zijn zowel veroorzaakt door uitvoeringsproblematiek als door complexiteit in wet- en regelgeving. Afgelopen

11 Awir, memorie van toelichting (2006).

jaren is veel inzet gepleegd om deze complexiteit van het toeslagenstelsel te reduceren. Er is echter nog altijd sprake van complexiteit.

2.1.7 *Governance: opzet afspraken*

Om de bij wet opgedragen verantwoordelijkheden te operationaliseren, is voor elke toeslag tussen het beleidsverantwoordelijke departement (SZW, VWS en WenR) en de Belastingdienst een raam- en een detailconvenant afgesloten. Het raamconvenant bevat algemene afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling en rechten en plichten van beide partijen en wordt afgesloten tussen de beleidsverantwoordelijke directeur-generaal en de directeur-generaal van de Belastingdienst:

- het beleidsdepartement is verantwoordelijk voor de specifieke toeslagenwet (b.v. de Wet op de huurtoeslag) en het daarbij behorende beleid en de programma uitgaven.
- de Belastingdienst is verantwoordelijk voor doelmatige, rechtmatige en tijdige toekenning, uitbetaling en terugvordering van de toeslag en het toezicht en de handhaving van de naleving van de wettelijke regels.

In vrij uniforme detailconvenanten – die op het niveau van directeur worden afgesloten – staan algemene afspraken over informatie uitwisseling (in vrij groot detail), verantwoording en overleg (inclusief bezetting). Ten aanzien van wijzigingen in taken zijn de afspraken is in de convenanten opgenomen dat:

- Het beleidsdepartement moet wijzigingen van beleid en wet- en regelgeving tijdig melden aan de Belastingdienst die vervolgens daarop een uitvoeringstoets gaat uitbrengen.
- De Belastingdienst moet een departement tijdig informeren over (voornemens tot wijziging van) het uitvoeringsbeleid.

Tevens zijn in de convenanten de volgende financieringsafspraken voor de uitvoeringskosten opgenomen:

1. Voorafgaand aan de invoering van wet- en regelgeving is door de Belastingdienst éénmalig op basis van de op dat moment geldende aannames een raming gemaakt van de uitvoeringskosten. Deze raming heeft het karakter van een fixed-price overeenkomst en is bij ongewijzigd beleid "for better or for worse". Dit wil zeggen dat meevallers in de uitvoeringskosten niet terugbetaald worden aan beleidsdepartementen en dat tegenvallers in de uitvoeringskosten voor rekening van Financiën zijn.
2. Indien wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving leiden tot een verandering in de uitvoeringsprocessen, doelgroepen en dergelijke en daarmee leiden tot een wijziging van de uitvoeringskosten, zal deze wijziging in uitvoeringskosten in overleg tussen beleidsdepartementen en de Belastingdienst worden vastgesteld. Ten behoeve van dit overleg levert de Belastingdienst een onderbouwing van de geraamde uitvoeringskosten. De beleidsdepartementen zorgen in principe voor dekking van de extra uitvoeringskosten.

3. Indien er een vereenvoudiging van wet- en regelgeving wordt voorgesteld die leidt tot een vermindering van de structurele uitvoeringskosten, vloeien eventuele besparingen terug naar het departement.

Hoewel niet expliciet opgenomen, lijkt te kunnen worden afgeleid uit het convenant dat wijzigingen in het volume van de aantallen toeslagen vallen onder de *for better or for worse* afspraak. Omdat veel geautomatiseerd wordt afgehandeld, hoeven wijzigingen in de aantallen geen grote effecten te hebben. Wijzigingen in beleid-en regelgeving worden aan een uitvoeringstoets onderworpen om te constateren of er wijzigingen in de uitvoeringskosten zullen optreden. Meerkosten (incidenteel en/of structureel) treden met name op waar een aanpassing van de processen nodig is of bij aanvullende werkzaamheden.

De convenanten bevatten geen informatie over de wijze van uitvoering, deze verantwoordelijkheid wordt conform de Awir bij Toeslagen gelaten. Ook zijn er geen afspraken gemaakt met betrekking tot prestaties, enkel welke beleids-en financiële informatie Toeslagen moet aanleveren aan het beleidsdepartement zodat zij tot verantwoording van beleid en programma uitgaven kunnen komen.

Ten aanzien van overleg is afgesproken dat maandelijks een Afstemming Regulier Overleg (ARO) plaatsvindt. Dit overleg wordt per toeslag gevoerd tussen het beleidsdepartement en de Belastingdienst. De beleidsdepartementen zijn over het algemeen vertegenwoordigd op medewerkerniveau. De Belastingdienst wordt vertegenwoordigd door een lid van het managementteam van kantoor Toeslagen en door medewerkers van kantoor Toeslagen en van het Directoraat-Generaal Belastingdienst. In het ARO wordt de reguliere uitvoering besproken, alsmede de gevolgen van eventuele wijzigingen in beleid of uitvoering. Ook het handhavingsplan van Toeslagen wordt gedeeld met de beleidsverantwoordelijke departementen. Verder is in het convenant de afspraak opgenomen dat de partijen in overleg treden wanneer het convenant niet voorziet in richtlijnen.

2.1.8 *Werking afspraken*

Op papier zijn er gedegen afspraken tussen B/Toeslagen en de beleidsdepartementen, maar in de praktijk blijken afspraken niet altijd/niet voldoende op alle niveaus geoperationaliseerd. Op individueel niveau werken medewerkers samen en bestaat een gevoel van gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar op bestuurlijk niveau ligt de nadruk meer op de eigen rol en de eigen verantwoordelijkheid. Dit zorgt voor spanning die nog versterkt wordt doordat een ander departement dan het beleidsdepartement verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Partijen informeren elkaar niet altijd (op tijd) over wijzigingen. De instituties zijn echter zo vormgegeven dat een aanpassing van beleid of uitvoering van de ene partij vaak, maar niet altijd (direct) zichtbaar, gevolgen heeft voor de ander. Ook wanneer partijen vanuit het eigen perspectief gegronde redenen hebben om wijzigingen door te voeren, is eerst een integrale afweging nodig over de wenselijkheid en effecten voor de toeslagketen.

Box 1. Automatisch continueren

In 2015 heeft de Belastingdienst besloten om de systematiek van het automatisch continueren van de toeslagvoorschotten te wijzigen. In plaats van uit te gaan van het door de burger geschatte inkomen en deze op te hogen met een bepaald percentage, wordt nu uitgegaan van het bij de Belastingdienst - onderdeel Belastingen - laatst bekende inkomen. Deze wijziging in de systematiek is voor het eerst toegepast bij het continueren van de voorschotten van 2015 naar 2016. Dit leidde tot effecten op de programmauitgaven van de beleidsdepartementen. Zo nemen de uitgaven aan huurtoeslag in 2016 met ca. 10 miljoen ~~toe~~af. De departementen werden door de Belastingdienst geïnformeerd in oktober 2015, nadat het besluit over de gewijzigde systematiek was genomen.

Ondanks dat in de Awir staat dat de betrokken ministers elkaar inlichtingen verstrekken voor de beleidsvorming, beleidsevaluatie, ontwikkeling van de uitgaven en uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen[12], zorgen informatieverzoeken die aanvullend zijn op wat is afgesproken in de convenanten voor wrijving. De extra informatieverzoeken betekenen een aanvullende werklast voor Toeslagen en de ICT-afdeling van de Belastingdienst. Hier concurreren prioriteiten van Toeslagen met andere prioriteiten, ook omdat dit veelal een andere (combinatie van) informatie vraagt dan in de reguliere rapportages. Daardoor kan de invulling van zo een verzoek langer op zich laten wachten of niet mogelijk zijn. De beleidsdepartementen voelen zich hierdoor onvoldoende bediend, omdat er onvoldoende beeld is van de inspanning die het voor Toeslagen en de ICT-afdeling oplevert.
De algemene financieringsafspraken zijn gedegen. Wanneer afgelopen jaren in overleg is getreden bij partij-overstijgende wijzigingen of nieuwe taken is – wanneer nodig – aanvullende financiering (door Toeslagen en/of beleidsdepartementen) beschikbaar gesteld. Hierbij wordt echter niet expliciet genoeg 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 Toeslagen en/of een beleidsdepartement mee-of tegenvallers optreden (zie Box 1. Aanpak Toeslagfraude). Dit zorgt voor discussies en werkt relatieverstorend, met name wanneer budgetten krapper worden. Ook zouden departementen meer gevoel willen hebben bij de uitputting van de budgetten van Toeslagen.

Box 2. 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 ontzeggen 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 werd opgebracht door premies en daarmee 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 (Ministerie van Financiën en de departementen).

12 Awir, Artikel 39, lid 2 en lid 3.

De huidige wijze en invulling van overleg neemt knelpunten in de communicatie tussen beleid en uitvoering niet weg. Het maandelijkse afstemming regulier overleg (ARO) verloopt constructief en op medewerkerniveau hebben departementen en Toeslagen veel contact. Het ARO behandelt logischerwijs met name (problematiek in de) de (lopende) uitvoering. De gezamenlijke opdracht en kennisdeling over nieuwe beleids- of uitvoeringsvoornemens (inclusief handhaving) komt minder prominent aan de orde. Er is geen overleg op directeurenniveau waar dit meer een plaats krijgt. Het komt mede hierdoor dat partijen geconfronteerd worden met de gevolgen van wijzigingen, zonder dat hierover expliciete communicatie in het ARO heeft plaatsgevonden. Het jaarlijkse DG overleg vindt ad-hoc plaats zonder duidelijke agenda. Er bestaat geen overlegprotocol. Hierdoor kan de opbrengst van een DG-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 recent ook een escalatieladder toegevoegd; escalatie vindt plaats via de directeuren, de DG's en eventueel de bewindspersonen'. Omdat op directeurenniveau geen regulier overleg is ingericht, betekent dit dat men elkaar enkel/vooral zal spreken bij escalatie van incidenten.

2.2 Douane

De Douane houdt toezicht op het EU-grensoverschrijdend goederenverkeer en heeft de opdracht om daarbij de financiële en handelsbelangen van de Unie en de veiligheid van de ingezetenen te beschermen. De Douane past daarbij Europese en nationale regelgeving toe. Doelen zijn heffen en innen van belastingen (invoerrechten, accijnzen), naleving van voorschriften op het gebied van veiligheid, gezondheid, economie en milieu (stoppen van ongewenste en onveilige goederen) en het versterken van de concurrentiepositie van de EU en Nederland door toezien op naleving regelgeving marktordening en een adequate en snelle afhandeling van douaneprocedures. De Douane heeft circa 4.600 medewerkers en heeft een landelijk kantoor in Rotterdam en negen regionale directies.

afbeelding 1.3 Goederenverkeer in 2014

12,3 miljoen containers (TEU)
via de haven van Rotterdam

1,6 miljoen ton
via Schiphol

2.2.1 *Fiscale- en niet-fiscale taken*

De Douane houdt toezicht op de naleving van fiscale wet- en regelgeving (fiscale taken). Hiervoor heft, int en handhaaft de Douane de invoerrechten (EU-belasting), omzetbelasting bij invoer, accijnzen, verbruiksbelasting en de kolenbelasting (allen nationale belastingen). Over 2014 bedroegen de douanerechten bij invoer ruim € 2,3 miljard en de nationale accijnzen ruim € 11,5 miljard.

De Douane houdt ook toezicht op de naleving van niet-fiscale regelgeving. Vanaf het begin van de twintigste eeuw nam deze regelgeving voor het grensoverschrijdende goederenverkeer sterk toe. In eerste instantie betrof het nationale regelgeving, zoals de Vuurwapenwet uit 1916, de Warenwet uit 1935 en de Landbouwwet uit 1957. Met de komst van de Europese Gemeenschap en later de Europese Unie neemt de niet-fiscale regelgeving waarop de Douane moet toezien toe. Het gaat om verordeningen die zien op de uitvoering van het gemeenschappelijke landbouwbeleid, handelspolitiek, veiligheid, gezondheid en milieu (VGEM). Er zijn inmiddels honderden verordeningen en meer dan 70 nationale wetten waar de Douane toezicht op moet houden.[13]

Voor de niet-fiscale regelgeving zijn – naast een kleine taak voor Financiën zelf - andere departementen dan het ministerie van Financiën beleidsverantwoordelijk. De Douane voert deze niet-fiscale taken alleen uit wanneer er sprake is van (1) goederen en (2) de EU-buitengrens en (3) wanneer deze taak in Europees of nationaal verband expliciet aan de Douane is toebedeeld. De niet-fiscale taak van de Douane kan per beleidsterrein verschillen. Er kan sprake zijn van het heffen en innen van een recht (landbouwheffing), het controleren op de aanwezigheid van een certificaat (biologische goederen), het verlenen van vergunningen (wapenexport) of het uitvoeren van een fysieke controle (onderscheppen namaakproducten).

2.2.2 *Uitvoeringsproces*

De Douane onderscheidt in de uitvoering verschillende processen.

- *Generiek toezicht*

De Douane bewaakt de grens door toezicht te houden in de terminals op Schiphol en in de haventerreinen, door vrachtauto's te laten rijden door detectiepoorten in de haven van Rotterdam, door met boten te patrouilleren in de havengebieden, door met de Kustwacht mee te varen en door gemeenschappelijke ambulante controles met de Koninklijke Marechaussee in de gebieden aan de binnengrens.

- *Aangiftebehandeling*

De Douane verwerkt alle ingediende aangiften van een goederenbeweging of een wijziging van de bestemming. De Douane houdt ook toezicht op de aangiften. Het toezicht kan administratief zijn. Het kan ook zijn dat naar aanleiding van de aangifte en de daarop toegepaste risicoanalyse , besloten wordt de goederen fysiek te controleren. Fysieke controle wil zeggen dat – al dan niet na een scancontrole – de goederen daadwerkelijk worden bekeken.

- *Klantbehandeling*

De Douane onderhoudt relaties met bedrijven die actief zijn in de logistieke keten (verladers, exporteurs, importeurs, reders, luchtvaartmaatschappijen, etc.) De Douane oefent ook toezicht op deze bedrijven uit.

- *Dienstverlening*

De Douane stelt bij de uitvoering van haar taken de dienstverlening aan bedrijven en burgers centraal.

- *Overige*

13 In bijlage 5 is een overzicht opgenomen van de niet-fiscale taken van de Douane per beleidsverantwoordelijk departement.

De Douane kent nog een aantal andere processen. Zo geeft het onderdeel Centrale Dienst In-en Uitvoer (CDIU) vergunningen af voor de export van strategische goederen (militaire of *dual use* goederen). Het team Precusoren, Strategische goederen en Sanctiewetgeving (POSS) voert (strafrechtelijke) onderzoeken uit op het gebied van precursoren voor verdovende middelen en chemische wapens, strategische goederen en de sanctiewetgeving.

In de processen generiek toezicht, aangiftebehandeling en klantbehandeling worden de fiscale en niet-fiscale taken zoveel mogelijk geïntegreerd uitgevoerd. Dit is effectief en efficiënt, maar vereist wel een veelzijdig pallet aan kennis en competenties van de medewerkers. De Douane noemt taken waarbij geïntegreerde uitvoerig mogelijk is het 'basispakket'. Taakwijzigingen in dit basispakket kunnen in de regel worden ingepast binnen de bestaande capaciteit.

Het kan voorkomen dat de Douane taken heeft (fiscaal en niet-fiscaal) die niet zomaar kunnen worden meegenomen in een van bovenstaande processen. Dit komt doordat het handelsvolume dusdanig groot is, of het toezicht zo intensief, dat het verstorend werkt op de uitvoering van de overige taken. Aan zulke specifieke taken zijn vaak (minimum)eisen en verplichtingen gesteld. Verplichting wil zeggen dat de Douane de taak niet kan prioriteren en altijd moet uitvoeren. De Douane spreekt in dat geval een 'specifieke taak met een massief karakter'. Dit begrip is niet digitaal en er kunnen verschillende zienswijzen bestaan welke taken hiervoor kwalificeren. Tevens kan een specifieke taak zich in de tijd veranderen van een specifieke taak naar een taak uit het basispakket (en vice versa). Wel is duidelijk dat de Douane voor de specifieke taken met een massief karakter initieel of structureel een apart proces moet inrichten, waarvoor in bijna alle gevallen extra capaciteit benodigd is.

Box 3. Voorbeelden van specifieke taken van de Douane met een massief karakter

100%-controles verdovende middelen op specifieke vluchten op Schiphol
Sinds 2003 worden controles naar verdovende middelen uitgevoerd uit in opdracht van het ministerie van VenJ. Ze vinden plaats op Schiphol op vluchten uit herkomstlanden die door VenJ zijn aangewezen. Deze controles vergen een grote inzet van capaciteit van de Douane.
Ten tijde van de ebola uitbraak in Afrika zijn op verzoek van EZ en VWS tijdelijk 100%-controles ingezet op vluchten uit herkomstlanden met een verhoogd ebola-risico.

Controles in het kader van de sanctiemaatregel Rusland
De EU heeft sancties opgelegd tegen Rusland naar aanleiding van de acties van Rusland waardoor de situatie in Oekraïne verslechtert. De goederenstroom waarop controle moet plaatsvinden heeft een enorm handelsvolume, ongeveer 50 keer zo groot als van andere sanctielanden van dezelfde categorie (Iran, Noord Korea, Syrië) bij elkaar.

Handhaving
Jaarlijks stelt de Douane een handhavingsplan op basis van een analyse van intelligence en risico informatie van betrokken departementen en handhavingspartners. Vervolgens wordt de capaciteit in een kwantitatieve planning gezet. De Douane maakt periodiek een keuze welke fiscale en niet-fiscale risico's prioriteit krijgen. Om die keuze te onderbouwen voert de Douane een weging uit. Deze weging omvat zowel inhoudelijke aspecten inzake het risico op niet naleving als bestuurlijke aspecten, zoals imago en maatschappelijke impact. Op basis van de weging krijgen aandachtsgebieden met een hoge prioriteit extra aandacht in de handhaving. De Douane kan niet geheel zelfstandig haar handhavingsprioriteiten bepalen. Het kan zijn dat er op Europees niveau handhavingsprioriteiten zijn

gesteld. Naast deze gestructureerde vaststelling van prioriteiten kunnen in de actualiteit onvoorziene onderwerpen opkomen die op dat moment opgepakt worden.

2.2.3 *Kosten uitvoering*

De Douane wordt bekostigd vanuit de begroting van Financiën. Vanwege de integraliteit in de uitvoering van de fiscale en niet-fiscale taken, zijn voor het basispakket de uitgaven in de financiële administratie van de Douane niet gedifferentieerd. Voor een aantal niet-fiscale massieve taken met een specifiek karakter zijn de kosten incidenteel of structureel gefinancierd door een overheveling naar de begroting van Financiën en worden deze separaat geadministreerd.[14]

De Douaneorganisatie wordt de laatste jaren kleiner als gevolg van apparaatstaakstellingen. Tegelijkertijd moet zij inspelen op autonome ontwikkelingen, zoals de groei van internationale handelsvolumes en het reizigersverkeer en de scherpere eisen ten aanzien van bescherming. Door te investeren in innovatie (digitale dienstverlening, inzet van (auto)detectietechnologie en *intelligence*) kunnen met een kleinere organisatie deze structureel grotere toezichtsbehoeften worden opvangen. De kosten van deze innovatie worden gefinancierd uit de begroting van Financiën.

2.2.4 *Governance niet-fiscale taken: opzet rollen en verantwoordelijkheden*

De rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot de Douane zijn diffuus. In het Douanewetboek van de Unie staat dat de Europese douaneorganisaties de algemene opdracht hebben om toezicht te houden op het EU-buitengrensoverschrijdende goederenverkeer[15]. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het handhavingsbeleid van de Douane ligt bij de minister van Financiën. De Douane mag haar bevoegdheden echter niet gebruiken wanneer daar geen wettelijke basis voor bestaat in Europees of nationaal beleid en regelgeving en wanneer zij daar niet expliciet als toezichthouder voor is aangewezen. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het beleid-en regelgeving waar de Douane toezicht op moet houden, ligt bij de ministers van de desbetreffende beleidsdepartementen. Verder is vastgelegd dat voor de inzet van de Douane de betrokken beleidsdepartementen een convenant moeten sluiten over de kwalitatieve en kwantitatieve inzet voor naleving van een bepaalde wetgeving, waarbij onder andere moet worden vastgelegd hoeveel mensuren jaarlijks worden ingezet.[16]

2.2.5 *Werking rollen en verantwoordelijkheden*

Vanwege het gebrek aan een eenduidige rolverdeling, zien de betrokken beleidsdepartementen hun relatie met Douane op verschillende wijze. Een aantal departementen – binnen departementen kan het verschillen per beleidsdirectie - heeft tot in groot detail afspraken gemaakt over de mate en wijze van controleren, treedt regelmatig in overleg over de uitvoering en betrekt de Douane bij de beleidsontwikkeling en inzet in de EU. Het merendeel van de departementen heeft enkel aan de voorkant in een convenant afspraken gemaakt, maar heeft geen relatie

14 In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van deze geldstromen.
15 Douanewetboek van de Unie, artikel 3 (2013).
16 Algemene Douanewet, artikel 1.3. lid 5 (2008).

met de Douane waar overleg plaatsvindt over de taakuitoefening. Overleg vindt enkel plaats bij taakuitbreiding- of wijziging, soms pas wanneer het besluit genomen is. Ook is er een enkel departement 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 zelf ziet zich als opdrachtnemer en het beleidsbepalende departement als opdrachtgever, omdat zij moet aangeven wat gecontroleerd moet worden en welk effect men hiermee beoogt. Wel schetst de Douane daarbij als uitvoeringsexpert handhaving-en risicoscenario's, die beleidsdepartementen kunnen wegen in hun besluitvorming.

De verschillen in perspectief en het gebrek aan eenduidigheid werkt verwarrend 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 beleidswijzingen en externe ontwikkelingen zijn vaak onvoldoende, of pas na de initiële besluitvorming in beeld.

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.

2.2.6 *Governance niet-fiscale taken: opzet afspraken*

In de convenanten die departementen en de Douane moeten sluiten over de inzet van de Douane, staan algemene afspraken over de doelstellingen, de wijze van informatie uitwisseling, de voorlichting en contacten met de media. Afhankelijk van de taak kunnen departementen via de convenanten meer of minder zeggenschap uitoefenen over de uitvoering (het hoe). Dit verschil in zeggenschap komt omdat de wet- en regelgeving in bepaalde gevallen zeer gedetailleerd voorschrijft wat en hoe er gecontroleerd moet worden en in andere gevallen dit meer openlaat. De mate waarin de Douane zelfstandig beslissingen kan nemen in de uitvoering, verschilt daarmee per wettelijke taak. In het handhavingsplan worden – indien daar afspraken over zijn gemaakt in het convenant– de afgesproken controles voor departementen opgenomen. Het handhavingsplan wordt individueel gedeeld met de departementen, er is geen gremium waarin het plan wordt vastgesteld.

De intentie is om twee keer per jaar een overleg te hebben tussen het beleidsverantwoordelijke departement en de Douane op directeurenniveau. In het overleg moet de handhaving van het afgelopen jaar en de planning en aandachtspunten voor het volgende jaar aan de orde komen. Er bestaat geen

overleg tussen de Douane en alle beleidsverantwoordelijke departementen gezamenlijk.

In de convenanten zijn verschillende soorten afspraken gemaakt met betrekking tot de financiering van de kosten voor de uitvoering, in de regel is de afspraak dat geen verrekening plaatsvindt, dat elke partij de eigen kosten voor de uitvoering van een regeling draagt en dat over bijzondere kosten (kosten die uitgaan boven een reguliere taakuitoefening) nader overleg wordt gevoerd. In sommige convenanten is niets vastgelegd over de kosten. Er zijn geen financiële spelregels bij taakwijzigingen of uitbreidingen.

2.2.7 *Werking afspraken*

De Douane heeft met alle beleidsverantwoordelijke departementen (EZ, IenM, Buza, VenJ, OCW en VWS)– 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 handhavingsplan (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 en prioritering. Afspraken over relatiebeheer, wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving, overleg (inclusief bezetting) en de kosten van uitvoering zijn ook niet altijd voldoende kwalitatief.

Het tweejaarlijkse directeuren overleg vindt niet altijd en niet met alle departementen plaats. Soms vindt ook overleg plaats op een lager niveau, omdat onderwerpen over verschillende directoraten verspreidt zijn. Wel vindt gedurende het jaar informeel overleg plaats op medewerkerniveau tussen de Douane en beleidsverantwoordelijke departementen.

Het ontbreekt in de governance tussen de Douane en de beleidsdepartementen aan een proces om – aan de hand van het handhavingsplan - een integrale afweging te maken over de inzet van de Douane. Het budget en de capaciteit is echter uitputbaar, waardoor de Douane behoefte heeft aan zo een integrale afweging over alle beleidsprioriteiten en aandachtsgebieden. 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 handhavingsplan toebedeeld, maar dit wordt niet door betrokken departementen vastgesteld noch is er een gremium waarin dit met alle departementen besproken wordt. Ook de politiek-bestuurlijke weging die de Douane uitvoert op het handhavingsplan wordt niet met de departementen gedeeld.

Door het ontbreken van een instrument voor integrale besluitvorming, ervaart de Douane dat zij als uitvoerder soms gedwongen wordt te beslissen over de beleidsprioriteiten. Vanwege de sterke *can-do* mentaliteit bij de Douane - wat een zakelijke houding richting beleidsdepartementen bemoeilijkt - kan het dan ook voorkomen dat de Douane bepaalt welke prioriteiten 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.

Partieel wordt, per situatie bezien, of taakwijzigingen/taakuitbreiding kunnen worden opgevangen binnen de bestaande capaciteit 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 zo een taakuitbreiding. Taakuitbreidingen zijn in het verleden wel en niet gefinancierd door de beleidsdepartementen.

Box 4. Sanctiemaatregelen Rusland
In 2015 wordt door de regeringsleiders van de EU besloten tot sanctiemaatregelen tegen Rusland. De Douane wordt hierover niet geïnformeerd en benaderdt zelf het ministerie van Buitenlandse Zaken als beleidsverantwoordelijke voor sanctiebeleid om te spreken over de interpretatie van de maatregel, de gewenste effecten en hoe hier uitvoering aan zou moeten worden gegeven. Buitenlandse Zaken ziet de Douane als zelfstandig toezichthouder en zag voor zichzelf geen rol weggelegd. Na overleg bracht de Douane voor Buitenlandse Zaken verschillende wijzen van uitvoering in kaart, teneinde daar een beleidsmatige beslissing over te nemen.
Het bleek dat vanwege het grote handelsvolume van goederen naar Rusland, dat de Douane de gewenste inzet niet kon herprioriteren binnen de bestaande kaders. De Belastingdienst wilde dat Buitenlandse Zaken als beleidsverantwoordelijke deze kosten zou vergoeden. Buitenlandse Zaken was hier niet mee akkoord, maar heeft uiteindelijk de benodigde bedragen (22 mln voor 2015 en 2016) overgeboekt naar de begroting van Financiën en deze bij Voorjaarsbesluitvorming generaal gecompenseerd gekregen.

2.3 FIOD

De FIOD is een bijzondere opsporingsdienst belast met het bestrijden van fraude op onder meer het terrein van fiscaliteit, toeslagen, Douane en de financiële wereld (faillissementsfraude, beleggingsfraude, subsidiefraude, corruptie en witwassen). Wanneer de Belastingdienst bij het uitvoeren en handhaven van fiscale en douane wet- en regelgeving een vermoeden heeft van een fiscaal of douane delict, wordt de FIOD verzocht tot opsporing over te gaan. In 1999 is de Economische Controle Dienst (ECD) overgegaan van het ministerie van Economische Zaken naar de Belastingdienst en vanaf 2002 toegevoegd aan de FIOD. Vanaf dat moment ontstaat één (grote) bijzondere opsporingsdienst op het gebied van financieel rechercheren, die ook opsporingstaken verricht op beleidsterreinen van andere departementen.

Bij de FIOD werken ongeveer 1.300 mensen. De FIOD kent zes regio's en het managementteam en de centrale staf zijn gevestigd in Utrecht. Op alle locaties zijn multidisciplinaire opsporingsteams werkzaam. Daarnaast is er in iedere regio een witwasbestrijdingsteam, een bijzondere zaken team en een team/account opsporingsinformatie. Verder zijn er landelijk opererende teams, zoals een team internationaal, een forensisch IT team, en een Team Criminele Inlichtingen. Bovendien beschikt de FIOD over eigen aanhoudingseenheden en heeft de FIOD een rol bij het door de dienst geïnitieerde *Anti Money Laundering Centre* (AMLC).

Wettelijke basis
De FIOD valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën[17] en staat voor opsporingsonderzoeken in een gezagsrelatie (wettelijke sturingsrelatie) met het Openbaar Ministerie. Onder gezag van de Officier van Justitie[18] is de FIOD belast met de:

17 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, artikel 2 (2007).
18 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, artikel 3 (2007).

- strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op de beleidsterreinen waarvoor de minister van Financiën verantwoordelijkheid draagt;
- strafrechtelijke handhaving op beleidsterreinen van andere departementen;
- opsporing van andere strafbare feiten, indien de Officier van Justitie de FIOD daarmee specifiek belast.

2.3.1 *Taken en uitvoeringsproces*

De FIOD werkt binnen het beleidsterrein van het ministerie van Financiën op twee taakvelden,[19] (1) de handhaving van de aan de Belastingdienst opgedragen taken (Belastingen, Toeslagen en Douane) en (2) de handhaving van de integriteit van het financiële stelsel voor de Staat der Nederlanden door tussenkomst van toezichthouders (De Nederlandsche Bank en de Stichting Autoriteit Financiële Markten). Daarnaast is het ministerie van Financiën beleidsverantwoordelijk voor het onderwerp witwassen en Terrorisme Financiering (WWFT). Daarnaast wordt de FIOD met regelmaat ingeschakeld bij de opsporing van strafbare feiten op het beleidsterrein van de ministeries van EZ, V&J, BuZa en VWS (m.n. zorgfraude). Incidenteel vinden onderzoeken plaats op het werkterrein van OCW en I&M. Hiervoor is de FIOD in diverse specifieke wetten, ministeriële regelingen of aanwijzingen van het College van Procureurs-generaal aangewezen als (de) bevoegde opsporingsdienst, bijvoorbeeld de Wet marktordening gezondheidszorg, de Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie in het buitenland en de Aanwijzing intellectuele-eigendomsfraude.

Uitvoering

De FIOD is een informatiegestuurde organisatie. Op basis van intelligence wordt strategische opsporingsinformatie gegenereerd en worden trends en analyses opgesteld, ook voor beleidsdepartementen. Opsporingsonderzoeken worden onder gezag van het OM uitgevoerd. In een aanpak van samenwerking wordt beoogd om in een gezamenlijk proces tussen alle handhavingspartners vast te stellen welk handhavingsinstrument -variërend van voorlichting/ dienstverlening, horizontaal toezicht, verticaal toezicht tot bestuurlijke afdoening dan wel opsporing en vervolging - in welke situatie het meest effectief is (de handhavingsmix).

Handhaving

In het huidige handhavingsarrangement(HHA)[20] zijn voor de jaren 2012-2015 afspraken gemaakt over de inzet van de capaciteit van de opsporing. De beschikbare capaciteit – 1.050.000 opsporingsuren – wordt hierbij, met een bandbreedte, verdeeld. Deze bandbreedte is bedoeld voor het faciliteren van de nodigde flexibiliteit mochten gedurende een jaar bepaalde ontwikkelingen en prioriteiten wijzigen. De verdeling komt verder tot stand op basis van de vier prioritaire thema's van de minister van VenJ voor de bijzondere opsporingsdiensten: het afpakken van crimineel vermogen, 2) de aanpak van facilitators voor georganiseerde criminaliteit, 3) het tegengaan van misbruik van uitgaande financiële stromen binnen het publieke domein en 4) het tegengaan van

19 Wet BOD-en, artikel 3.
20 In bijlage 6 is het handhavingsarrangement 2011-2015 opgenomen.

identititeitsschendingen en het bevorderen van de veiligheidscultuur.[21] Daarnaast zijn in het HHA speerpunten benoemd die zowel zien op de beleidsterreinen van het ministerie van Financiën als op dat van andere departementen, zoals terrorismefinanciering, witwassen en faillissementsfraude.

2.3.2 *Bekostiging en geldstromen*
De FIOD wordt bekostigd uit de apparaatsuitgaven van de Belastingdienst. Er zijn geen financieringsrelaties tussen de FIOD en het OM of betrokken departementen en toezichthouders. Bij de kabinetsformatie 2012 is wel de begroting van het ministerie van VenJ en de algemene middelen in totaal 2 mln. aan de begroting van het ministerie van Financiën toegevoegd voor witwasbestrijding.

2.3.3 *Governance gezagsrelatie: opzet rollen en verantwoordelijkheden*
De FIOD voert de opsporingsonderzoeken uit onder gezag van het OM. Dit is een formele sturingsrelatie. De FIOD heeft geen bilaterale afspraken met betrokken beleidsdepartementen over de inzet van capaciteit, hiermee bestaat alleen een informele relatie.

2.3.4 *Werking rollen en verantwoordelijkheden*
De rollen en verantwoordelijkheden tussen FIOD, OM en beleidsdepartementen zijn helder. Partijen voelen zich verantwoordelijk voor de keten en de relatie is goed. De FIOD is gericht op individuele zaken en merkt minder de gevolgen van wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving dan Toeslagen en de Douane.

2.3.5 *Governance: opzet afspraken*
Anders dan het HHA – wat wordt gesloten tussen de Directeur-Generaal Belastingdienst met de Procureur-Generaal Fraude, heeft de FIOD geen formele (governance)afspraken met het OM waarin ook afspraken staan over overleg, financiering en escalatie. Dit geldt ook voor andere handhavingspartners of de betrokken beleidsdepartementen. Er zijn ook geen financiële relaties tussen betrokken partijen. De informele afspraak is dat men elkaar betrekt.

2.3.6 *Werking afspraken*
De FIOD heeft regulier overleg met het OM over de voortgang, realisatie en verantwoording van de opsporingsuren van de FIOD en de gemaakte afspraken hierover binnen het HHA. Ook wordt contact onderhouden met de betrokken beleidsdepartementen om bijvoorbeeld de gevolgen van wijzigingen van wet- en regelgeving in kaart te brengen. Er vindt geen formele verantwoording plaats. De FIOD maakt een jaarverslag voor eigen gebruik en deelt dit zeer beperkt met externen.

Het handhavingsarrangement wordt jaarlijks opgesteld na een cyclus met alle betrokken partijen (o.a. Belastingdienst, OM, AFM, DNB en NzA) en kent ook een meerjarige doorkijk. Als extra inzet niet kan worden ingepast in de bestaande opsporingscapaciteit vindt nader overleg plaats met alle betrokkenen in de keten (o.a. OM en VenJ) om te kijken waar minder capaciteit kan worden ingezet, dan wel of een claim zal worden ingediend. Deze wijze van prioriteren is niet vastgelegd in formele afspraken. De flexibiliteit in het handhavingsarrangement zorgt ervoor dat prioriteiten vaak kunnen worden ingepast en geen nee moet worden verkocht of een claim moet worden ingediend voor aanvullend budget.

21 Beleidsbrief BOD 2011, Minister van Veiligheid en Justitie.

Tijdens een individueel onderzoek is er veelvuldig overleg in de keten waardoor een gevoel van een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid bestaat. Partners waarderen de FIOD om de kwaliteit van het zeer specialistische werk.

3 Analysekader

Dit hoofdstuk bevat een analyse van de relatie tussen beleid en uitvoering, gebaseerd op een studie van wettelijke regelingen, kabinetsstandpunten, adviezen en wetenschappelijke publicaties. Tevens wordt gekeken naar de praktijk bij andere uitvoeringsorganisaties. Op basis hiervan worden een aantal rode draden geïdentificeerd die als *best practice* kunnen gelden voor een gedegen relatie tussen beleid en uitvoering, ook bij wijzigingen.

3.1 Relatie beleid en uitvoering

In de jaren tachtig van de vorige eeuw ontstaat het idee dat beleid en uitvoering – die tot dan toe organisatorisch onderdeel was van een beleidsdepartement - beter kunnen worden gescheiden. Door de uitvoering op afstand te zetten van beleid zou deze meer resultaatgericht, meer bedrijfsmatig en doelmatiger kunnen worden ingericht. Daarnaast konden politici zich meer met de hoofdlijnen van beleid bezighouden, zonder bezig te hoeven zijn met praktische uitvoeringsproblematiek. De uitvoerder zouden op hun beurt geen last meer hebben van het politieke spel en de bemoeienis die hun primaire proces belemmert. Gevolg van de scheiding tussen beleid en uitvoering hiervan was de verzelfstandiging van de uitvoering, wat leidde tot de oprichting van tal van agentschappen en ZBO's[22].

Na de eeuwwisseling schuren beleid en uitvoering ('verbinding verbroken').[23] Het inzicht groeit dat beleid en uitvoering weliswaar gescheiden rollen zijn, maar elkaar wel nodig hebben en afhankelijk van elkaar zijn. Zonder goed beleid is de uitvoering stuurloos en zonder goede uitvoering blijft er niet veel meer over dan goedbedoelde beleidsvoornemens. Ook ontstaat het inzicht dat de sturing van uitvoeringsorganisaties waar nodig moet worden verbetert. Soms bemoeit het kerndepartement zich teveel met de uitvoering en worden er intensieve regels en kaders gesteld die een optimale uitvoering vaak eerder dwarsbomen dan bevorderen. Maar ook het omgekeerde geldt: politici en beleidsmakers hebben maar beperkt aandacht voor de uitvoerbaarheid van beleid en bemoeien zich te weinig met strategische uitvoeringszaken. De valkuil ontstaat dat uitvoerders alleen in beeld komen bij incidenten.[24]

Het gevolg van deze inzichten was dat modellen voor resultaatgericht sturen ingevoerd. Onder invloed van New Public Management wordt een onderscheid gemaakt tussen een opdrachtgever (beleid) en een opdrachtnemer (uitvoering) en eigenaar (in veel gevallen de SG van een ministerie waaronder de uitvoering ressorteert). Het programma Vernieuwing Rijksdienst leidde na een advies van de Stuurgroep Beleid en Uitvoering in 2011 tot een verdere detaillering van deze sturingsrelatie bij ZBO's en agentschappen.[25] Ook wordt hierbij gewezen op het belang om de uitvoering vroeg te betrekken bij de besluitvorming over nieuwe wet- en regelgeving. Zonder goede afstemming tussen beleid en uitvoering kunnen

22 Kabinetsnota Programma Vernieuwing Rijksdienst (2007)
23 Verbinding verbroken, parlementair onderzoek privatisering/verzelfstandiging overheidsdiensten, eerste kamer 2012-2013 C, B, (2012).
24 Van aansturen naar samenwerken: zicht op een betere relatie tussen beleid en uitvoering. Stuurgroep beleid en uitvoering in opdracht van programma Vernieuwing Rijksdienst (2009).
25 Regeling Agentschappen (2012).

beleidsdoelen en- effecten niet gerealiseerd worden. Dit leidde tot een hernieuwde aandacht voor het instrument uitvoeringstoets.

Ondanks de verbeterde sturing en de oproep tot het betrekken van de uitvoering bij nieuwe beleid, blijft de relatie tussen beleid en uitvoering aandacht vragen. In 2015 roept de Algemene Rekenkamer kabinet en parlement op om meer oog te hebben voor de uitvoering vóór en als onderdeel van hun besluitvorming, in plaats van de uitvoering alleen aandacht te geven bij incidenten en tevens voldoende rekening te houden met een realistische uitvoeringsagenda[26]. De totstandkoming van beleidsprioriteiten en de verbinding met de uitvoering is een voortdurend spel van sturen, bijsturen, aanpassen en veranderen; 'een beleidsprioriteit is geen punt, maar de komma'.[27] Aanvullend roept de WRR op om uitvoerende toezichthouders het publieke belang niet uit het oog te verliezen. Dat is meer dan alleen handhaven, maar betekent ook oog voor maatschappelijke kosten en baten, gedragseffecten, risico's en het krachtenveld waarin met tweeden en derden wordt geacteerd. Het houdt in dat toezichthouders hun kennis beter moeten benutten om bedreigingen (óf kansen) waarbij publieke belangen in het geding zijn, te signaleren en terug te koppelen naar bestuur, politiek en samenleving.[28]

Het kabinet bevestigt in reactie hierop, dat beleid en uitvoering:[29][30]

- een gemeenschappelijk verantwoordelijkheid hebben voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen en het borgen van publieke belangen;
- verschillende rollen hebben met een eigen verantwoordelijkheid, maar niet van elkaar zijn te scheiden; ze hebben elkaar nodig en zijn (inhoudelijk) afhankelijk van elkaar.
- niet gelijk zijn, maar wel gelijkwaardig (geen hiërarchische relatie).
- een wisselwerking moeten hebben: ze moeten elkaar tijdig informeren over ontwikkelingen die voor de ander van belang zijn: uitvoering moet onderdeel uitmaken van de beleidscyclus en beleid moet door uitvoering worden gewezen op kansen en bedreigingen (feedbackloop).

Daarnaast moeten in wetsvoorstellen de beoogde maatschappelijke effecten van het beleid worden genoemd en moet worden nagegaan of deze in de uitvoering worden gerealiseerd zodat eventueel het beleid kan worden bijgestuurd. Ook moeten vroegtijdig in de beleidscyclus de gevolgen voor de capaciteit van de uitvoeringsorganisatie en de bijbehorende kosten van nieuw beleid en wet- en regelgeving in kaart worden gebracht. Dit geldt ook voor wijzigingen in de uitvoering. Op basis hiervan kan een integrale afweging worden gemaakt wat kan bijdragen aan een effectieve beleidsuitkomst.

3.2 Formeel sturingsmodel

Om de complexe relatie tussen beleid en uitvoering in opzet goed te kunnen laten

26 Staat van de Rijksverantwoording 2014, Algemene Rekenkamer (2015).
27 Nationale Politie(k), NSOB 2014.
28 Toezien op publieke belangen, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2013).
29 Kabinetsreactie Toezien op publieke belangen' (2013).
30 Aanwijzing inzake de rijksinspecties, regeling van de Minister-President (2015).

werken hebben veel grote uitvoeringsorganisaties van het Rijk met de betrokken beleidsdepartementen een formeel stelsel voor het sturen, beheersen en verantwoording ingericht (*governance*). In veel gevallen is dit een resultaatgerichte sturingsrelatie waarin drie partijen samenwerken 1) de opdrachtnemer (uitvoerder), 2) de opdrachtgever (het beleidsverantwoordelijk departement) en 3) de eigenaar van de uitvoering, in veel gevallen de secretaris-generaal van het departement waaronder de uitvoering ressorteert. Deze eigenaar houdt toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en moet er ook op toezien dat het sturingsmodel goed werkt. Met zo een formeel stelsel zijn de rollen en verantwoordelijkheden van betrokken partijen helder. De drie partijen maken vooraf afspraken over prestaties en verantwoording, kwaliteit, kosten en risico's en hebben gedurende de uitvoering overleg. Het formaliseren van zo een *governance* is ook van belang, zodat de werking niet persoonsafhankelijk is. Dit is zeker van belang wanneer de uitvoerder voor andere beleidsdepartementen werkt dan het eigen kerndepartement en er van nature meer afstand bestaat.

Het (onderscheiden) van de rollen van opdrachtgever en eigenaar geeft in opzet een goede waarborg voor een evenwichtige afweging tussen enerzijds het belang van de opdrachtgever, namelijk een gedegen uitvoering voor een passend budget, en het belang van de eigenaar anderzijds, namelijk een structureel goed toegeruste uitvoerende organisatie. Dit is het uitgangspunt voor onafhankelijke *checks and balances*. Bovendien reduceert de scheiding van rollen het risico dat de belangen van een goede dienstverlening of juist de continuïteit en de doelmatigheid ondergesneeuwd raken. Ten slotte voorkomt een scheiding van rollen de schijn van belangenverstrengeling, wanneer uitvoeringsorganisaties niet alleen voor opdrachtgevers van het moederdepartement opdrachten uitvoeren, maar ook voor andere departementen of derden. De eigenaar kan ook als escalatieniveau dienen als opdrachtgevers en opdrachtnemer ergens niet uitkomen. Dat is moeilijk wanneer beide rollen in één hand liggen.

In de praktijk kennen met name agentschappen en ZBO's een opdrachtgever-opdrachtnemer - eigenaar relatie,[31][32] maar er zijn ook andere vormen mogelijk, bijvoorbeeld een beheer-en gezag relatie.[33]

3.3 (Financiële) spelregels wijziging of uitbreiding van taken

Het is raadzaam om (financiële) spelregels bij wijzigingen in of uitbreiding van taken expliciet vast te leggen tussen betrokken partijen. Indien deze afspraken er niet zijn, kan bij een taakwijziging-of uitbreiding, op basis van een uitvoeringstoets, volgens de geldende begrotingsregels, afspraken (afwegingskader bekostiging) en procedures (Voorjaarsbesluitvorming) een besluit genomen over de dekking van de kosten. Hierbij is de afspraak dat tegenvallers in de uitvoering (autonome wijzigingen) voor rekening komen van de bewindspersoon die verantwoordelijk is voor de uitvoering. De bewindspersoon die verantwoordelijk is voor het beleidsterrein – nationaal of Europees - waar een intensivering (beleidswijziging) zich voordoet, doet een voorstel voor specifieke compensatie van deze meerkosten. De bewindspersoon kan deze kosten betrekken bij de integrale afweging bij Voorjaarsbesluitvorming.

31 Regeling Agentschappen (2012).
32 Circulaire over governance ZBO's(2015).
33 Instellingsbesluit Interdepartementale Beheer- en Gezagstructuur Koninklijke Marechaussee (2009).

3.4 Vertrouwen

Naast de formele sturing- en afspraken die uitvoerder en beleidsdepartement met elkaar moeten maken, is de relatie gebaat bij vertrouwen, een gedeelde risicoperceptie en informele controle. Dit vertrouwen - in de zin van het zich kwetsbaar kunnen opstellen -, ontstaat door informeel overleg, openheid, en partnerschap.[34] Er ontstaat meer wederzijds vertrouwen naar mate de uitvoeringsorganisatie dichter bij het beleidsdepartement staat, omdat dan meer (informeel) overleg wordt gevoerd. Hierdoor krijgt beleid meer inzicht in de prestaties van de uitvoering en de uitvoering meer mogelijkheden om invloed uit te kunnen oefenen op het beleid. Het vertrouwen vergroot de mogelijkheid van beleid en uitvoering om invloed op elkaar te kunnen uitoefenen en werkt depolitiserend bij incidenten. Ook maakt het mogelijk om de politiek verantwoordelijke bewindspersonen bij verschillende beleidsprioriteiten een afweging te laten maken.

3.5 Praktijkvoorbeelden

3.5.1 Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van en, financiering van studenten en informatievoorziening.[35] DUO is een agentschap en wordt gefinancierd vanuit OCW (de moeder), andere departementen (tweeden) en organisaties buiten de Rijksoverheid (derden). De DG van DUO is opdrachtnemer. De belangrijkste opdrachtgevers voor DUO zijn de twee onderwijs-DG's van OCW: de DG Primair en Voortgezet onderwijs (DGPV) en de DG Hoger onderwijs, Beroepsonderwijs, Wetenschap en Emancipatie (DGHBWE). In het opdrachtgeversoverleg (OGO), dat iedere zes weken plaatsvindt, ook in Groningen, worden de opdrachten van de DG's besproken, in aanwezigheid van de SG als eigenaar. Naast de opdrachtgevers en de SG neemt ook FEZ als eigenaarsondersteuning deel aan het OGO. Op basis van de managementafspraken worden door partijen afspraken vastgelegd voor het komende jaar. Tijdens het OG komt de voortgang van deze afspraken aan de orde. Bij wijzigingen in beleid wordt een uitvoeringstoets uitgevoerd over de (financiële) consequenties. DUO heeft voor het relatiemanagement met de opdrachtgevers accountmanagement ingericht (directeur + 40 medewerkers).[36]

In de laatste doorlichting van DUO conform de Regeling Agentschappen, wordt geconstateerd dat door OCW en DUO serieus werk wordt gemaakt van de invulling van de verschillende rollen uit het sturingsmodel voor agentschappen. De samenwerking tussen verschillende partijen is goed te noemen. De kracht van het huidige model is de goede relatie, die open en transparante communicatie mogelijk maakt. DUO krijgt van de eigenaar de ruimte om iets op te bouwen.[37]

34 Good neighbours or distant friends? Trust between Dutch ministries and their executive agencies. Public Management Review 13 (5), Van Thiel en Yesilkagit (2008).
35 Rijksbegroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015).
36 Doorlichtingsrapport DUO (2015).
37 Idem.

Behalve voor OCW voert DUO ook opdrachten uit voor het ministerie van SZW (op het terrein van inburgering en kinderopvang) en het ministerie van Financiën (op het terrein van de examinering van de financiële adviseurs). Deze werkzaamheden liggen vast in dienstverleningsovereenkomsten die op DG niveau worden ondertekend. Beide opdrachtgevers betalen voor de werkzaamheden die DUO uitvoert, het door de eigenaar vastgestelde tarief. Er is voor de opdrachtgevers van Financiën en SZW geen overkoepelend opdrachtgeversberaad ingericht. De opdrachtgevers hebben één-op-één contact met DUO. Vier keer per jaar vindt een directeurenoverleg plaats en op meer frequente basis vindt operationeel overleg plaats. Over het algemeen zijn beide externe opdrachtgevers tevreden over de relatie met DUO.[38]

3.5.2 *Koninklijke Marechaussee (KMar)*

Er zijn uitvoeringsorganisaties die te maken hebben met meerdere beleidsdepartementen die beleid voeren waarbij deze uitvoerder een rol vervult. Bij deze uitvoeringsorganisaties doet zich de moeilijkheid voor om vanuit elk departement individuele doelstellingen te krijgen en deze doelstellingen naast elkaar en met de juiste prioriteitsstelling in één plan te verwerken. De Koninklijke Marechaussee heeft n.a.v. de conclusie over een gebrek aan sturing en prioritering bij de inzet van de KMar,[39] een beheers- en gezagsstructuur ingericht om te kunnen besluiten bij botsende beleidsprioriteiten van de verschillende gezagsdragers. Hierbij worden de volgende rollen onderscheiden:

- *Gezagsverantwoordelijke*: degene, waar de bevoegdheid berust beslissingen te nemen over de doelen en taken van de Koninklijke Marechaussee en het in dit kader kunnen geven van aanwijzingen.
- *Beleidsverantwoordelijke:* de minister die verantwoordelijk is voor het vaststellen van het beleid in het kader waarvan de Koninklijke Marechaussee de taken uitvoert.
- *Beheerder:* de minister van Defensie, die daartoe de Secretaris-Generaal heeft gemandateerd.
- *Uitvoerder:* de Commandant der Koninklijke Marechaussee die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aan de Koninklijke Marechaussee opgedragen taken.

De structuur bestaat uit een bestuursraad en vier taakveldberaden (Militaire Politiedienst, Handhaving Vreemdelingenwetgeving, Rechtshandhaving en Beveiliging en Vredesoperaties). In het taakveldberaad worden de prioriteiten gesteld. In het taakveldberaad zitten beleid, gezag en de KMar aan tafel. Indien de beschikbare capaciteit onvoldoende is om alle gewenste veiligheidsdiensten te bemannen, dient het gezag uitdrukkelijk prioriteiten en posterioriteiten te benoemen. Indien het taakveldberaad geen consensus kan bereiken, wordt het onderwerp geëscaleerd naar de bestuursraad. In dit beraad zitten de SG van Defensie (beheerder en gezagsdrager), de SG van Veiligheid en Justitie (gezagsdrager) en de Commandant van de Koninklijke Marechaussee.[40]

3.5.3 *AIVD: Geïntegreerde Aanwijzing Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (GA I&V)*

De AIVD werkt voor verschillende behoeftestestellers (o.a. ministerie van Buitenlandse Zaken en ministerie van Veiligheid en Justitie), en werkt daarnaast samen met veiligheidspartners als de politie en het OM. In de evaluatie van de Wet op de inlichtingen-en veiligheidsdiensten (Wiv), constateert de evaluatiecommissie Dessens een kwetsbaarheid in de aansturing van de AIVD, omdat zij de

38 Doorlichtingsrapport DUO, (2015).
39 Evaluatie Beleidsplan Koninklijke marechaussee 2010, Commissie Vliegenthart 2010.
40 Instellingsbesluit Interdepartementale Beheer-en Gezagsstructuur Koninklijke Marechaussee (2009)

behoeftestellers en veiligheidspartners niet of te laat betrok bij de prioritering en planvorming van haar werkzaamheden.[41] Binnen het veiligheidsdomein zou juist, mede vanwege toen aangekondigde financiële krimp bij de AIVD en het OM, meer dan ooit moeten worden bezien welke belangrijke maatschappelijke prioriteiten (meerjarig) de aandacht moeten krijgen. De evaluatiecommissie deed dan ook de aanbeveling om de behoeftestellers op een meer gestructureerde manier al in een vroegtijdig stadium bij de opzet van het jaarplan van de AIVD–waarin de prioriteiten en speerpunten voor het komende jaar in zijn opgenomen - te betrekken. Daarmee zou tevens de positie van de AIVD richting de eigen behoeftestellers worden versterkt. Verder adviseerde de commissie aan de SG van BZK, het departement waaronder de AIVD ressorteert, om gestructureerd met de behoeftestellers in overleg te treden over de uitvoering van het jaarplan en daar ook de eigen directie Financieel Economische Zaken (FEZ) bij te betrekken.[42] In reactie op het evaluatierapport, gaf het kabinet aan te willen komen tot een 'Geïntegreerde Aanwijzing I&V' waarin de volle breedte van het takenpakket van de AIVD zou worden meegenomen. Deze aanwijzing beschrijft de vraag naar inlichtingen van de behoeftestellers op verschillende thema's en aandachtsgebieden en vormt voortaan de basis voor de jaarplannen van AIVD en MIVD. Ook benoemt de geïntegreerde aanwijzing posterioriteiten. De aanwijzing is daarmee de integrale, meerjarige visie zijn van het kabinet gericht op het functioneren en presteren van de van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de veiligheidsketen.[43]

3.5.4 *Kustwacht Nederland*

De Kustwacht Nederland voert voor vijf ministeries (Infrastructuur en Milieu, Veiligheid en Justitie, Financiën, Economische Zaken en Defensie) 13 taken uit. Dit zijn dienstverleningstaken en handhavingstaken.

In 2006 besluit het kabinet tot de omvorming van het samenwerkingsverband Kustwacht tot de Kustwacht Nederland nieuwe stijl.[44] Achtergronden daarbij waren de rapporten van de Algemene Rekenkamer van 1998[45] en 2005[46] en de Kamermotie van Hijum/van den Ham,[47] waarin gevraagd werd het beheer van de Kustwacht onder te brengen bij één departement en de capaciteit af te stemmen op een gedegen analyse van de risico's op de Noordzee. De Kustwacht moet een voorbeeld worden van 'Andere Overheid',[48] waarbij de overheid een krachtig instrument in handen krijgt om effectief en efficiënt op te treden. De Kustwacht wordt daarbij, zichtbaar voor de samenleving, op een beleidsmatige en zakelijke manier aangestuurd.

De aansturing van de Kustwacht in de nieuwe stijl wordt versterkt. De minister van Defensie heeft het beheer over de Kustwacht. Dit betekent dat deze

41 Evaluatie Wet op de Inlichtingen –en Veiligheidsdiensten (Wiv) 2002, Commissie Dessens (2013)
42 Idem.
43 Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD, Algemene Rekenkamer (2015).
44 Besluit instelling Kustwacht (2006).
45 Functioneren Kustwacht, Algemene Rekenkamer (1998).
46 Functioneren Kustwacht Nederland, Algemene Rekenkamer (2005).
47 Kamerstuk 29 800 XII, nr. 19.
48 www.andereoverheid.nl

verantwoordelijk is voor de vertaling van de integrale beleidsdoelen in een activiteitenplan en de uitvoering daarvan met inzet van eigen en toegewezen mensen en middelen. De minister van Infrastructuur en Milieu is coördinerend minister voor de Kustwacht. Op voorstel van de Raad van de Kustwacht (RvdKW) – in dit hoogambtelijk gremium zijn alle opdrachtgevende departementen vertegenwoordigd – bereidt de minister van IenM besluitvorming voor over de geïntegreerde beleid- en activiteitenplannen en de (meerjarige) begroting. De RvdKW adviseert ten aanzien van de integrale afweging van de maatschappelijke belangen ten aanzien van de kustwachttaken, benoemt de beleidsprioriteiten en bereid besluitvorming over de financiering van de kustwacht voor. De RvdKW treedt indien nodig op als besluitvormend orgaan ten aanzien van knelpunten in de uitvoering. De RvdK komt in principe tweemaal per jaar bij elkaar, gekoppeld aan de begrotingscyclus. Eenmaal wordt het departementale beleid vertaalt in speerpunten en integraal beleid en wordt het jaarverslag goedgekeurd. Eenmaal wordt het activiteitenplan en de begroting behandeld voor deze naar de ministerraad gaat.

Het is een weloverwogen keuze geweest om de ministerraad een actieve rol toe te bedelen door het vaststellen van jaarplan en jaarverslag, vanwege de betrokkenheid van de verschillende ministers. Deze vakminister zijn en blijven wel verantwoordelijk voor de kwaliteit van het eigen beleid over de in Kustwachtverband uit te voeren handhavings- en dienstverleningstaken. De verantwoordingrapportage van de Kustwacht is een rapportage aan de opdrachtgevers alsmede aan de politiek, waarin verantwoording wordt afgelegd over de realisatie van de opdracht (uitvoering activiteitenplan- en begroting).

3.6 Rode draden

Uit bovenstaande analyse volgen een aantal rode draden die een gedegen sturing en relatie tussen uitvoering en beleid bevorderen.

- 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 en wijzigingen.
- Een formeel sturingsmodel met gedegen **afspraken** over verantwoordelijkheden, overleg, inzet en capaciteitstoebedeling, en verantwoording.
- Een expliciete **integrale afweging** bij wijzigingen in beleid of- uitvoering.
- **(Financiële) spelregels** hoe wordt omgegaan met herprioritering en de dekking van eventuele extra middelen.
- 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.

4 Conclusies

Aan de hand van de elementen (rode draden) die een gedegen relatie tussen beleid en uitvoering – ook bij taakwijzigingen - bevorderen, worden conclusies getrokken over de relaties van Toeslagen, de Douane en de FIOD met de beleidsverantwoordelijke departementen (tweeden) op wiens beleidsterrein taken worden uitgevoerd.

4.1 Toeslagen

4.1.1 Gedeelde verantwoordelijkheid en wisselwerking

Ondanks dat uit de Awir volgt dat partijen een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de toeslagenketen, zijn beleid en uitvoering met name op bestuurlijk niveau onvoldoende met elkaar verbonden. Als gevolg hiervan houden de Belastingdienst, Toeslagen en de beleidsdepartementen in de praktijk niet genoeg rekening met elkaars belangen. Partijen communiceren onvoldoende/onvoldoende op tijd over wijzigingen in beleid en uitvoering. Beleidsdepartementen leggen de verantwoordelijkheid voor problemen snel bij de uitvoering neer in plaats van bij de eigen beleid en wet- en regelgeving. Hierdoor vindt de afweging wat goed is voor de gehele toeslagenketen nog onvoldoende plaats.

In de uitvoering is er tot op heden onvoldoende ruimte gegeven aan het invullen van de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen. Na het centraal stellen van uitbetaling aan de burger (2006-2011) en het toezicht en aanpakken van fraude (2011-2016), ontstaat nu ruimte voor Toeslagen en de beleidsdepartementen om samen te kijken of de doelstellingen van de toeslagen richting burger en de huidige praktijk meer kunnen optimaliseren. De beleidsdepartementen kunnen meer invulling geven aan de verantwoordelijkheid om de uitvoering werkbaar te houden. Zij zouden, door signalen vanuit Toeslagen (sluiten feedbackloop) over complexiteit en prikkelwerking, meer werk kunnen maken van het vereenvoudigen van het toeslagenstelsel.

4.1.2 Sturing

De rollen (beleid-uitvoering) zijn voor partijen helder. Door de zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid van Toeslagen is de relatie met de beleidsdepartementen echter in hoge mate vrijblijvend – in feite bestaat er op basis van de Awir en de convenanten geen sturingsrelatie - en is er discussie hoe ver de aansturing vanuit beleidsdepartementen zou moeten gaan. Betrokken departementen willen een minder vrijblijvende sturingsrelatie met Toeslagen. De Belastingdienst en Toeslagen willen niet dat hun interne en vaak geïntegreerde processen door meer sturing overhoop raken. Er is geen opdrachtgever opdrachtnemerrelatie.

4.1.3 Afspraken

De algemene afspraken in convenanten zijn in opzet veelal gedegen, maar (nog) onvoldoende geoperationaliseerd (werking). Zo worden escalatieniveaus (hoewel beschreven) vaak niet ingezet en is er onvoldoende regulier overleg op alle niveaus. Het maandelijkse afstemming regulier overleg (ARO) verloopt constructief, maar behandelt met name (problematiek in de) de (lopende) uitvoering. Partijen zijn in overleg om de gezamenlijke opdracht en kennisdeling over nieuwe beleids- of uitvoeringsvoornemens (inclusief handhaving) meer aan de orde te stellen. Het

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 verspreidt en opgepakt.

De interfacefunctie tussen de Belastingdienst (niveau boven Toeslagen) en beleidsdepartementen krijgt nog onvoldoende invulling, terwijl deze noodzakelijk is om beleid en uitvoering bij elkaar te brengen en elkaar te doen verstaan (relatiemanagement). Op medewerkerniveau is veel en constructief contact, maar pas bij conflict komen onderwerpen op bestuurlijk niveau. Hierdoor wordt in onvoldoende mate een relatie opgebouwd. Het jaarlijkse DG overleg vindt ad-hoc plaats zonder duidelijke agenda. Er bestaat geen overlegprotocol. Hierdoor kan de opbrengst van een DG-overleg minder zijn dan mogelijk.

4.1.4 *Integrale afweging bij wijzigingen*
Toeslagen en de departementen informeren elkaar nog niet voldoende over wijzigingen, waardoor geen integrale afweging kan plaatsvinden over de wenselijkheid en effecten van zulks een wijziging voor de toeslagenketen. De uitvoeringstoets nieuwe stijl van de Belastingdienst faciliteert 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. Een uitvoeringstoets is vooralsnog alleen gericht op wijzigingen in beleid. Er is nog geen instrument die de mogelijke effecten op beleid en programma uitgaven van wijzigingen in de uitvoering in kaart brengt.

4.1.5 *Financiële spelregels*
De financiële spelregels die zijn vastgelegd in de convenanten zijn voor betrokken partijen duidelijk. In de regel wordt door de departementen gezorgd voor dekking van de financiële consequenties van wijzigingen in beleid. Deze budgetoverhevelingen vinden plaats conform het principe *for better for worse*. Bij deze budgetoverhevelingen en bij specifieke businesscases worden de aannames en afspraken (bijv. over verantwoording) echter onvoldoende (concreet) vastgelegd. Dit zorgt voor discussies achteraf en werkt relatie verstorend. De financiële consequenties van autonome wijzigingen (bijv. volumewijzigingen) of wijzigingen door een efficiëntere bedrijfsvoering zijn – bij het ontbreken van een kostprijsmodel - onvoldoende in beeld.

4.1.6 *Vertrouwen*
Door incidenten, het ontbreken van de juiste vorm van overleg en discussies over budget lijkt het wederzijds vertrouwen tussen Toeslagen en de beleidsdepartementen minder te zijn dan mogelijk. Hierdoor is er op verschillende niveaus geen sprake van het zich kwetsbaar naar elkaar opstellen en informeel overleg- en controle.

4.2 Douane

4.2.1 *Gedeelde verantwoordelijkheid en wisselwerking*
....
De beleidsdepartementen die verantwoordelijk zijn voor het beleid waarop de Douane controles uitoefent, zien hun verhouding met de Douane en hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering op verschillende wijze. Een aantal departementen – dit kan per beleidsdirectie verschillen - heeft tot in groot detail

afspraken gemaakt over de mate en wijze van controleren, treedt regelmatig in overleg over de uitvoering en betrekt de Douane bij de beleidsinzet in de EU. Het merendeel van de beleidsverantwoordelijke departementen heeft enkel aan de voorkant in een convenant afspraken gemaakt, maar heeft geen relatie met de Douane waarbij overleg plaatsvindt over de taakuitoefening. Overleg vindt enkel plaats bij taakuitbreiding- of wijziging, soms pas wanneer het besluit op beleidsniveau reeds genomen is. Er is niet voldoende ketendenken. Dit geldt ook voor een enkel departementen wat de Douane ziet als zelfstandig toezichthouder die op basis van risicoanalyses zelf zou moeten besluiten hoe capaciteit wordt ingezet over de verschillende beleidsterreinen. 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. Deze verschillen in perspectief en het gebrek aan eenduidigheid werken difficulterend bij besluitvorming over de (wijze van) inzet van de Douane. De gevolgen voor de Douane van besluitvorming en externe ontwikkelingen zijn vaak onvoldoende of na initiële besluitvorming in beeld. Beleidsdepartementen hebben weinig zicht op de taakuitvoering door de Douane. De organisatie heeft geen jaarverslag waarin verantwoording wordt afgelegd.

4.2.2 *Sturing*

Bij wet bestaat geen geformaliseerde sturingsrelatie tussen de Douane en beleidsdepartementen. Enerzijds heeft de Douane de algemene opdracht het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer te bewaken, anderzijds wijzen beleidsdepartementen de Douane aan als toezichthouder voor hun wet- en regelgeving op niet-fiscaal gebied en zijn ze wettelijk verplicht een convenant met de Douane te sluiten over de kwalitatieve en kwantitatieve inzet. Er is geen sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Beleidsdepartementen voelen zich in verschillende mate verantwoordelijk voor het toezicht wat de Douane uitoefent en sturen als gevolg daarvan de Douane op verschillende wijze aan.

4.2.3 *Afspraken*

Een gevolg van de verschillende wijze van aansturen van de Douane, is dat de afspraken in convenanten tussen Douane en beleidsdepartementen verschillend zijn van opzet en bewoording. Er zijn convenanten met gedetailleerde afspraken over de wijze van controleren en er zijn convenanten waarin is opgenomen dat jaarlijks in het handhavingsplan (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. Ook zijn de afspraken in de convenanten over relatiebeheer, wijzigingen in beleid, wet- en regelgeving, overleg (inclusief bezetting) en de kosten van uitvoering niet altijd voldoende kwalitatief.

Integrale afweging en (financiële) spelregels

Het handhavingsplan is een gedegen instrument om aan de voorkant te komen tot inzet van de Douane. De beleidsverantwoordelijke departementen hebben echter geen inzicht in de politiek-bestuurlijke weging die de Douane toepast op dit plan en daaruit voortkomende capaciteitstoedeling. Hierdoor is het onduidelijk of beleidsprioriteiten, politiek-bestuurlijke risico's en de daadwerkelijke inzet van de Douane voldoende op elkaar afgestemd zijn.

Wanneer er wijzigingen optreden in de reguliere niet-fiscale taken (basispakket), kan de Douane dit veelal inpassen binnen de bestaande procedures en capaciteit.

Het handhavingsplan bevat hiervoor ruimte en de Douane bepaalt hoe dit gebeurd. Hierover wordt niet actief gecommuniceerd met de betrokken departementen, waardoor zij geen zicht hebben op de aanpassingen die de Douane gedurende het jaar moet doorvoeren en verbaasd kunnen zijn wanneer ergens een knelpunt optreedt (zie onder).

In het bijzondere geval wanneer de doelstellingen van beleidsdepartementen op het gebied van de niet-fiscale taken niet kunnen worden gerealiseerd met de gegeven capaciteit van de Douane, zijn de procedures om tot prioritering te komen onduidelijk. Er is geen gremium waarin de beleidsprioriteiten waarop de Douane toezicht moet uitoefenen dan integraal kunnen worden bepaald. Het budget en de capaciteit is echter uitputbaar, waardoor zo een integrale afweging over alle beleidsprioriteiten en aandachtsgebieden nodig is. De keuze om te intensiveren op het ene beleidsterrein, kan verder gevolgen hebben voor het toezicht wat wordt uitgeoefend voor een andere beleidsterrein. Het is onduidelijk wie in zo een geval de afweging moet maken waaraan (minder) capaciteit wordt besteedt en wie betrokken departementen daarover informeert. Vanwege de sterke can-do mentaliteit bij de Douane - wat een zakelijke houding richting beleidsdepartementen bemoeilijkt - kan het voorkomen dat de Douane als uitvoerder bepaalt welke beleidsprioriteiten 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

Taken die niet behoren tot het basis pakket van de niet-fiscale taken (specifieke massieve taken en bijstand) kunnen tot enige mate worden geprioriteerd binnen bestaande capaciteit. Indien prioritering niet mogelijk is, moet een besluit over taakuitbreiding worden genomen. Hierbij de zijn de financiële spelregels voor aanvullend budget onduidelijk. De passage uit de convenanten 'dat partijen in de regel de eigen kosten dragen voor de uitvoering', geeft onvoldoende helderheid over de financiering van taakuitbreiding.

4.2.4 *Vertrouwen*

Er is geen sprake van (in)formele controle of structurele informatieuitwisseling over de uitvoering van de Douane. Departementen lijken desondanks vertrouwen te hebben in de professionele taakuitvoering door de Douane van hun beleidsprioriteiten. Dit kan te maken hebben met de weinige incidenten die er op dit vlak bij de Douane optreden.

4.3 FIOD

4.3.1 Gedeelde verantwoordelijkheid en wisselwerking

De FIOD werkt samen met het OM en andere handhavingspartners naar tevredenheid in de keten. Er is een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid en het elkaar nodig hebben. Wanneer dit effectiever is, worden werkzaamheden zonder veel problemen bij andere handhavingspartners belegd. De beleidsdepartementen op wiens beleidsterrein de FIOD onderzoeken uitvoert staan door de gezagsrelatie meer op afstand, maar zijn tevreden over de samenwerking. Dit komt ook door het werk wat de FIOD maakt van relatiemanagement. De FIOD is pro-actief in het benaderen van ketenpartners of beleidsdepartementen voor informatieuitwisseling en geeft daarbij ook signalen uit de uitvoering terug.

4.3.2 Sturing

De FIOD staat voor opsporingsonderzoeken in een formele gezagsrelatie met het OM. De rollen en verantwoordelijkheden zijn in opzet (Wet op de bijzondere opsporingsdiensten) en werking helder en naar ieders tevredenheid. Er is geen sturingsrelatie met de betrokken beleidsdepartementen. Indirect kunnen departementen invloed uitoefenen op de thema's en aandachtsgebieden waar de FIOD onderzoek naar uitvoert.

4.3.3 Afspraken

De DG Belastingdienst sluit jaarlijks een handhavingsarrangement met het OM. De FIOD heeft geen bilaterale afspraken met departementen over de inzet van capaciteit. De FIOD heeft regulier overleg met het OM (Functioneel Parket), over de voortgang, realisatie en verantwoording van de opsporingsuren van de FIOD en de gemaakte afspraken hierover binnen het handhavingsarrangement. Ook vindt in de keten overleg plaats met andere handhavers en toezichthouders en met de betrokken beleidsdepartementen om bijvoorbeeld de gevolgen van wijzigingen van wet- en regelgeving in kaart te brengen. Dit overleg is informeel, er is geen convenant of anders waarin hierover door betrokken partijen afspraken zijn gemaakt over overleg en escalatie. DE FIOD maakt voor haar eigen inzicht een jaarverslag. Verantwoording naar toezichthouders, beleidsdepartementen en ketenpartners vindt zeer beperkt plaats.

4.3.4 Integrale afweging en financiële spelregels

De FIOD geeft door middel van het handhavingsarrangement inzicht aan het OM en aan departementen en andere handhavers waar capaciteit wordt ingezet. Dit komt tot jaarlijks tot stand na een cyclus met alle betrokken partijen en kent ook een meerjarige doorkijk. Door de bandbreedtes in het handhavingsplan, is er de nodige flexibiliteit mochten gedurende een jaar de prioriteiten wijzigen. Als extra inzet niet kan worden ingepast in de bestaande opsporingscapaciteit vindt nader overleg plaats met alle betrokkenen in de keten (o.a. OM en VenJ) om te kijken waar minder capaciteit kan worden ingezet, dan wel of een claim zal worden ingediend.

De FIOD wordt bekostigd uit de begroting van Financiën. Er zijn geen tweede geldstromen of afspraken over budgetoverheveling bij extra taken. Wel zijn bij regeerakkoord aanvullende middelen voor de FIOD gereserveerd. De betrokken beleidsdepartementen hebben daar hun steun voor uitgesproken.

4.3.5 *Vertrouwen*
De relatie tussen de FIOD en het OM kenmerkt zicht door vertrouwen en begrip. De FIOD wordt gewaardeerd om zijn kennis en expertise. Dit geldt ook voor de betrokken beleidsdepartementen, waarmee informeel overleg mee wordt gevoerd.

4.4 Overkoepelende conclusies

De relatie van de FIOD met het OM is eendimensionaal en wettelijk vastgelegd (gezagsrelatie) en functioneert naar tevredenheid. Dit geldt ook voor de relatie met betrokken beleidsdepartementen (informeel). De relaties van Toeslagen en de Douane met de verschillende beleidsverantwoordelijke departementen zijn complex en zorgen in een aantal gevallen voor spanning. De complexiteit en de spanningen bij de relaties van Toeslagen en de Douane hebben te maken met onvoldoende besef van wederzijdse afhankelijkheid en met de vrijblijvende (sturings)relaties die Toeslagen en de Douane met de beleidsverantwoordelijke departementen hebben. De financiële consequenties van wijzigingen in taken bij Toeslagen, Douane en FIOD zijn onvoldoende in beeld.

4.4.1 *Onvoldoende besef van wederzijdse afhankelijkheid*
Er is nog niet voldoende ketendenken ('er *samen* van zijn') bij beleidsdepartementen en de uitvoerders Toeslagen en de Douane. Departementen maken beleid en bepalen zo wat de overheid wil bereiken in de maatschappij. De uitvoerder zorgt dat dit ook gebeurt. Maar beleid kan inhoudelijk niet los worden gezien van uitvoering: alleen samen kunnen ze de beoogde maatschappelijke doelstellingen realiseren. Dit alles laat onverlet dat zowel beleidsdepartement als uitvoerder een eigen verantwoordelijkheid hebben, ook richting parlement. Het beleidsdepartement legt verantwoording af over het gevoerde beleid (het "wat") en de uitvoerder over de wijze van uitvoering (het "hoe"). Hiertoe is het ook van belang dat de uitvoering van beleid niet onnodig complex of complexer wordt gemaakt.

In zowel uitvoering als beleid worden eigenstandige besluiten genomen, die onderdeel zouden moeten zijn van een integrale afweging. Kennis en expertise van de uitvoering wordt niet voldoende gedeeld, waardoor informatieasymmetrie optreedt. Beleidsdepartementen tonen op hun beurt weinig interesse voor deze kennis en expertise. Signalen uit de uitvoering kunnen beter meegenomen worden in het proces van beleidsvoorbereiding tot wijziging van bestaand beleid (sluiten feedbackloop). Bij de FIOD is dit al wel het geval.

Informatievoorziening aan beleidsdepartementen en de Tweede Kamer over de werkzaamheden van Toeslagen, Douane en FIOD kent een summiere plaats in de halfjaarrapportages van de Belastingdienst.[49] Hier wordt op hoofdlijnen gerapporteerd over de kwantitatieve output ('productietabellen') van de organisaties (aantal uitbetalingen, aantal controles). Daarnaast komen actuele thema's en moties en toezeggingen aan de Tweede Kamer aan de orde. Incidenteel komt een van de organisatieonderdelen meer in detail aan de orde.[50] In de begroting en het jaarverslag van Financiën komt de Belastingdienst als geheel aan de orde. Er is geen differentiatie naar de verschillende onderdelen. Toeslagen, Douane en FIOD kennen geen andere (openbare) verantwoordingsrapportage waarin de resultaten, activiteiten en de daarvoor ingezette instrumenten, capaciteit en financiële middelen worden beschreven.

49 14e en 15e Halfjaarrapportage Belastingdienst, (2014).
50 16e halfjaarrapportage Belastingdienst (2015).

De betrokkenheid en aandacht vanuit beleid en politiek geldt vooral voor beleid en incidenten in de uitvoering. Er is minder structurele betrokkenheid bij de (reguliere) werkzaamheden van de uitvoeringsorganisaties. De summiere informatievoorziening kan bijdragen aan de sterke focus op incidenten, omdat deze minder goed in een bredere context kunnen worden geplaatst.

4.4.2 *Vrijblijvende sturingsrelatie*

De relatie tussen uitvoering en beleid is bij de toeslagen vrijblijvend en voor de niet-fiscale douanetaken vrijblijvend en onduidelijk.

Door de zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid van Belastingdienst/Toeslagen op basis van de Awir is de relatie met de beleidsdepartementen in hoge mate vrijblijvend en is er discussie hoe ver de aansturing vanuit beleidsdepartementen zou moeten gaan.

Met opmerkingen [redacted]: Vrijblijvend als gevolg van de regelgeving, niet vanuit betrokkenheid.

Door enerzijds de zelfstandige opdracht in het Douanewetboek van de Europese Unie om toezicht te houden op het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer en anderzijds de wettelijke verplichting van beleidsdepartementen - verantwoordelijke voor de niet- fiscale wet- en regelgeving waarop de Douane toezicht houdt – om de Douane aan te sturen, bestaat er onduidelijkheid over de aansturing van de Douane en geeft dit departementen ruimte voor eigen interpretatie.

4.4.3 *Financiële consequenties van wijzigingen onvoldoende in beeld*

De Belastingdienst heeft geen systematiek die de ontwikkeling van de benodigde apparaatsbudgetten meerjarig geobjectiveerd inzichtelijk maakt[51]. Hierdoor bestaat nu geen gevalideerd en uniform inzicht in de financiële effecten bij Toeslagen, Douane en FIOD van wijzigingen of uitbreiding van taken, van autonome wijzigingen (volume) of wijzigingen in de uitvoering. Bij individuele uitvoeringstoetsen of bijvoorbeeld bij de overheveling van de Kinderopvangtoeslag naar DUO, wordt dit inzicht telkens extracomptabel verkregen. Dit brengt het risico met zich mee dat op verschillende wijzen kostencalculaties worden gemaakt, met mogelijk verschillende uitkomsten. Wanneer de Belastingdienst de komende periode een kostenmodel ontwikkelt – hiertoe is met het groeivoetmodels[52] een aanzet gedaan - kan het mogelijk worden om op uniforme wijze wijzigingen in de kosten van Toeslagen, Douane en FIOD inzichtelijk te maken. Hierdoor kan op herkenbare en gevalideerde wijze aan betrokken beleidsdepartementen inzicht worden gegeven in de kosten van de uitvoering.

51 Bekostigingssystematiek voor de Belastingdienst, ABD TopConsult (2015).

5 Aanbevelingen en beleidsvariant

De werkgroep doet een aantal algemene aanbevelingen die zijn geïdentificeerd naar aanleiding van bestudering van kabinetsbeleid, wetenschappelijk onderzoek en praktijkvoorbeelden over de relatie tussen beleid en uitvoering. De werkgroep presenteert vervolgens de uitwerking voor Toeslagen, Douane en FIOD in specifieke aanbevelingen. Deze zijn er op gericht de afspraken tussen beleid en uitvoering waar nodig verbeterd vorm te geven zodat tijdig inzicht is in de (financiële) consequenties als sprake is van autonome en/of beleidsmatige wijzigingen. Deze aanbevelingen gaan uit van kerndepartementen en de (onderdelen van de) Belastingdienst als lerende en samenwerkende organisaties die samen willen optrekken op basis van gelijkwaardigheid in hun verantwoordelijkheid om maatschappelijke doelstellingen te behalen.

Alle aanbevelingen zijn gebaseerd op de gedestilleerde uitgangspunten van kabinetsbeleid en wetenschappelijk onderzoek.

- Beleid en uitvoering hebben een gemeenschappelijk verantwoordelijkheid voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen en het borgen van publieke belangen;
- Beleid en uitvoering hebben verschillende rollen met een eigen verantwoordelijkheid, maar zijn niet van elkaar zijn te scheiden; ze hebben elkaar nodig en zijn (inhoudelijk) afhankelijk van elkaar.
- Beleid en uitvoering zijn niet gelijk, maar wel gelijkwaardig (geen hiërarchische relatie).
- Beleid en uitvoering moeten wisselwerking hebben.
  Dit betekent dat partijen elkaar (tijdig) moeten informeren over ontwikkelingen die voor de ander van belang zijn. De uitvoering moet onderdeel uitmaken van de beleidscyclus en beleid moet door uitvoering worden gewezen op kansen en bedreigingen (feedbackloop).

Daarnaast zijn, mede op basis van praktijkvoorbeelden, handvatten gedestilleerd die een gedegen sturing en relatie tussen uitvoering en beleid bevorderen.

- Een formeel sturingsmodel met gedegen afspraken over verantwoordelijkheden, overleg, inzet en capaciteitstoebedeling, en verantwoording.
- Een expliciete integrale afweging over beleid én uitvoering bij wijzigingen in beleid of- uitvoering.
- (Financiële) spelregels hoe wordt omgegaan met herprioritering en de dekking van eventuele extra middelen.
- 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.

In de IBO taakopdracht is de werkgroep gevraagd om in te gaan op de vraag wat wijzigt in de bekostiging van de taken bij wijzigingen in taak, wijzigingen in volume en kosten door autonome en exogene ontwikkelingen of wijzigingen in de uitvoering.

Aan deze vraag heeft de werkgroep enkel kwalitatief invulling kunnen geven. Inzicht in de kwantitatieve invulling is beperkt omdat de Belastingdienst werkt aan een bekostigingsmodel.[53]

5.1 Algemeen

De werkgroep signaleert – met als voorbeeld Toeslagen, Douane en FIOD – dat de uitvoering meer zichtbaar mag zijn op de agenda van beleidsmakers en politiek. Ook signaleert de werkgroep dat er bij beleid en uitvoering nog niet altijd voldoende gevoel van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de keten is. De werkgroep doet hierom de volgende algemene aanbevelingen.

- Betrek de uitvoering vroegtijdig bij de ontwikkeling van nieuwe beleidsvoorstellen. Laat de uitvoering niet alleen een oordeel vormen over de uitvoerbaarheid en financiële gevolgen, maar gebruik de kennis en expertise van de uitvoering ook om beleidsvarianten te doordenken.
- Leg vanuit de uitvoering actief signalen terug ter verbetering van beleid (sluiten feedbackloop) en wees daar bij beleid ontvankelijk voor.
- Betrek het beleid vroegtijdig bij wijzigingen in de (bedrijfsvoering van de) uitvoering, zodat beleid de gevolgen voor beleidsdoelstellingen en programma-uitgaven inzichtelijk kan maken (beleidstoets).
- Deel actief de jaarlijkse en meerjarige handhavingsplannen van de uitvoering met betrokken departementen, ketenpartners en stuur deze via de ministerraad aan het parlement. Doe dit ook met de verantwoordelijk over het jaarplan (een jaarverslag).

De relatie tussen de beleidsdepartementen en de Belastingdienst als uitvoerder kan verbeterd worden. De werkgroep ziet een heldere sturingsrelatie met duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden als basis voor een gedegen samenwerking – ook bij taakwijzigingen en taakuitbreidingen. Het strekt tot de aanbeveling dat - indien dit nog niet het geval is - deze sturingsrelatie wordt geformaliseerd (harde kant) zodat deze relatie niet vrijblijvend is en de verantwoordelijkheid van departementen voor de keten van beleid en uitvoering wordt vergroot. De wijze waarop de sturing wordt ingericht kan verschillen al naar gelang de organisatie. Zo is Toeslagen een gelegenheidsorganisatie (er kan een andere uitvoerder gekozen worden) en de Douane een gevestigde organisatie (maakt onderdeel uit van de inrichting van de staat en de EU schrijft voor dat er een Douane moet zijn). De FIOD heeft reeds een formele sturingsrelatie met het OM. Een formele sturingsrelatie is niet zaligmakend. Daarnaast is het van belang dat beleidsdepartementen en de Belastingdienst werken aan een vertrouwensrelatie (zachte kant) op alle niveaus, gebaseerd op gelijkwaardigheid en openheid en dat afspraken over het doel, de inzet en de prioritering en financiering van wijzigingen transparant worden gemaakt. De werkgroep ziet de aanbevelingen die hierop toezien als *no regret*. Deze kunnen worden doorgevoerd zonder dat er sprake is van een geformaliseerde sturingsrelatie.

5.2 Aanbevelingen Toeslagen

Met opmerkingen : Is dit sec Toeslagen of de gehele belastingdienst in relatie tot de beleidsdepartementen. Denk aan de sociale premies, werkgeverspremies, zorgsector etc.

5.2.1 Organiseer en formaliseer de sturingsrelatie

Met opmerkingen : Wijziging van structuren zou ik pas invoeren als de aanbevelingen van 5.2.2 onvoldoende soelaas bieden. Bij 5.2.2. gaat het om samenwerken en vertrouwen. Deze aanbevelingen werken wel twee kanten op in tegenstelling tot 5.2.1. Zou deze aanbeveling als mogelijkheid willen bezien na het evalueren van de werking na twee jaar van de aanbevelingen van 5.2.2

- Organiseer een sturingsrelatie tussen de beleidsverantwoordelijke departementen en Belastingdienst/Toeslagen en formaliseer deze.

53 In lijn met de aanbevelingen van de Commissie Managementinformatie- en Bekostigingssystematiek Belastingdienst (2015).

- Zoek aansluiting bij sturingsrelaties zoals die worden gehanteerd bij agentschappen en ZBO's (opdrachtgever/opdrachtnemerschap), zonder van Belastingdienst/Toeslagen een agentschap te maken.[54] In deze sturingsrelaties wordt onderscheid gemaakt tussen eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer. De opdrachtgever bepaalt het 'wat' en de opdrachtnemer bepaalt het 'hoe'. De eigenaar houdt toezicht op de kwaliteit, continuïteit, doelmatigheid en risico' en ziet er op toe dat het sturingsmodel goed werkt.
- Houdt bij het maken van afspraken over het 'wat' en 'hoe' rekening met de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst voor haar fiscale taken en een doeltreffende en doelmatige handhavingsaanpak over al haar fiscale en niet-fiscale taken heen.

5.2.1.1 Voorstel uitwerking

- Belastingdienst/Toeslagen en de Beleidsdepartementen gaan samenwerken op basis van opdrachtgever/opdrachtnemerschap.
- De beleidsdepartementen die verantwoordelijk zijn voor de individuele toeslagen worden opdrachtgever. VWS wordt opdrachtgever voor de zorgtoeslag, WenR wordt opdrachtgever voor de huurtoeslag en SZW wordt opdrachtgever voor het kindgebonden budget.
- De DG Belastingdienst wordt opdrachtnemer. Hij kan deze taak mandateren aan het lid van de raad van bestuur van de Belastingdienst verantwoordelijk voor toeslagen (*Chief Operational Officer*) dan wel aan de directeur Toeslagen.
- Gezien de noodzaak om bij botsende belangen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voldoende bestuurlijk gewicht in de schaal te leggen, wordt voorgesteld de SG van Financiën aan te wijzen als eigenaar. Deze keuze wordt mede ingegeven door de stelselverantwoordelijkheid van Financiën voor de inkomensafhankelijke regelingen (Awir). De eigenaar wordt ondersteund door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) Financiën.
- In de opdrachtgever/opdrachtnemer relatie kunnen elementen van het resultaatgerichte sturingsmodel van agentschappen en ZBO's worden overgenomen.
    - De drie partijen maken op elk jaar op managementniveau schriftelijk afspraken over de opdracht, prestaties, kwaliteit, kosten, risico's en verantwoording.
    - Minimaal één keer per jaar vindt bestuurlijk overleg plaats tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Daarnaast wordt aanbevolen hierbij ook de SG van SZW te betrekken als mede-stelselverantwoordelijke voor de inkomensafhankelijke regelingen (Awir).
    - Ter voorbereiding op het bestuurlijk overleg en om gedurende het jaar de uitvoering te monitoren en voldoende wisselwerking te hebben tussen beleid en uitvoering, wordt minimaal vier keer per jaar op directeursniveau overleg gevoerd over de managementafspraken.
    - Er wordt een escalatieladder ingericht bij conflict tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, waarbij de eigenaar het laatste ambtelijke escalatieniveau is.
- Aandachtspunt bij het maken van afspraken is dat de invloed van de opdrachtgevers wordt beperkt door:

Met opmerkingen [redacted]: Hiervoor zie ik niet een beschrijving van botsende belangen. De escalatielijn is in het verleden niet vaak bewandeld behoeven te worden. Meer het minder oog hebben voor het terrein waar de andere verantwoordelijk voor is.

Met opmerkingen [redacted]: Wel een hele kerstboom om meer integrale verantwoordelijkheid/gevoel voor de beleids/uitvoeringsketen van toeslagen te creëren.

Met opmerkingen [redacted]**:** Hoe past daar dan het terrein van het beleidsministerie in van het (vereenvoudigen) van wet- en regelgeving, begroting etc.? Als het begrote budget programmageld op is in oktober, keren van geen toeslagen meer uit? En andersom, als het uitvoeringsbudget op is stoppen we dan met fraude opsporen?

54 Dit is in lijn met het advies van de Commissie Managementinformatie en Bekostiging Belastingdienst (2015).

1. De integrale werkwijze van Toeslagen met een samenhangend gezicht naar de burger; over alle toeslagen heen geldt één proces van dienstverlening, handhaving en invordering.
2. De verwevenheid van het toeslagenproces met de (eigen) fiscale processen van de Belastingdienst. Het gaat dan om het vaststellen van het toeslaginkomen en vermogen, het buitentoezicht en de invordering.

5.2.2 *Vergroot samenwerking en vertrouwen*

- Voer bij Toeslagen, Douane en FIOD op medewerkers en bestuurlijk niveau informeel overleg, beschouw elkaar als gelijke, deel in alle openheid informatie en neem elkaar in vertrouwen over wederzijdse risico's en kwetsbaarheden.

Bevorder - met name op bestuurlijk niveau - een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel, integrale afweging en wisselwerking tussen beleid en uitvoering.

- Betrek elkaar eerder bij voorstellen voor wijzigingen in beleid en uitvoering en maak een integrale ketenafweging mogelijk.
- Laat de Belastingdienst/Toeslagen bij de voorbereiding van nieuwe wet, beleid- en regelgeving van departementen, de uitvoeringstoets nieuwe stijl uitvoeren en stuur deze toets mee naar het parlement.
- Zorg voor een structurele informatievoorziening (sluiten feedbackloop) over de uitvoering door Toeslagen naar de beleidsdepartementen, teneinde signalen voor beleidsverbetering terug te geven. Maak ter verantwoording een afzonderlijk jaarverslag over de uitvoering van de toeslagen en stuur dit ook naar de Tweede Kamer zodat een gedegen en genuanceerd beeld ontstaat over de uitvoeringspraktijk.
- Onderzoek hoe Toeslagen en de beleidsdepartementen samen stappen kunnen zetten om in de uitvoering ook/meer de beleidsdoelstellingen van de betrokken departementen te faciliteren. Onderzoek daarbij tevens hoe op beleidsniveau wet- en regelgeving kan worden vereenvoudigd.

Intensiveer informeel overleg en investeer in de relatie op bestuurlijk niveau

- Voer minimaal tweemaal per jaar overleg op DG niveau over de relatie en de werking van het raamconvenant. Daarnaast kunnen in dit overleg het handhavingsplan en de verantwoording aan de orde komen.
- Maak op directeurenniveau managementafspraken over beleidsdoelstellingen, handhaving, dienstverlening en specifieke projecten en leg deze schriftelijk vast. Aanbevolen wordt minimaal vier keer per jaar overleg te voeren over de voortgang van deze managementafspraken. In dit overleg – waaraan ook de betrokken directeur op het niveau van DG Belastingdienst en FEZ Financiën deelnemen - kan ook standaard de actualiteit aan de orde. Daarnaast bestaat het maandelijks ARO- overleg op medewerker niveau (met betrokkenheid van de departementen, kantoor Toeslagen, het DG Belastingdienst en waar nodig FEZ).
- Zorg voor voldoende invulling, continuïteit en managementaandacht voor de interfacefunctie (relatiebeheer) op het niveau van het Directoraat-Generaal Belastingdienst als noodzakelijke schakel om de beleidsdepartementen en Toeslagen bij elkaar te brengen en elkaar te laten verstaan.
- Zorg voor meer begrip over werkzaamheden en doelstellingen van beleid en uitvoering, o.a. door gezamenlijke werkbezoeken.

5.2.3 *Maak financiële afspraken transparant*

- Leg aannames en uitgangspunten bij budgetoverhevelingen op basis van de bestaande afspraken in de convenanten expliciet vast en laat deze accorderen door betrokken partijen (beleid, uitvoering en FEZ-directies).
- Continueer de ontwikkeling van de uitvoeringstoets nieuwe stijl. Dit 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 de onderbouwing van eventuele claims. Maak het te ontwikkelen kostenmodel (uniform en gevalideerd) hiervoor met voorrang beschikbaar, om inzage te krijgen in de kosten en het gesprek met departementen te faciliteren.

5.3 Douane

5.3.1 *Formaliseer en uniformeer de sturingsrelatie*

- Formaliseer de sturingsrelatie tussen de beleidsverantwoordelijke departementen en de Douane, om een integrale afweging over de inzet van de Douane vorm te geven.
- Zoek aansluiting bij sturingsrelaties zoals die worden gehanteerd bij agentschappen en ZBO's (opdrachtgever, opdrachtnemer- en eigenaarmodel). Gegeven de aard van de organisatie (staatsapparaat) en de veelheid van taken die de Douane voor verschillende partijen uitvoert, kan in het bijzonder kan worden gekeken naar het sturingsmodel van Kustwacht Nederland en de Koninklijke Marechaussee.
- Zorg voor meer uniforme convenanten en streef daarbij naar eenduidige afspraken met ruimte voor maatwerk (EU bepalingen controleniveau en nationale regelgeving). Sluit ook voor de taken onder de beleidsverantwoordelijkheid van het ministerie van Veiligheid en Justitie een convenant af.

5.3.1.1 Voorstel uitwerking

Governance

- De beleidsdepartementen en de Douane gaan samenwerken op basis van een rolverdeling van opdrachtgever, opdrachtnemer –en eigenaar.
- De beleidsdepartementen die verantwoordelijk zijn voor Europees of nationaal beleid- en regelgeving op het gebied van de niet-fiscale taken van de Douane voor het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer, worden opdrachtgever van de Douane. De departementen geven per niet-fiscale taak aan wat gehandhaafd moet worden en wat de beoogde effecten zijn (het *wat*).
- De opdrachtnemer wordt de DG Belastingdienst. Hij is verantwoordelijk voor de wijze van uitvoeren en handhaven (het *hoe*). Hij kan deze taak mandateren naar de Algemeen Directeur Douane.
- De eigenaar/beheerder van de Douane wordt de SG van Financiën, gezien de noodzaak om bij botsende belangen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voldoende bestuurlijk gewicht in de schaal te leggen.

Capaciteitstoedeling bij jaarplan
De beleidsdepartementen geven bij de Douane per niet-fiscale taak aan welke beleidsverplichtingen en wensen zij hebben.

- Op basis hiervan doet de Douane een voorstel tot een geïntegreerd handhavingsplan en meerjarige begroting. Waar nodig geeft de Douane aan welke prioriteitsstelling nog nodig is. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat:
    - meer en meer op Europees niveau wordt bepaald wat en hoe de Douane moet controleren;
    - de Douane integrale controles kent waarbij alle fiscale en niet-fiscale aspecten in één procesgang worden meegenomen.
    - de Douane de algemene opdracht heeft om bij haar controles het betrouwbare bedrijfsleven zoveel mogelijk te faciliteren.
- Het voorstel van de Douane wordt – door tussenkomst van een lager niveau - voorgelegd aan de Raad voor de Douane. In dit hoogambtelijk gremium zijn naast alle opdrachtgevende departementen ook de eigenaar en de opdrachtnemer vertegenwoordigd. De Raad voor de Douane adviseert over de integrale afweging van de maatschappelijke belangen ten aanzien van de niet-fiscale taken van de Douane (prioriteiten en posterioriteiten).
- Op voorstel van de Raad voor de Douane bereidt de minister dan wel staatssecretaris van Financiën - als beheerder van de Douane - de besluitvorming in de ministerraad over het geïntegreerde handhavingsplan en de (meerjarige) begroting voor. Na behandeling in de ministerraad wordt dit plan in een vorm aan de Kamer gestuurd.
- De Douane informeert de departementen gedurende het jaar over afwijkingen in de wijze waarop men het toezicht uitoefent en of de beleidsprioriteiten worden gerealiseerd. Jaarlijks wordt een jaarverslag opgesteld wat wordt behandeld in de Raad voor de Douane en vastgesteld in de Ministerraad. Daarna wordt het aan de Kamer gezonden.

Capaciteitstoedeling bij nieuwe of gewijzigde taken

- Budget en omvang (capaciteit) van de Douane zijn gegeven voor de huidige taken en staan op de begroting van het ministerie van Financiën.
- Indien gedurende het jaar nieuwe taken (autonoom of beleidsmatig) moeten worden uitgevoerd, worden deze in beginsel ingepast binnen de bestaande capaciteit van de Douane. Daarbij wordt de volgende volgorde aan gehouden:
    1. De Douane zorgt dat zij enige flexibiliteit heeft (bandbreedtes) om wijzigingen zelf op te vangen. Wel informeert de Douane de departementen over deze wijzigingen.
    2. Indien deze bandbreedtes onvoldoende blijken – waarbij de Douane een inspanningsverplichting heeft om dit aan te tonen - , doet de Raad voor de Douane een voorstel voor een gewijzigde prioriteitsstelling en informeert dan wel adviseert de ministerraad hierover. Hierbij wordt expliciet gemaakt welke taken de Douane niet of minder doet.
    3. In het uitzonderlijke geval wanneer prioritering van taken binnen de omvang van de Douane niet mogelijk is, bereidt de Raad voor de Douane een advies voor t.b.v. de ministerraad. Dit voorstel wordt ingebracht door de minister/staatssecretaris van Financiën als verantwoordelijke voor de Douane. Hierbij wordt rekening gehouden met de volgende spelregels:
        - De financiële effecten van wijzigingen in de uitvoering of autonome wijzigingen (volume-effecten), worden in beginsel binnen de begroting van Financiën opgevangen. Dit geldt voor zowel de fiscale- als de niet fiscale taken.

- Voor de financiële effecten van Europese of nationale beleidswijzigingen- en uitbreiding in de niet fiscale-taken doet het beleidsverantwoordelijk departement een voorstel voor financiering[55]. Hiermee neemt het departement de verantwoordelijkheid om integrale besluitvorming over de financiële gevolgen van een beleidswijziging op het eigen terrein te faciliteren en wordt tevens een prikkel ingebouwd om bij beleidswijzigingen of intensiveringen nadrukkelijk na te denken over de (hoogte van de) uitvoeringskosten. Dit betekent niet dat het beleidsverantwoordelijke departement in alle gevallen zelf de benodigde dekking moet leveren.
- De financiële effecten van het welbewust willen ingrijpen door departementen in het handhavingsbeleid van de Douane[56], worden in beginsel gefinancierd door het beleidsverantwoordelijk departement. Hiermee wordt een prikkel ingebouwd om dit tot een minimum te beperken.
- De financiële effecten van bijstandsverlening door de Douane (werkzaamheden die niet behoren tot de taken van de Douane), worden in beginsel gefinancierd door het beleidsverantwoordelijk departement.

- Om besluitvorming over additionele middelen mogelijk te maken, moet de Douane op uniforme wijze inzicht kunnen geven in de capaciteit en kosten (ontwikkeling kostenmodel) die met deze taken of bijstand gemoeid zijn.

5.3.2 *Vergroot samenwerking en vertrouwen*

- Betrek elkaar eerder bij voorstellen voor wijzigingen in beleid en uitvoering en maak een integrale ketenafweging mogelijk. Laat de Belastingdienst/Douane bij beleidswijzigingen de uitvoeringstoets nieuwe stijl uitvoeren om de operationele effecten en gevolgen voor de capaciteit/ financiën inzichtelijk te maken, ook wanneer dit een taak uit het basispakket betreft en binnen de bestaande kader kan worden opgevangen. Deel deze uitvoeringstoets actief met de departementen die het aangaat.
- Voer tussen de Douane en de beleidsdepartementen minimaal twee keer per jaar overleg op [redacted] niveau over de naleving van de afspraken in de convenanten, het handhavingsplan en de mate waarin de beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.
- Zorg voor voldoende contacten tussen de Douane en de beleidsdepartementen op medewerkerniveau teneinde kennis te delen. Zorg ook voor meer begrip over de werkzaamheden en doelstellingen van beleid en uitvoering, onder ander door gezamenlijke werkbezoeken.
- Zorg voor een structurele informatievoorziening (sluiten feedbackloop) over de uitvoering door Douane naar de beleidsdepartementen, teneinde signalen voor beleidsverbetering terug te geven. Maak ter verantwoording een jaarverslag en stuur dit ook naar de Tweede Kamer zodat een gedegen beeld ontstaat over de uitvoeringspraktijk.

5.4 Aanbevelingen FIOD

- Continueer de implementatie van de uitvoeringstoets nieuwe stijl bij de FIOD, zodat bij wijzigingen in relevante wet, beleid- en regelgeving de

55 Dit is in lijn met de begrotingsregels en het afwegingskader bekostiging.
56 Hierbij kan als voorbeeld worden gedacht aan de 100% controles op verdovende middelen.

gevolgen voor de organisatie inzichtelijk worden. Stuur deze uitvoeringstoets bij wetsvoorstellen mee naar het parlement.

- Deel het handhavingsarrangement en jaarverslag actief met gezag, ketenpartners en beleidsdepartementen en stuur (een vorm) ook naar de Tweede Kamer zodat wordt geborgd dat er een gedegen beeld aanwezig bestaat over de uitvoeringspraktijk van de FIOD.
- Overweeg of het functioneel is de bestaande informele afspraken met het OM te formaliseren in een convenant, teneinde het relatiemanagement niet persoonsafhankelijk te laten zijn.

Bijlage 1 Taakopdracht

Aanleiding
De Belastingdienst voert veel taken uit voor derden. Zo voert de Douane een deel van zijn werkzaamheden uit voor onder meer BuiZA, EZ en I&M, worden de toeslagen uitgevoerd voor SZW, VWS en WenR en werkt de FIOD veel voor V&J. Ook voert de Belastingdienst fiscale taken uit op het terrein van andere departementen. Deze taken zijn bij de Belastingdienst belegd, omdat zij voor de uitvoering van deze taken over de benodigde competentie beschikten of omdat de taken complementair waren aan de reeds uitgevoerde werkzaamheden.

Voor het uitvoeren van deze taken zijn tussen de Belastingdienst (opdrachtnemer) en de derde (beleidsbepalende opdrachtgever) afspraken gemaakt. De vraag is of de gemaakte afspraken in voldoende mate financieel onderlegd en transparant zijn en voorzien in hoe te handelen als sprake is van bijvoorbeeld wijzigingen of uitbreiding van de taken, wijzigingen in het kwaliteitsniveau van de te verlenen diensten, of veranderingen in de onderliggende kostenstructuur van de Belastingdienst. Recent bleek bij de financiering van de extra Douanekosten in verband met de sancties voor Rusland dat slechts moeizaam overeenstemming kon worden bereikt tussen opdrachtgever en opdrachtnemer over de financiering.

Voor het maken van bovengenoemde afspraken is het noodzakelijk dat de Belastingdienst goed inzicht heeft in de producten die zij aanbiedt en de bijbehorende kosten die in rekening gebracht moeten worden bij de beleidsbepalend opdrachtgever. Tegelijkertijd geldt dat ook de opdrachtgever aan de voorkant duidelijkheid zou moeten willen hebben over wat zij kan verwachten als sprake is van mee- en tegenvallers, wijzigingen of uitbreiding van taken, etc. Met het onderzoek van de commissie de Jong is hiertoe een belangrijke eerste stap gezet. Ook de herijking van samenwerkingsafspraken tussen de Belastingdienst en haar partners, zoals die momenteel onder leiding van [redacted] Douane wordt uitgevoerd, draagt hier aan bij.

Afbakening, hoofdvraag en deelvragen
Het onderzoek zal zich richten op de onderdelen Douane, FIOD en Toeslagen[57] van de Belastingdienst. De belastinguitgaven vallen buiten de scope van het onderzoek. Hoofdvraag is hoe de bestaande en toekomstige afspraken tussen de Belastingdienst en beleidsbepalende derde opdrachtgevers kunnen worden vormgegeven zodat deze voor alle betrokken partijen tijdig inzicht geven in de (financiële) consequenties als sprake is van autonome en/of beleidsmatige wijzigingen?

Uitvoering voor derden
1. Welke taken voert de Belastingdienst nu uit voor derden?
2. Zijn er nieuw taken te verwachten?
3. Zijn er wijzigingen en/of uitbreidingen te verwachten in de taken voor derden?

Vormgeving afspraken werkzaamheden
4. Wat zijn de huidige afspraken tussen de Belastingdienst en de derden waarvoor zij uitvoeringswerkzaamheden verrichten?

57 Indien besloten wordt de uitvoering van de Kinderopvangtoeslag over te hevelen naar DUO zal deze geen onderdeel uitmaken van het onderzoek.

5. Hoe zijn deze afspraken vastgelegd?
6. Hoe verloopt het proces/het overleg tussen de Belastingdienst en de derde bij wijzigingen of uitbreiding van de taken, wijzigingen in het kwaliteitsniveau van de te verlenen diensten, of veranderingen in de onderliggende kostenstructuur van de Belastingdienst?
7. Hoe is dit geregeld bij andere vergelijkbare uitvoeringsorganisaties (bijv. UWV)?
8. Welke verbeteringen in de vormgeving van de afspraken zijn – in aanvulling op de reeds lopende herijking van samenwerkingsafspraken – mogelijk?

Bekostiging
9. Hoe worden de huidige taken voor derden bekostigd?
10. Wat wijzigt in de bekostiging bij:
a. Wijzigingen in de taak?
b. Wijziging in volume en kosten door autonome en exogene ontwikkelingen?
c. Wijziging in kosten bij de uitvoering?

Samenstelling van de werkgroep
De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers: Financiën (DGRB, FEZ), de Belastingdienst, SZW (vanuit de ervaringen met het UWV en Toeslagen), VWS (Toeslagen), V&J (ervaringen met uitvoeringsorganisaties, samenwerking met ketenpartners en één van de derden voor zowel Douane als FIOD), AZ, WenR (als derde voor Toeslagen en Belastingen) en BuZa en EZ (als derden voor de Douane). De werkgroep heeft een onafhankelijke commissievoorzitter, die ondersteund wordt door twee secretarissen.

Overig
De werkgroep start op 1 september 2015 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 maart 2016 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Bijlage 2 Samenstelling werkgroep

FIN/IRF

FIN/IRF

FIN/Belastingdienst

FIN/Belastingdienst

Werkgroep

FIN/Belastingdienst

FIN/Belastingdienst

FIN/IRF

FIN/FEZ

SZW

SZW

VWS

VWS

AZ

BZK

BuZa

Buza

VenJ

Naam

Bijlage 3 Lijst met geraadpleegde personen

Bij de totstandkoming van dit IBO-rapport is gesproken met diverse experts en betrokkenen. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden via interviews, een klankbordgroep en werkbezoeken. In onderstaande lijst worden betrokken personen, voor zover bekend, genoemd. Bij de namen zijn de organisaties weergegeven waar de geraadpleegde personen op dat moment werkzaam waren. De werkgroep heeft de informatie van de geraadpleegde personen meegewogen en gebruikt bij de totstandkoming van het eindrapport. Het rapport is een product van de werkgroep en hoeft niet de mening van de geraadpleegde personen weer te geven.

[redacted] (Douane)
[redacted] (Toeslagen)
[redacted] (Kmar)
[redacted] (FIN)
[redacted] (FIN)
[redacted] (Toeslagen)
[redacted] (Belastingdienst)
[redacted] (Kmar)
[redacted] (Douane)
[redacted] (Douane)
[redacted] (FIOD)
[redacted] (Belastingdienst)
[redacted] (BZK)
[redacted] (Douane)
[redacted] (ABD Topconsult)
[redacted] FIN)
[redacted] (FIN)
[redacted] (OCW)
[redacted] (Toeslagen)
[redacted] (Belastingdienst)
[redacted] (Kmar)

[redacted] (Douane)

[redacted] (Kmar)

[redacted] FIN)

[redacted] (FIN)

[redacted] (Toeslagen)

[redacted] (Douane)

[redacted] (VWS)

[redacted] (Belastingdienst)

[redacted] (Douane).

Bijlage 4 Overzicht geldstromen

Budgetoverhevelingen van de departementale begrotingen naar de begroting van Financiën voor taakuitoefening door Toeslagen, Douane en FIOD met een ondergrens van 1 mln.

Organisatie	Maatregel	Departement	Bedrag	Jaartal
Toeslagen	Uitvoering inkomensafhankelijke regelingen (Awir)	PM	PM	2004
Toeslagen	Uitvoering wet basisvoorziening Kinderopvang	SZW	PM	PM
Toeslagen	PM	PM	PM	PM
Toeslagen	PM	PM	PM	PM
Toeslagen	Extra uitvoeringskosten Kinderopvangtoeslag	SZW	1,6 mln.	2012
Toeslagen	Uitvoering wetswijzing kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalent	SZW	2,3 mln.	2012
Toeslagen	Uitvoering tegemoetkoming zorgkosten	VWS	PM	PM
Toeslagen	Uitvoering verhuurderheffing	WenR	PM	PM
	Uitvoering inkomensafhankelijke huurverhoging	WenR		
Toeslagen	Uitvoering terugwerkende kracht	SZW	3 mln. struc.	2014
Toeslagen	Eén bankrekeningnummer	SZW	2 mln. struc.	2014
Douane	Toelage onregelmatige dienst	VenJ	2 mln. struc.	2004
Douane	100% drugscontroles Schiphol	VenJ	1 mln. struc. 10 mln. struc.	2002 2006
Douane	Extra controles insleep besmettelijke dierziekten	EZ	2 mln. struc.[58]	2010
Douane	Sanctiemaatregelen Rusland	BuZa[59]	11 mln. 11 mln.	2015 2016
FIOD	Aanpak witwassen	Justitie	3 mln. meerjarig incidenteel.	2006 - 2012
FIOD	Programma Afpakken	VenJ	2,2 mln struc.	2012
FIOD	Fraudebestrijding	VenJ	PM	PM

58 Jaarlijks over te boeken bij Najaarsnota.
59 Buitenlandse Zaken is voor deze uitgaven generaal gecompenseerd.

Bijlage 5. Leeswijzer uitvoeringstoets nieuwe stijl

<Leeswijzer bij de uitvoeringstoetsen voor het Belastingpakket 2016>

De uitvoeringstoetsen bevatten een beschrijving van de gevolgen die een voorstel naar verwachting zal hebben voor de uitvoering door de Belastingdienst. De gevolgen kunnen zijn: beperkt / middelgroot / ingrijpend.

Gevolgen: beperkt / middelgroot / ingrijpend

Rol burgers/bedrijven		nvt	
Handhaafbaarheid		x	
Fraudebestendigheid	x		
Maakbaarheid systemen			x
Bijdrage complexiteitsreductie	x		

Risico procesverstoringen: klein / gemiddeld / groot

Uitvoeringskosten	*incidenteel*	*structureel*
Dienstverlening	€ ...	€ ...
Handhaving/toezicht	€ ...	€ ...
Automatisering	€ ...	€ ...

Gevolgen personele bezetting: +/- ... fte incidenteel
+/- ... fte structureel

Invoering mogelijk per: xx – xx – xxxx

Beslag portfolio: ...

Eindoordeel: ...

Het kader bevat een samenvattend overzicht van de relevante uitvoeringsaspecten, inclusief de uitvoeringskosten en personele gevolgen. Waar het voorstel een bepaald aspect niet raakt, wordt '<u>niet van toepassing (nvt)</u>' vermeld. De impact van het voorstel wordt gevisualiseerd door een rode, gele of groene vlag, waarbij de rode vlag staat voor een onwenselijke situatie. De relevante uitvoeringsaspecten worden hieronder nader toegelicht.

Beschrijving regeling
Het betreft een beschrijving van het voorstel waarover de Belastingdienst is gevraagd een oordeel te geven. Ook kunnen uitgangspunten, veronderstellingen en randvoorwaarden genoemd worden.

Rol burgers/bedrijven
Dit onderdeel omvat aan burgers en bedrijven gerelateerde communicatieaspecten van het voorstel, zoals:
- noodzakelijke communicatie richting burgers/bedrijven;
- noodzakelijke aanpassingen van brieven/formulieren, portals, etc.

De groene vlag wordt aangekruist als bijvoorbeeld de volgende vragen met "ja" beantwoord worden:
- kan de Belastingdienst het voorstel uitleggen aan burgers/bedrijven;
- kunnen burgers/bedrijven doen wat van hen wordt verwacht en gaan zij dat naar verwachting ook doen.

Handhaafbaarheid
Dit onderdeel omvat aan handhaving gerelateerde aspecten, zoals:
- welke gegevens heeft de Belastingdienst nodig voor handhaving;
- kan gebruik gemaakt worden van gegevens die inwinbaar zijn bij derden;
- handhavingsstrategie: welke middelen moeten of kunnen worden ingezet en met welke intensiteit;
- is de gekozen handhavingstrategie inpasbaar in de bestaande handhavingsaanpak.

Fraudebestendigheid
De uitvoeringstoets heeft aandacht voor fraude. De beoordeling van fraudebestendigheid omvat aspecten, als:
- verwacht risico fraude/oneigenlijk gebruik;
- (on)mogelijkheden tegengaan fraude/oneigenlijk gebruik.

Maakbaarheid systemen
Dit onderdeel omvat de gevolgen voor de IT-systemen, zoals:
- welke aanpassingen in IT systemen zijn noodzakelijk;
- maakbaarheid van de noodzakelijke aanpassingen en inpassing in de architectuur;
- haalbaarheid van deze aanpassingen in het IV-portfolio, afhankelijkheden en wijzigingsdruk op de middelsystemen;
- doorlooptijd waarop deze aanpassingen kunnen worden gerealiseerd.

De groene vlag wordt aangekruist als de systemen kunnen worden aangepast voordat het voorstel in werking treedt. Als geen aanpassing in de IT-systemen noodzakelijk is wordt '<u>nvt</u>' vermeld.

Bijdrage complexiteitsreductie
De groene vlag wordt aangekruist als het voorstel bijdraagt aan complexiteitsreductie.

Risico procesverstoringen
De Belastingdienst zet in op het robuuster maken van werkprocessen. Het risico dat bij de implementatie van wijzigingen in wet- en regelgeving verstoringen plaatsvinden wordt bepaald door de complexiteit van de wet- en regelgeving zelf en door de toestand van de werkprocessen die daarmee geraakt worden. De mate waarin dit zich voordoet is afhankelijk van factoren als:
- welke wijzigingen zijn noodzakelijk in de nieuwe massale stromen van en naar burgers/bedrijven;
- zijn ze realiseerbaar;
- zijn ze gemakkelijk mee te nemen in bestaande systemen en processen, of zijn ingrijpender aanpassingen of hele nieuwe systemen en processen nodig;
- zijn ze inpasbaarheid in bestaande planningen.

Uitvoeringskosten en personele gevolgen
Deze onderdelen omvatten een samenvattend overzicht van kosten en personele gevolgen gerelateerd aan het voorstel, zoals:

Bijlage 6 Niet-fiscale taken Douane

Niet-fiscale taken Douane per beleidsverantwoordelijk departement

Departement	Niet-fiscale taak
EZ	Aanvullende rechten (oa. Landbouwrechten)
	Visserijbeleid
	Biologische landbouwproducten
	Flora- en faunawetgeving
	Fytosanitaire bepalingen
	Gewasbeschermingsmiddelen
	Forrest Law
	Verboden elektronica
	Gegevensuitwisseling CBS
VWS	Opiaten (verdovende middelen en reguliere handel)
	Drugsprecursoren
	Geneesmiddelen
	Voedselveiligheid
	Productveiligheid
VenJ	Wapens en munitie
	Voertuigencriminaliteit
	100% controles verdovende middelen Schiphol
Buza	Strategische goederen
	Sanctiemaatregelen
	Anti dumpingrechten
	Compenserende rechten
OCW	Cultuurgoederen
IenM	Kernenergiewet
	Milieugevaarlijke stoffen
	Overbrenging afvalstoffen (EU verordening)
	Vervoer van gevaarlijke stoffen
	Verveersbegeleidingstarieven
FIN	Liquide middelen

Bijlage 7 Handhavingsarrangement FIOD

Handhavingsarrangement 2016-2019 op basis van 1.050.000 beschikbare opsporingsuren in 2016

	Opdrachtgever/beleidsterrein	Bandbreedte uren
1.	**Belastingdienst** (als onderdeel van het ministerie van Financiën) waarvan: - Belastingen (blauw) - Douane (groen) - Toeslagen (rood)	**50%-60%** 55%-75% 25%-35% 5%-8%
2.	**Externe toezichthouders**	**6%-9%**
3.	**Overige aanmelders (departementen, curatoren, merkeigenaren etc.)**	**28%-38%**
4.	**Internationale samenwerking**	**2%-5%**
5.	**Nazorg opsporingsonderzoeken**	**1%-3%**

Inzet op thema's	**Bandbreedte uren**
Omgevingsgerichte zaken	>30%
Witwassen t.o.v. totale capaciteit	22%-30%
Corruptie in bedrijfsleven	2%-3%
Faillissementsfraude	8% -12%
IH/VT fraude[60]	2% -3%
Opsporingsuren Precursoren t.o.v. de totale capaciteit	2%-3%
Snelle interventie Service (SIS)	Er is ruimte voor 10% van de opsporingscapaciteit

60 IH/VT: fraude in de sfeer van inkomstenbelasting en voorlopige teruggave.

Bijlage 8 Geraadpleegde literatuur PM