Rijksoverheid

IBO Belastingdienst

Samen in de keten: van vrijblijvende naar verbindende relaties

Datum april 2016

1893703 02401

Colofon

Titel	IBO Belastingdienst
Bijlagen	7
Inlichtingen	**Ministerie van Financiën** Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse

1893703 02401

Inhoud

Samenvatting

1 Inleiding
1.1 Centrale vraag
1.2 Aanpak
1.3 Afbakening
1.4 Leeswijzer
2 Beleidsbeschrijving
2.1 De Belastingdienst
2.1.1 Financiering
2.2 Toeslagen
2.2.1 Organisatie en uitvoeringsproces
2.2.2 Uitvoeringskosten
2.2.3 Dynamiek
2.2.4 Governance toeslagenketen: opzet rollen en verantwoordelijkheden
2.2.5 Werking rollen en verantwoordelijkheden
2.2.6 Governance: opzet afspraken
2.2.7 Werking afspraken
2.3 Douane
2.3.1 Fiscale- en niet fiscale taken
2.3.2 Uitvoeringsproces
2.3.3 Bekostiging
2.3.4 Governance niet-fiscale taken: opzet rollen en verantwoordelijkheden
2.3.5 Werking rollen en verantwoordelijkheden
2.3.6 Governance niet-fiscale taken: opzet afspraken
2.3.7 Werking afspraken
2.4 FIOD
2.4.1 Taken en uitvoeringsproces
2.4.2 Bekostiging
2.4.3 Governance gezagsrelatie: opzet rollen en verantwoordelijkheden
2.4.4 Werking rollen en verantwoordelijkheden
2.4.5 Governance gezagsrelatie: opzet afspraken
2.4.6 Werking afspraken
3 Analysekader
3.1 Relatie beleid en uitvoering
3.2 Formeel sturingsmodel
3.3 (Financiële) spelregels wijziging of uitbreiding taken
3.4 Vertrouwen
3.5 Praktijkvoorbeelden
3.5.1 Dienst Uitvoering Onderwijs
3.5.2 Koninklijke Marrechaussee
3.5.3 AIVD: Geintegreerde Aanwijzing Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
3.5.4 Kustwacht Nederland

3.6 Rode draden
4 Conclusies
4.1 Toeslagen
4.1.1 Gezamenlijke verantwoordelijkheid en wisselwerking
4.1.2 Sturing
4.1.3 Afspraken
4.1.4 Integrale afweging bij wijzigingen
4.1.5 Financiële spelregels
4.1.6 Vertrouwen
4.2 Douane
4.2.1 Gezamenlijke verantwoordelijkheid en wisselwerking
4.2.2 Sturing
4.2.3 Afspraken
4.2.4 Vertrouwen
4.3 FIOD
4.3.1 Gezamenlijke verantwoordelijkheid en wisselwerking
4.3.2 Sturing
4.3.3 Afspraken
4.3.4 Integrale afweging en financiële spelregels
4.3.5 Vertrouwen
4.4 Overkoepeldende conclusies
4.4.1 Onvoldoende besef wederzijdse afhankelijkheid
4.4.2 Vrijblijvende sturingsrelatie
4.4.3 Financiële consequenties wijzigingen onvoldoende in beeld
5 Aanbevelingen
5.1 Algemeen
5.2 Toeslagen
5.2.1 Organiseer en formaliseer de sturingsrelatie
5.2.1.1 Voorstel uitwerking
5.2.2. Vergroot samenwerking en vertrouwen
5.2.3 Maak financiële afspraken transparant
5.3 Douane
5.3.1 Formaliseer en uniformeer de sturingsrelatie
5.3.1.1 Voorstel uitwerking
5.3.2 Vergroot samenwerking en vertrouwen
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 Geraadpleegde literatuur

Samenvatting

Aanleiding
De Belastingdienst voert een deel van haar taken uit op basis van beleid en regelgeving van andere rijksoverheidsorganisaties dan het ministerie van Financiën. De toeslagen worden uitgevoerd voor SZW, VWS en BZK/WenR, de Douane houdt toezicht op de beleidsterreinen van onder meer EZ, VWS, IenM en BuZa en de FIOD wordt onder gezag van het Openbaar Ministerie ingezet bij opsporingsonderzoeken. Deze taken zijn bij de Belastingdienst belegd, omdat zij voor de uitvoering van deze taken over de benodigde competentie beschikt of omdat de taken complementair zijn aan werkzaamheden de Belastingdienst reeds uitvoert.

Het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Belastingdienst onderzoekt hoe de bestaande en toekomstige afspraken tussen de Belastingdienst (Toeslagen, Douane en FIOD) en beleidsbepalende 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.

Beleidsbeschrijving 'hoe het nu is'

Governance
Toeslagen wordt in specifieke toeslagwetten aangewezen als zelfstandig uitvoerder. In de wet is geen sturingsrelatie beschreven tussen departementen en Toeslagen. Hierdoor is de relatie van Toeslagen met de beleidsdepartementen in hoge mate vrijblijvend en is er discussie hoe ver de aansturing vanuit beleidsdepartementen zou moeten gaan. Wel draagt de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) Toeslagen en beleidsdepartementen op om elkaar te informeren over ontwikkelingen die voor een ander van belang zijn. Hiervoor hebben partijen convenanten met elkaar gesloten. Deze zijn in opzet gedegen, maar blijken in praktijk niet voldoende te worden nagevolgd. Beleid en uitvoering betrekken elkaar niet voldoende.

De rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot de **Douane** zijn op basis van verschillende wet-en regelgeving multi-interpretabel. De betrokken beleidsdepartementen zien hun relatie en verantwoordelijkheid ten opzichte van de Douane mede hierom op verschillende wijze. Dit komt ook tot uiting in de pluriformiteit van de verschillende convenanten. Beleid en uitvoering betrekken elkaar onvoldoende bij wijzigingen. Er is geen instrument om tot een integrale afweging te komen over de inzet van douanecapaciteit. Dit zorgt voor spanning wanneer de opgetelde wensen en verplichtingen van beleidsdepartementen de handhavingscapaciteit van de Douane te boven gaat.

De **FIOD** valt volgens de Wet bijzondere opsporingsdiensten onder het gezag van het Openbaar Ministerie (gezagsrelatie) voor de uitvoering van

opsporingsonderzoeken. Zij werkt naar tevredenheid samen met het OM en andere ketenpartners.

Financiering
De uitvoering door Toeslagen, FIOD en Douane worden gefinancierd uit de begroting van de Belastingdienst. Wel zijn er in het verleden en nu nog steeds voor de uitvoering door Toeslagen budgetoverhevelingen geweest vanuit de betrokken beleidsdepartementen naar de begroting van Financiën. De afspraken hierover zijn duidelijk en staan in de convenanten. Voor specifieke taken of thema's van Douane en FIOD hebben ad-hoc budgetoverhevelingen plaatsgevonden. De afspraken wanneer financiering door de betrokken departementen aan de orde is zijn niet eenduidig.

Analysekader 'hoe het zou moeten'
Uit kabinetsbeleid en wetenschappelijk onderzoek volgen een aantal uitgangspunten over de relatie tussen beleid en uitvoering.

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

Uit de praktijk van het openbaar bestuur blijkt verder dat relatie tussen beleid en uitvoering complex is. Het op afstand zetten van de uitvoering vraagt veel aandacht voor wisselwerking (overleg, verantwoording, uitvoeringstoets etc.) tussen beide onderdelen. Om het in de opzet goed te kunnen laten werken hebben bijna alle grote uitvoeringsorganisaties van het Rijk een formele sturingsrelatie met een of meerdere beleidsdepartementen. 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 (dit is bij voorkeur de secretaris-generaal van het departement waarvan de uitvoering onderdeel uitmaakt, waarmee geborgd is dat escalatie op het juiste niveau plaatsvindt). De drie partijen maken vooraf afspraken over prestaties, kwaliteit, kosten en risico's en hebben gedurende de uitvoering overleg hierover. De eigenaar houdt toezicht op het beleid van het agentschap en moet er ook op toezien dat het sturingsmodel goed werkt.

Uit de wetenschap blijkt dat *naast* de formele afspraken- en sturing die uitvoerder en beleidsdepartement met elkaar moeten maken, het belang bestaat van vertrouwen. Vertrouwen houdt in een gedeelde risicoperceptie, informele controle en zich kwetsbaar kunnen opstellen. Vertrouwen wordt meer bepaald door de mate van informeel overleg en openheid, dan door de wijze waarop de sturingsrelatie tussen beleid en uitvoering is geformaliseerd. Dit vertrouwen vergroot de mogelijkheid van beleid en uitvoering om invloed op elkaar te kunnen uitoefenen en werkt depolitiserend bij incidenten.

Op basis van bovenstaande zijn, mede op basis van praktijkvoorbeelden bij DUO, de Kustwacht, de KMar en de AIVD, handvatten gedestilleerd die een gedegen sturing en vertrouwensrelatie 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 op alle niveaus waarin gepercipieerde risico's worden gedeeld en informele controle wordt toegestaan. Dit
  alles ter ondersteuning van de formele afspraken.

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 gevallen voor onnodige spanning. Dit heeft onder meer te maken met te weinig aandacht – m.n. op bestuurlijk niveau - voor de 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 nog onvoldoende in beeld. Met de Uitvoeringstoets Nieuwe Stijl (UTNS) is een goede eerste stap gezet dit inzichtelijk te maken.

Onvoldoende besef van wederzijdse afhankelijkheid

Er is nog niet voldoende ketendenken ('er samen van zijn') bij beleidsdepartementen en de uitvoerders Toeslagen en de Douane. In zowel uitvoering als beleid worden eigenstandige besluiten genomen, die onderdeel zouden moeten zijn van een integrale afweging. Complicerend daarbij is dat in veel gevallen verschillende ministers verantwoordelijk zijn voor beleid en uitvoering. 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.

Structurele informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de werkzaamheden van Toeslagen, Douane en FIOD kan in meer detail (activiteiten, resultaten, financiële middelen etc.) en een meer prominente plaats krijgen in de halfjaarrapportages van de Belastingdienst. Er is minder structurele politieke en beleidsmatige 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.

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 Toeslagen op basis van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, is de relatie met de beleidsdepartementen vrijblijvend te noemen en is er discussie hoe ver de aansturing vanuit beleidsdepartementen zou moeten gaan. 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 - verantwoordelijken voor de niet- fiscale wet- en regelgeving waarop de Douane toezicht houdt – om sturing te geven aan de Douane, bestaat er onduidelijkheid over de aansturing van de Douane en geeft dit departementen ruimte voor eigen interpretatie.

Financiële consequenties wijzigingen en financiële spelregels onvoldoende in beeld
De Belastingdienst heeft geen systematiek die de ontwikkeling van de benodigde apparaatsbudgetten meerjarig geobjectiveerd inzichtelijk maakt. Ondanks de positieve ontwikkelingen die met de UNTS zijn ingezet, bestaat nog niet voldoende gevalideerd en uniform inzicht in de financiële effecten van wijzigingen of uitbreiding van taken of wijzigingen in de uitvoering. Wanneer de Belastingdienst de komende periode een kostenmodel ontwikkelt – hiertoe is met het groeivoetmodel een aanzet gedaan - kan het mogelijk worden om op meer uniforme wijze wijzigingen in de kosten inzichtelijk te maken. Hierdoor kan op herkenbare en gevalideerde wijze aan betrokken beleidsdepartementen inzicht worden gegeven. Bij Toeslagen zijn de financiële spelregels duidelijk, maar worden bij budgetoverhevelingen de uitgangspunten onvoldoende vastgelegd. Bij de Douane is onduidelijkheid over de regels om te komen tot prioritering of aanvullend budget.

Aanbevelingen
De werkgroep doet algemene aanbevelingen die erop gericht zijn de relatie tussen beleid en uitvoering te verbeteren en specifieke aanbevelingen die erop gericht zijn de afspraken tussen de Belastingdienst (Toeslagen, Douane en FIOD) en de beleidsdepartementen waar nodig verbeterd vorm te geven zodat tijdig inzicht is in de (financiële) consequenties als sprake is van autonome taakwijzigingen. Al 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. De aanbevelingen zijn gebaseerd op de uitgangspunten en handvatten uit het analysekader.

Algemene aanbevelingen
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 de volgende 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 door middel van de

Uitvoeringstoets Nieuwe Stijl (UTNS), 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 jaarplannen- en verantwoording van de uitvoering met betrokken departementen en stuur deze in een vorm waarbij niet het risico wordt gelopen dat strategische of operationele informatie kan worden misbruikt door potentiële 'overtreders'.

Specifieke aanbevelingen

De relatie tussen de beleidsdepartementen en de Belastingdienst (Toeslagen en Douane) 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. Het strekt tot de aanbeveling dat - indien dit nog niet het geval is1 – deze sturingsrelatie wordt geformaliseerd (harde kant) zodat deze relatie niet vrijblijvend is en de verantwoordelijkheid van beleidsdepartementen 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).

Voor Toeslagen wordt aanbevolen een sturingsrelaties in te richten gebaseerd op de rollen opdrachtgever – opdrachtnemer - eigenaar. De beleidsdepartementen verantwoordelijk voor de Toeslagen worden opdrachtgever en bepalen het 'wat'. De [redacted]Belastingdienst wordt opdrachtnemer en bepaalt het 'hoe'. De eigenaar – voorgesteld wordt hiervoor de [redacted]van Financiën aan te wijzen - houdt toezicht op de kwaliteit, continuïteit, doelmatigheid en risico's en ziet er op toe dat het sturingsmodel goed werkt. Houdt bij het maken van afspraken over het 'wat' en 'hoe' rekening met de relatie tussen de belastingheffing en de uitvoering van toeslagen en de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst voor een doeltreffende en doelmatige handhavingsaanpak over al haar fiscale en niet-fiscale taken heen. Om met departementen overleg te kunnen voeren over kosten van taakwijzigingen, is het nodig dat het te ontwikkelen kostenmodel van de Belastingdienst beschikbaar komt.

Voor de Douane wordt aanbevolen een sturingsrelaties in te richten gebaseerd op de rollen opdrachtgever (beleidsdepartementen) – opdrachtnemer [redacted]Belastingdienst) – eigenaar [redacted]Financiën) en daarbij – gegeven de aard van de organisatie (staatsapparaat) en de veelheid van taken die de Douane voor verschillende partijen uitvoert - in het bijzonder te kijken naar het sturingsmodel van Kustwacht Nederland

1 De FIOD heeft reeds een formele sturingsrelatie met het OM.

en de Koninklijke Marechaussee. De departementen die verantwoordelijk zijn voor Europees of nationaal beleid- en regelgeving op het gebied van de niet-fiscale taken, geven per taak aan wat gehandhaafd moet worden en wat de beoogde effecten zijn. Op basis hiervan maakt de Douane een geïntegreerd handhavingsplan. Het nieuw in te stellen Opdrachtgevers –Opdrachtnemerberaad Douane (OOD) wordt bijeen geroepen om kennis te nemen van het geïntegreerd handhavingsplan van de Douane. Wanneer de wensen van de beleidsdepartementen de capaciteit van de Douane te boven gaan en dit niet kan worden opgevangen door herprioritering binnen het takenpakket van het departement verantwoordelijk voor het knelpunt, is herprioritering binnen de beleidsterreinen van meerdere of alle departementen noodzakelijk. Het OOD neemt in dit geval het besluit over de integrale afweging van de maatschappelijke belangen (prioriteiten en posterioriteiten). Bij nieuwe of gewijzigde taken is het uitgangspunt dat budget en omvang (capaciteit) van de Douane gegeven zijn voor de huidige taken. Indien gedurende het jaar nieuwe of gewijzigde taken moeten worden uitgevoerd, worden deze in beginsel ingepast binnen de bestaande capaciteit. In het uitzonderlijke geval wanneer prioritering van taken binnen de omvang van de Douane niet mogelijk wordt geacht, bereidt de OOD een advies voor ten behoeve van de ministerraad met een voorstel de capaciteit van de Douane uit te breiden. Opdrachtgevers hebben – i.t.t. veel andere opdrachtgever /opdrachtnemerrelaties – geen reguliere financieringsrelatie met de Douane. Enkel in het uitzonderlijke geval wanneer prioritering niet mogelijk is en de taakwijziging het gevolg is van een beleidswijziging, hebben de opdrachtgevers gezamenlijke of individuele budgetverantwoordelijkheid. Wijzigingen in de uitvoering of wijzigingen door volume-aanpassingen worden door de begroting van Financiën gefinancierd.

Een formele sturingsrelatie (systeemoplossing) is niet zaligmakend, maar wel een noodzakelijke stap. 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 en vastgelegd.

Om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering door het formaliseren van de sturing en het creëren van vertrouwen succesvol te laten zijn, is een cultuuromslag vereist. Deze cultuuromslag kan naar de mening van de werkgroep alleen plaatsvinden als deze op bestuurlijk niveau van hoog tot laag wordt gedragen. Met de cultuuromslag kan vandaag worden gestart.

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 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 besteed aan de volgende (sub)vragen:

Uitvoering voor andere partijen binnen de Rijksoverheid

- 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.[2]

1.3 Afbakening

Het onderzoek richt zich op de onderdelen Toeslagen[3], 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.

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. Dit 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 gepresenteerd.

2 Zie bijlage 3 voor een overzicht van de organisaties en personen.
3 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, douanecontroles op niet- fiscale aspecten bij het EU-grensoverschrijdende goederenverkeer en de uitvoering van toeslagen. De Belastingdienst voert een deel van deze taken uit op basis van beleid, wet- en regelgeving van andere rijksoverheidsorganisaties dan het ministerie van Financiën (tweeden). De Belastingdienst heeft drie organisatieonderdelen om haar primaire taken uit te voeren Belastingen en Toeslagen[4], 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.

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 uitvoeringstoets waarin de kosten en besparingen van de wijziging ook tot uitdrukking worden gebracht. 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 een incidentele bijdrage ontvangen voor de (tijdelijke) sanctie maatregelen Rusland. De FIOD heeft bij het Regeerakkoord 'Bruggen Slaan' aanvullende middelen ontvangen voor witwasbestrijding.[5]

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

4 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'.
5 In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de tweede geldstromen.

deze afspraak niet of niet expliciet is gemaakt. Tegenvallers bij de Belastingdienst, 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 andere onderdelen van de Belastingdienst.

De Belastingdienst heeft om een aantal redenen afgezien van doorbelasting van de uitvoeringskosten via tarifering naar anderen. 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 was onvoldoende voorhanden.[6] Sinds 2015 is hier verandering in gekomen met de komst van de Uitvoeringstoets Nieuwe Stijl (UNTS). Met deze toets wordt voor alle voorstellen (intern of extern) die het werk van de Belastingdienst beïnvloeden integraal beoordeeld wat de consequenties zijn voor alle onderdelen binnen de Belastingdienst, incl. de doorvertaling naar het effect in capaciteit en uitvoeringskosten.

De UNTS vloeit voort uit het in 2014 door de Staatssecretaris van Financiën genomen besluit tot een verbetertraject voor de Belastingdienst: de Brede Agenda7. Een onderdeel hiervan was de wens om inzicht te krijgen in de kostenontwikkeling van de dienst. Het bleek voor de dienst niet altijd mogelijk op korte termijn (realistische) uitvoeringskosten te schatten: noodzakelijke gegevens waren onvoldoende beschikbaar en/of de implicaties van de wetsveranderingen waren onvoldoende helder. In het verleden heeft de Belastingdienst extra taken aanvaard zonder de benodigde capaciteit en/of budgettaire middelen. Daarnaast werd 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.[8] Naast de directe kosten, worden in de UTNS ook de indirecte kosten en de kosten van gedragseffecten in beeld gebracht.[9] Deze uitvoeringstoets komt tot stand met de betrokkenheid van alle organisatieonderdelen en is na enkele pilots voor het eerst gebruikt bij het opstellen van het Belastingplan 2016. De kosten worden op eenzelfde wijze gepresenteerd, waardoor er herkenbaarheid optreedt in het besluitvormingsproces.

Met de komst van de UNTS is een eerste stap gezet om meer inzicht te krijgen in de kostenontwikkeling van de dienst. De Commissie Managementinformatie en Bekostigingssystematiek constateerde dat de Belastingdienst verder 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

6 ABD Top Consult, Bekostigingssystematiek voor de Belastingdienst, (2015).
7 Brede Agenda Belastingdienst, TK 2013-2014, 31 066 nr. 201 (2014).
8 ABD Top Consult, Bekostigingssystematiek voor de Belastingdienst, (2015).
9 In bijlage 5 is een leeswijzer opgenomen van de uitvoeringstoets nieuwe stijl.

zijn. Ook wordt de financiële administratie van de Belastingdienst opnieuw ingericht. In de begroting 2016 is voor de eerste keer geëxperimenteerd[10] met het realistisch expliciteren van de doelen van de Belastingdienst met daarbij meer meetbare prestatie indicatoren. De komende jaren zal meer aandacht worden besteed aan het helder formuleren van de doelstellingen van de organisatie, de relatie tussen deze doelstellingen en de daarvoor ingezette instrumenten en de verantwoording hierover.

2.2 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 inkomensafhankelijke 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	BZK/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

2.2.1 *Organisatie en uitvoeringsproces*

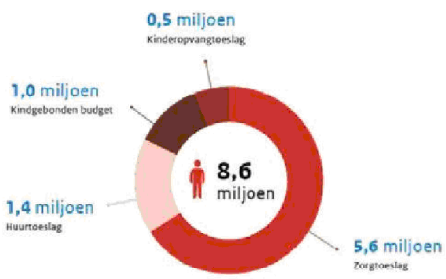
Het onderdeel Toeslagen bestaat uit 1.400 medewerkers (885 vast personeel en 515 uitzendkrachten).11 Het hoofdkantoor van Toeslagen is gevestigd in Utrecht, daarnaast is er door het land een aantal servicepunten. De missie van Toeslagen is het juist, tijdig en rechtmatig toekennen en uitbetalen van toeslagen 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

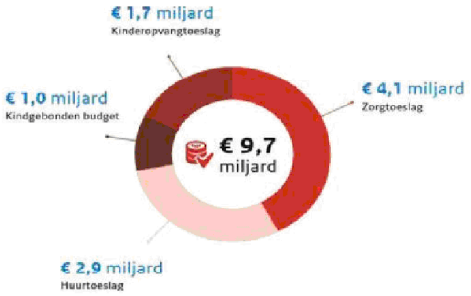
10 Dit n.a.v. de aanbeveling van de Commissie Managementinformatie- en Bekostigingssystematiek (2015).
11 Dit getal is exclusief de medewerkers die het massale proces en de invordering verzorgen en de medewerkers van de ondersteunende diensten zoals de Bel Tel, automatisering en facilitaire dienst.

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 van de Belastingdienst het inkomen waaraan het door de burger opgegeven inkomen wordt getoetst en wordt de invordering van niet terug betaalde toeslagen ook door dit onderdeel verricht. 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. 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



2.2.2 *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 onder andere bij 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.

2.2.3 *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 bestaande 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 zijn veel grondslagen verschillend en is de frequentie in het aantal mutaties bij Toeslagen hoger. 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 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 'mijntoeslagen'12 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.

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 leidden eens te meer tot aanpassing van de wet- en regelgeving wat zowel gevolgen had voor de beleidsprogramma's van de toeslagen als voor de uitvoering ervan.

2.2.4 *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 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."[13] Naast de beschreven rolverdeling, rept de

12 www.mijntoeslagen.nl
13 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, Memorie van Toelichting, TK 2004 – 2005, 29 764 nr. 3 (2004).

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 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."[14]

2.2.5 *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 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: het is aannemelijk dat dit een integrale afweging over de hele toeslagenketen gecompliceerd maakt.

Er zijn ook verschillen in perspectief die het moeilijker maken het gemeenschappelijke doel in ogenschouw te houden. 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 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, programma-uitgaven en politieke toezeggingen.

Ook de rolopvatting verschilt. 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

14 Idem.

(bijvoorbeeld voor de programma-uitgaven) waarover hun minister verantwoording moet afleggen.

Toeslagen en de beleidsdepartementen kennen tenslotte een andere dynamiek. 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 van wet- en regelgeving. Afgelopen jaren is veel inzet gepleegd om deze complexiteit van het toeslagenstelsel te reduceren. Er is echter nog altijd sprake van complexiteit.

2.2.6 *Governance: opzet afspraken*

Voor elke toeslag is 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 beleidsverantwrdelijke directeur-generaal en de [redacted] 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 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 toeslagsoort 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.

2.2.7 Werking afspraken

Op papier zijn er gedegen afspraken tussen 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 programma-uitgaven van de beleidsdepartementen. 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,[15] 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. 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). 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 omdat het programmageld zorgtoeslag wordt opgebracht door premies en daarmee onder het lastenkader valt. 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 programma-uitgaven 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.

15 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, 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. De maandelijkse afstemming in het Algemeen Regulier Overleg verloopt constructief en op medewerkerniveau hebben departementen en Toeslagen veel contact. Het ARO behandelt logischerwijs met name (problematiek in) 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'. Dit moet zijn werking nog bewijzen. Omdat op directeurenniveau geen regulier overleg is ingericht, betekent dit dat men elkaar enkel/vooral zal spreken bij escalatie van incidenten.

2.3 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 kantoren.

afbeelding 1.3 Goederenverkeer in 2014



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

1,6 miljoen ton
via Schiphol

2.3.1 Fiscale- en niet-fiscale taken

De Douane houdt toezicht op het EU-grensoverschrijdend goederenverkeer in Nederland en ziet daarbij toe op de naleving van fiscale en niet-fiscale wet- en regelgeving. Daarbij heeft de Douane de algemene opdracht om de financiële belangen en de veiligheid van de EU te beschermen en daarbij een billijk evenwicht te handhaven tussen douanecontroles en facilitering van legale handel. Het toezicht op de naleving van fiscale wet- en regelgeving is de fiscale taak van de Douane. In het kader van de fiscale taak heft en int de Douane invoerrechten (EU-belasting), omzetbelasting bij invoer, accijnzen, verbruiksbelasting en 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.[16]

Voor de niet-fiscale regelgeving zijn – behalve het toezicht op de in- en uitvoer van liquide middelen voor Financiën – 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).

2.3.2 *Uitvoeringsproces*

De Douane onderscheidt in de uitvoering verschillende processen.

- *Generiek toezicht*

De Douane bewaakt de grens door toezicht te houden, bijvoorbeeld in de terminals op Schiphol en op 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 bij de binnengrens.

- *Aangiftebehandeling*

De Douane verwerkt alle ingediende aangiften van een goederenzending 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 houdt toezicht op en onderhoudt relaties met bedrijven die actief zijn in de logistieke keten (verladers, exporteurs, importeurs, reders,

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

luchtvaartmaatschappijen, etc.). Betrouwbare bedrijven krijgen douanefaciliteiten om de administratieve en toezichtslast te verlagen.

- *Dienstverlening*

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

- *Overige*

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 de uitvoering van 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 in de tijd veranderen 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.

Controles Ebola

Ten tijde van de ebola uitbraak in Afrika zijn op verzoek van EZ en VWS tijdelijk de controles op vluchten uit herkomstlanden met een verhoogd ebola-risico geïntensiveerd.

Handhaving 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 voor de aan haar wettelijk opgedragen taken, 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.

2.3.3 *Bekostiging*

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. Mee- en tegenvallers en beleidsintensiveringen worden in de regel door de Douane zelf opgevangen, dan wel door het ministerie van Financiën. 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.[17]

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.

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

De rollen en verantwoordelijkheden met betrekking tot de Douane zijn op basis van verschillende wet-en regelgeving multi-interpretabel. In het Douanewetboek van de Unie staat dat de Europese douaneorganisaties de 'algemene opdracht' hebben om toezicht te houden op het EU-buitengrensoverschrijdende goederenverkeer[18]. 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. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het handhavingsbeleid van de Douane ligt bij de minister van Financiën. Verder is vastgelegd dat voor de inzet van de Douane de betrokken beleidsdepartementen

17 In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van deze geldstromen.

een convenant moeten sluiten over de kwalitatieve en kwantitatieve inzet voor naleving van een bepaalde wetgeving.[19]

2.3.5 *Werking rollen en verantwoordelijkheden*

Vanwege het gebrek aan een eenduidige rolverdeling, is in de praktijk de relatie tussen de Douane en de betrokken beleidsdepartementen op verschillende wijze ingevuld. 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 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 verantwoordelijk is voor de 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 en de maatschappelijke impact. De beleidsdepartementen kunnen dit meewegen in hun besluitvorming.

De verschillen in perspectief en het gebrek aan eenduidigheid werken 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. Met name de Douane ondervindt hier hinder van.

Box 4. Antillenvluchten vanaf Eindhoven Airport

Het staat luchtvaartmaatschappijen in het Koninkrijk op grond van de huidige wetgeving vrij om vluchten uit te voeren op het Caribisch deel van het Koninkrijk. Arkefly was in 2015 voornemens te starten met vluchten op Curaçao en Aruba vanaf Eindhoven Airport (EAP). Zodra dit voornemen bekend werd is er intensief overleg opgestart tussen de betrokken private en overheidspartijen (o.a. IenM, VenJ en Douane) aangezien voor vluchten uit deze landen een zogenaamd 100%-controleregime geldt. Het bleek uiteindelijk niet mogelijk om op EAP de benodigde 100%-controle van passagiers en hun bagage uit te voeren, gezien de korte voorbereidingstijd en de grote benodigde investeringen – onder andere in de capaciteit van de Douane - afgezet tegen het kleine aantal vluchten (twee per week) en het feit dat niet was gegarandeerd dat Arkefly deze vluchten tot in lengte van jaren zou blijven uitvoeren. Arkefly heeft daarom in goed overleg met de overheid besloten de geplande vluchten op Curaçao en Aruba te verplaatsen naar Schiphol, van waar deze luchtvaartmaatschappij al meer vluchten uitvoert naar deze bestemmingen.

2.3.6 *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

18 Douanewetboek van de Unie, EU Verordening 952/2013, artikel 3.
19 Algemene Douanewet, artikel 1.3. lid 5 (2008).

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.

2.3.7 Werking afspraken

Het beeld hoe de sturing en samenwerking tussen Douane en de departementen is geregeld is diffuus. De Douane heeft met alle beleidsverantwoordelijke departementen (EZ, IenM, Buza, 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 overleg twee keer per jaar met directeuren 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. De beleidsdepartementen denken verschillend over de wenselijkheid daarvan.

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 passages die in verschillende convenanten zijn opgenomen 'dat partijen in de regel de eigen kosten dragen voor de uitvoering' en dat 'over bijzondere kosten nader overleg wordt gevoerd', zijn aanleiding voor discussies over de financiering van zo een taakuitbreiding. Taakuitbreidingen zijn in het verleden wel en niet gefinancierd door de beleidsdepartementen.

Box 5. Sanctiemaatregelen Rusland
In 2014 wordt door de regeringsleiders van de EU besloten tot sanctiemaatregelen tegen Rusland. De Douane benaderd Buitenlandse Zaken als beleidsverantwoordelijk departement 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. Na overleg bracht de Douane voor Buitenlandse Zaken verschillende wijzen van uitvoering en handhaving 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 (BHOS) als beleidsverantwoordelijke deze kosten zou vergoeden. Buitenlandse Zaken was hier niet mee akkoord. Buitenlandse Zaken heeft uiteindelijk de benodigde bedragen (22 mln voor 2015 en 2016) overgeboekt naar de begroting van Financiën maar deze bij generaal gecompenseerd gekregen bij Voorjaarsbesluitvorming.

2.4 FIOD

De FIOD is een bijzondere opsporingsdienst belast met het bestrijden van fiscale en financiëel-economische fraude op onder meer het terrein van fiscaliteit, toeslagen, Douane en overig als 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[20] en staat voor opsporingsonderzoeken in een gezagsrelatie (wettelijke sturingsrelatie) met het Openbaar Ministerie. Onder gezag van de Officier van Justitie[21] is de FIOD belast met de:

- 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.

2.4.1 *Taken en uitvoeringsproces*

De FIOD werkt binnen het beleidsterrein van het ministerie van Financiën op twee taakvelden,[22] (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 binnenkomende signalen via toezichthouders of andere bronnen en 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).

20 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, artikel 2 (2007).
21 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten, artikel 3 (2007).
22 Wet BOD-en, artikel 3.

Handhaving
In het recent vastgestelde handhavingsarrangement(HHA) zijn voor de jaren 2016-2019 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 benodigde flexibiliteit mochten gedurende een jaar bepaalde ontwikkelingen en prioriteiten wijzigen. De verdeling komt verder tot stand op basis van prioriteiten voor de FIOD: naast het afpakken van crimineel vermogen gaat het om witwassen, faillissementsfraude, IH/VT-fraude[23], precursoren, corruptie en cyberfraude[24].

2.4.2 *Bekostiging*
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. Wel is in 2012 bij de kabinetsformatie budget toegevoegd aan de begroting van Financiën voor witwasbestrijding en is in 2015 besloten om via de begroting van V&J extra middelen voor de FIOD (en partners in de keten) beschikbaar te stellen voor een intensivering in de bestrijding van witwassen en corruptie.[25]

2.4.3 *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.

2.4.4 *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.

2.4.5 *Governance: opzet afspraken*
Anders dan het HHA – wat wordt gesloten tussen de [redacted] Belastingdienst en de [redacted] van het Functioneel Parket van het OM 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.

2.4.6 *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.

23 Systeemfraude met inkomensheffing en voorlopige teruggave.
24 Bron: HHA 2016-2019
25 Zie bijlage 4 voor een overzicht van deze geldstromen.

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.

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 wordt 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 beter kunnen worden gescheiden. Tot dan toe was uitvoering een organisatorisch onderdeel van het kerndepartement en hiërarchisch ondergeschikt aan beleid.[26] 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 uitvoerders 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 was de verzelfstandiging van de uitvoering, wat leidde tot de oprichting van tal van agentschappen en ZBO's.[27]

Na de eeuwwisseling schuren beleid en uitvoering ('verbinding verbroken').[28] 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 verbeterd. 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.[29]

Het gevolg van deze inzichten was dat modellen voor resultaatgericht sturen werden 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 2009 tot een voortdurend verdere detaillering van deze sturingsrelatie bij ZBO's en agentschappen.[30][31] Ook wordt hierbij gewezen

26 Ministerie van SZW en Lysias Consulting Group , 'Sterk samenspel, over de uitvoerbaarheid van beleid', p. 13 (2007).
27 Kabinetsnota Programma Vernieuwing Rijksdienst, TK 2007 – 2008, 31201 nr. 3 (2007).
28 Eerste Kamer, 'Verbinding verbroken', parlementair onderzoek privatisering en verzelfstandiging overheidsdiensten, Eerste Kamer 2012-2013 C, B, (2012).
29 Stuurgroep beleid en uitvoering in opdracht van programma Vernieuwing Rijksdienst, 'Van aansturen naar samenwerken: zicht op een betere relatie tussen beleid en uitvoering'. (2009).
30 Staatscourant, 15 oktober 2012, nr. 20668, Regeling Agentschappen(2012).

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 beleidsdoelen en- effecten niet gerealiseerd worden. Dit leidde tot een hernieuwde aandacht voor het instrument uitvoeringstoets. De uitvoeringstoets wordt opgenomen in het zogenaamde Integraal Afwegingskader (IAK). Het IAK schrijft voor het Rijk voor dat in een wetsvoorstel een uitvoeringstoets en handhavingstoets moeten worden opgesteld.[32]

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[33]. Uit onderzoek blijkt dat de totstandkoming van beleidsprioriteiten en de verbinding met de uitvoering een voortdurend spel van sturen, bijsturen, aanpassen en veranderen is; 'een beleidsprioriteit is geen punt, maar de komma'.[34] Aanvullend roept de WRR uitvoerende toezichthouders op 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.[35]

Het kabinet bevestigt in reactie hierop, dat beleid en uitvoering:[36][37]

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

---

31 Minister voor WenR, Circulaire 'Governance ten aanzien van ZBO's', bijlage bij brief TK 2014 – 2015, 25 268, nr. 113 (2015).
32 Ministerie van VenJ, Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving en Integrale Handleiding uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets (2015).
33 Staat van de Rijksverantwoording 2014, Algemene Rekenkamer (2015).
34 Aalders, Kurvers, Mos en Veurink, 'Nationale Politie(k), De uniformering en disciplinering van één korps. Kansrijke verbindingen tussen beleid en uitvoering voor de Nationale Politie', NSOB (2014).
35 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht', (2013).
36 Minister van WenR, Kabinetsreactie 'Toezien op publieke belangen', TK 2013 – 2014, nr. 3 (2013).
37 Regeling van de Minister-President houdende de vaststelling van aanwijzingen inzake de rijksinspecties, 30 september 2015, nr. 3151041 (2015).

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.[38]

3.2 Formeel sturingsmodel

Om de complexe relatie tussen beleid en uitvoering in opzet goed te kunnen laten 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, te weten 1) de opdrachtnemer (uitvoerder), 2) de opdrachtgever (het beleidsverantwoordelijk departement) en 3) de eigenaar van de uitvoering. De eigenaar is in veel gevallen de secretaris-generaal van het departement waaronder de uitvoering ressorteert. Deze eigenaar houdt toezicht op de uitvoering 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 , kwaliteit, kosten, risico's en verantwoording en hebben gedurende de uitvoering overleg. Een *governance* voorkomt dat de relatie tussen beleid en uitvoering persoonsafhankelijk is.[39] 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, opdrachtnemer en eigenaar geeft in opzet een goede waarborg voor een evenwichtige afweging tussen de verschillende belangen:

- het belang van de opdrachtgever bij realisatie van de beleidsdoelstellingen door een gedegen uitvoering voor een passend budget;
- het belang van de opdrachtnemer bij duidelijkheid wat er gedaan moet worden en wat behoort tot de zelfstandige beslissingsbevoegdheid;
- het belang van de eigenaar bij een structureel goed toegeruste uitvoerende organisatie en een goed lopend proces tussen opdrachtgever en opdrachtnemer.

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 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,[40][41] maar er zijn ook andere vormen mogelijk,

38 Ministerie van VenJ, Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving en Integrale Handleiding uitvoerbaarheidstoets en handhaafbaarheidstoets (2015).
39 Hulskamp, 'Een relatie tussen ministerie & uitvoeringsorganisatie. Zorg dat het werkt.' Masterthesis EUR (2009).
40 Staatscourant, 15 oktober 2012, nr. 20668, Regeling Agentschappen (2012).

bijvoorbeeld een beheer-en gezag relatie.[42]

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 worden 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.

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.[43] Alleen dan kan er een relatie ontstaan op basis van gelijkwaardigheid.[44] Dit vertrouwen - in de zin van het zich kwetsbaar kunnen opstellen -, ontstaat door (informeel) overleg, openheid, en partnerschap.[45] 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

De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van OCW. DUO voert o.a. de studiefinanciering uit en de financiering van basisscholen.[46] DUO is een agentschap en wordt gefinancierd vanuit OCW (de moeder), andere departementen (tweeden) en organisaties buiten de Rijksoverheid

41 Minister voor WenR, Circulaire 'Governance ten aanzien van ZBO's', bijlage bij brief TK 2014 – 2015, 25 268, nr. 113 (2015).
42 Instellingsbesluit Interdepartementale Beheer- en Gezagstructuur Koninklijke Marechaussee (2009).
43 Dijksterhuis, 'Vertrouwen, controle en risico's, onderzoek naar de invloed van vertrouwen op de samenwerking tussen beleid en uitvoering,' Masterthesis RUG (2010).
43 Raets, 'Niet gelijk, wel gelijkwaardig, Een onderzoek naar de factoren die een gelijkwaardige relatie tussen kerndepartementen en agentschappen beïnvloeden.', Masterthesis, Universiteit van Utrecht (2012).
45 Van Thiel en Yesilkagit, Good neighbours or distant friends? Trust between Dutch ministries and their executive agencies. Public Management Review 13 (6), (2008).
46 Rijksbegroting Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015).

(derden). De DUO is opdrachtnemer. De belangrijkste opdrachtgevers voor DUO zijn de twee onderwijs-DG's van OCW: de Primair en Voortgezet onderwijs (DGPV) en de 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 als eigenaar. Naast de opdrachtgevers en de 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 OGO komt de voortgang van deze afspraken aan de orde.[47] Bij wijzigingen in beleid wordt een uitvoeringstoets uitgevoerd over de (financiële) consequenties. DUO heeft voor het relatiemanagement met de opdrachtgevers een accountmanagement ingericht (+ 40 medewerkers).

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. De DUO krijgt van de eigenaar de ruimte om iets op te bouwen.[48]

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.[49]

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[50]. De Koninklijke Marechaussee (KMar) heeft naar aanleiding van de conclusie over een gebrek aan sturing en prioritering bij de inzet van de KMar,[51] 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.

47 Ministerie van OCW, Doorlichtingsrapport DUO (2015).
48 Idem.
49 Idem.
50 Leijtens, 'Tussen plan en praktijk. Een onderzoek naar resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee', proefschrift UL (2008).
51 Commissie Vliegenthart, Evaluatie Beleidsplan Koninklijke marechaussee (2010).

- *Beleidsverantwoordelijke:* de minister die verantwoordelijk is voor het vaststellen van het beleid in het kader waarvan de Koninklijke Marechaussee de taken uitvoert.
- *Beheerder:* degene die verantwoordelijk is voor de beschikbaarheid, de kwaliteit, capaciteit en beheer van de KMar en voor de organisatie van het proces tussen enerzijds de beleids- en gezagsverantwoordelijken en anderzijds de uitvoerder. Voor de KMar is de minister van Defensie de beheerder, die daartoe de [redacted] heeft gemandateerd.
- *Uitvoerder:* de [redacted] der Koninklijke Marechaussee die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de aan de Koninklijke Marechaussee opgedragen taken.

De structuur bestaat uit een bestuursraad en een taakveldberaad. 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 taken te bemensen, 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 [redacted] van Defensie (beheerder en gezagsdrager), de [redacted] van Veiligheid en Justitie (gezagsdrager) en de [redacted] van de Koninklijke Marechaussee.[52]

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

De AIVD werkt voor verschillende behoeftestellers (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 behoeftestellers en veiligheidspartners niet of te laat betrok bij de prioritering en planvorming van haar werkzaamheden.[53] 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 [redacted] 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.[54] 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

52 Instellingsbesluit Interdepartementale Beheer-en Gezagsstructuur Koninklijke Marechaussee (2009).
53 Commissie Dessens, Evaluatie Wet op de Inlichtingen –en Veiligheidsdiensten (Wiv) 2002 (2013).
54 Idem.

aanwijzing posterioriteiten. De aanwijzing is daarmee de integrale, meerjarige visie zijn van het kabinet gericht op het functioneren en presteren van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in de veiligheidsketen.[55]

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.[56] Achtergronden daarbij waren de rapporten van de Algemene Rekenkamer van 1998[57] en 2005[58] en de Kamermotie van Hijum/van den Ham,[59] 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',[60] 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 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 bereidt 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. De andere keer 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).

55 Algemene Rekenkamer, Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD, (2015).
56 Besluit instelling Kustwacht (2006).
57 Algemene Rekenkamer, Functioneren Kustwacht, (1998).
58 Algemene Rekenkamer, Functioneren Kustwacht Nederland, (2005).
59 Kamerstuk 29 800 XII, nr. 19 (2005).
60 www.andereoverheid.nl

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 verantwoordelijkheid** 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 Gezamenlijke 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 tijdig 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 kan meer invulling worden gegeven aan 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 kan worden geoptimaliseerd. 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 op basis van regelgeving en afspraken 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.

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 (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 voorkomt dat partijen worden geconfronteerd met de gevolgen van wijzigingen, zonder dat hierover expliciete communicatie heeft plaatsgevonden.

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.

4.1.3 *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 van wijzigingen in de uitvoering op beleid en programma uitgaven van beleidsdepartementen in kaart brengt.

4.1.4 *Financiële spelregels*

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

4.1.5 *Vertrouwen*

Door incidenten, het ontbreken van de juiste vorm van overleg en discussies over budget lijkt het wederzijds vertrouwen m.n. op bestuurlijk niveau tussen de Belastingdienst, 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 *Gezamenlijke 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. Mede hierom is in een aantal gevallen weinig wisselwerking tussen beleid en uitvoering. 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. Één aantal van de beleidsverantwoordelijke departementen heeft enkel aan de voorkant in een convenant afspraken gemaakt, maar heeft nauwelijks afstemming met de Douane 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 (er 'samen van zijn') of de keten is niet voldoende ingericht. Een enkel departement ziet de Douane als zelfstandig toezichthouder die op basis van risicoanalyses zou moeten besluiten hoe capaciteit wordt ingezet over de verschillende beleidsterreinen. De Douane ziet zichzelf als uitvoerder en vindt het wenselijk een opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie te hebben. De Douane verwacht dat het beleidsbepalende departement aangeeft wat gecontroleerd moet worden en welk effect men hiermee beoogt. De Douane kan 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 belemmerend bij besluitvorming over de (wijze van) inzet van de Douane. Het gebrek aan ketendenken leidt ertoe dat de gevolgen voor de Douane van nieuwe wet- en regelgeving, beleidsbeslissingen en externe ontwikkelingen vaak onvoldoende of na initiële besluitvorming in beeld zijn. Beleidsdepartementen hebben weinig zicht op de taakuitvoering door de Douane. De organisatie heeft geen jaarverslag waarin volledig per taakveld en per beleidsdepartementen verantwoording wordt afgelegd.

4.2.2 *Sturing*

Bij wet bestaat geen geformaliseerde sturingsrelatie tussen de Douane en beleidsdepartementen, anders dan de oproep om convenanten te sluiten over de kwalitatieve en kwantitatieve inzet van de Douane. In deze convenanten is de samenwerking tussen de beleidsdepartementen en de Douane geregeld. Er is geen sprake van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. 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. 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 en geen stem 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. De Douane wil graag meer betrokkenheid van de beleidsdepartementen bij deze afweging. Buitenlandse Zaken wil deze afweging aan de Douane laten.

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 doorvoert en verbaasd kunnen zijn wanneer ergens een knelpunt optreedt.

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 interdepartementaal gremium waarin de beleidsprioriteiten waarop de Douane toezicht moet uitoefenen integraal kunnen worden bepaald. Het budget en de capaciteit van de Douane is echter uitputbaar, waardoor een integrale afweging over alle beleidsprioriteiten en aandachtsgebieden nodig is. De keuze om te intensiveren op het ene beleidsterrein, kan gevolgen hebben voor het toezicht wat wordt uitgeoefend voor een andere beleidsterrein. Het is onduidelijk wie in zo een geval de afweging moet maken aan welk beleidterrein (minder) capaciteit wordt besteedt en hoe beleidsdepartementen daarbij worden betrokken. 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 maar zo specifiek en massief zijn en/of bijstand aan andere organisaties, 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 passages uit de convenanten 'dat partijen in de regel de eigen kosten dragen voor de uitvoering' en 'dat bij bijzondere kosten in overleg wordt getreden', geven onvoldoende helderheid over de financiering van taakuitbreidingen. Daarnaast moet worden opgemerkt dat grootschalige taakuitbreiding niet op korte termijn gerealiseerd kan worden: het aannemen en opleiden van extra douaniers kost tijd.

4.2.4 Vertrouwen

Er is geen sprake van (in)formele controle of structurele informatie-uitwisseling 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 Gezamenlijke verantwoordelijkheid en wisselwerking

De FIOD werkt in de keten naar tevredenheid samen met het OM en andere handhavingspartners. 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 informatie-uitwisseling 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. Het HHA komt meerjaarlijks 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 gevallen voor onnodige spanning. Dit heeft onder meer te maken met te weinig aandacht – m.n. op bestuurlijk niveau - voor de 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 nog onvoldoende in beeld. Met de UTNS is een goede eerste stap gezet dit inzichtelijk te maken.

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. Complicerend daarbij is dat in veel gevallen verschillende ministers verantwoordelijk zijn voor beleid en uitvoering. 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.

Structurele informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de werkzaamheden van Toeslagen, Douane en FIOD kan in meer detail en een meer prominente plaats krijgen in de halfjaarrapportages van de Belastingdienst.[61] 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.[62] 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.

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

61 14e en 15e Halfjaarrapportage Belastingdienst, (2014).
62 16e halfjaarrapportage Belastingdienst (2015).

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 Toeslagen op basis van de Awir, is de relatie met de beleidsdepartementen vrijblijvend te noemen en is er discussie hoe ver de aansturing vanuit beleidsdepartementen zou moeten gaan.

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 - verantwoordelijken 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 wijzigingen onvoldoende in beeld*

De Belastingdienst heeft geen systematiek die de ontwikkeling van de benodigde apparaatsbudgetten meerjarig geobjectiveerd inzichtelijk maakt.[63] Ondanks de positieve ontwikkelingen die met de UNTS zijn ingezet, bestaat nog niet voldoende 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 het inzichtelijk maken van de kosten voor de uitvoering van de Kinderopvangtoeslag in het kader van het wijzigen van het stelsel van de bekostiging van de kinderopvang en overdracht van deze taak aan DUO, wordt dit inzicht bijvoorbeeld extracomptabel verkregen. Dit brengt het risico met zich mee dat op verschillende wijzen kostencalculaties worden gemaakt. Wanneer de Belastingdienst de komende periode een kostenmodel ontwikkelt – hiertoe is met het groeivoetmodel[64] een aanzet gedaan - kan het mogelijk worden om op meer 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. Met de UTNS is hiermee een eerste stap gezet.

63 ABD TopConsult ,Bekostigingssystematiek voor de Belastingdienst, (2015).
64 Idem.

5 Aanbevelingen

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 volgende uitgangspunten die zijn afgeleid van kabinetsbeleid en van wetenschappelijk onderzoek.

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

Daarnaast zijn, mede op basis van praktijkvoorbeelden, handvatten gedestilleerd die een gedegen sturing en vertrouwensrelatie 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 op alle niveaus waarin gepercipieerde risico's worden gedeeld en informele controle wordt toegestaan. Dit alles ter ondersteuning van 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.[65]

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 daarom 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 en andere ketenpartners en stuur deze in een vorm waarbij niet het risico wordt gelopen dat strategische of operationele informatie kan worden misbruikt door potentiële 'overtreders'. Doe dit ook met het 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. 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 beleidsdepartementen 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. Hieronder wordt gesproken over opdrachtgever en opdrachtnemer. Dit is vaktaal uit de wetenschap en de praktijk bij de Rijksoverheid, ontleend aan de sturingsmodellen van agentschappen en ZBO's. Met deze woorden wordt uitdrukkelijk niet een hiërarchische relatie bedoeld, maar juist een relatie gebaseerd op gelijkwaardigheid en wederkerigheid door het maken van afspraken.

Een formele sturingsrelatie (systeemoplossing) is niet zaligmakend, maar wel een noodzakelijke stap. 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.

65 In lijn met de aanbevelingen van de Commissie Managementinformatie- en Bekostigingssystematiek Belastingdienst, ABD Top Consult, Bekostiging van de Belastingdienst (2015).

Om de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering door het formaliseren van de sturing en het creëren van vertrouwen succesvol te laten zijn, is een cultuuromslag vereist. Deze cultuuromslag kan naar mening van de werkgroep alleen plaatsvinden als deze op bestuurlijk niveau van hoog tot laag wordt gedragen. Met de cultuuromslag kan vandaag worden gestart.

5.2 Toeslagen

5.2.1 Organiseer en formaliseer de sturingsrelatie

- Organiseer een sturingsrelatie tussen de beleidsverantwoordelijke departementen en Toeslagen en formaliseer deze.
- Zoek aansluiting bij sturingsrelaties (governance) zoals die worden gehanteerd bij agentschappen en ZBO's (opdrachtgever/ opdrachtnemerschap), zonder van Belastingdienst/Toeslagen nu een agentschap te maken. 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.
- De bestaande financiële afspraken uit de convenanten blijven daarbij gehandhaafd, waarbij bij gewijzigde wet-en regelgeving de beleidsdepartementen in principe voor dekking zorgen van extra uitvoeringskosten op basis van een door de Belastingdienst aangeleverde onderbouwing van de geraamde uitvoeringskosten.[66]
- Houdt bij het maken van afspraken over het 'wat' en 'hoe' rekening met de relatie tussen de belastingheffing en de uitvoering van toeslagen en de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst voor een doeltreffende en doelmatige handhavingsaanpak over al haar fiscale en niet-fiscale taken heen.
- De werkgroep ziet het opdrachtgever-opdrachtnemer-eigenaar model als een model waarmee de benodigde *checks and balances* worden geborgd. De invulling kan op verschillende wijze, passend bij de context en organisatie, worden ingevuld.

5.2.1.1 Voorstel uitwerking

De werkgroep ziet voor Toeslagen een logische uitwerking als volgt.

- 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 [redacted] Belastingdienst wordt opdrachtnemer. Hij kan deze taak mandateren aan het lid van de raad van bestuur van de Belastingdienst verantwoordelijk voor toeslagen [redacted].
- Gezien de noodzaak om bij botsende belangen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voldoende bestuurlijk gewicht in de schaal te leggen, wordt voorgesteld de [redacted] van Financiën aan te wijzen als eigenaar. Deze keuze wordt mede ingegeven door de stelselverantwoordelijkheid van Financiën voor de inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de analogie met het

66 Zie pagina 21.

1893703 02401

eigenaarschap bij agentschappen. De eigenaar wordt ondersteund door de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van Financiën.

- De eigenaar weet zich aangesproken als procesbewaarder van het sturingsmodel, bij conflicterende belangen waar opdrachtgever en opdrachtnemer niet uitkomen en in het bijzonder in het bewaken van de continuïteit van de organisatie. Daarnaast kan de eigenaar een rol spelen bij de weging van politiek-bestuurlijke risico's. De eigenaar is niet belast met de dagelijkse bedrijfsvoering van de uitvoering.
- Er wordt een escalatieladder ingericht bij conflict tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, waarbij de eigenaar het laatste ambtelijke escalatieniveau is.
- In de opdrachtgever/opdrachtnemer relatie kunnen elementen van het resultaatgerichte sturingsmodel van agentschappen en ZBO's worden overgenomen.
    - De drie partijen maken elk jaar op managementniveau schriftelijk afspraken over de opdracht, prestaties, kwaliteit, kosten, risico's en verantwoording.
    - Minimaal één keer per jaar en bij noodzaak (escalatie)vindt bestuurlijk overleg plaats op SG/DG niveau tussen opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. Daarnaast wordt aanbevolen hierbij ook de van SZW te betrekken als mede- stelselverantwoordelijke voor de inkomensafhankelijke regelingen (Awir) en de FEZ als eigenaarsondersteuning. In dit overleg kan de relatie en de werking van het raamconvenant aan de orde komen, alsmede het handhavingsplan en de verantwoording.
    - 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 drie keer per jaar op directeursniveau overleg gevoerd over de managementafspraken (voorbereiding, uitvoering, verantwoording).
    - Daarnaast bestaat het maandelijks ARO- overleg op medewerker niveau (met betrokkenheid van de departementen, kantoor Toeslagen, het DG Belastingdienst en waar nodig FEZ).
- Aandachtspunt bij het maken van afspraken is dat de invloed van de opdrachtgevers wordt beperkt door:
    1. De integrale werkwijze van Toeslagen; 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 toezicht en de invordering.

5.2.2 *Vergroot samenwerking en vertrouwen*

- Voer over de toeslagen 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 Toeslagen bij de voorbereiding van nieuw beleid en nieuwe wet- en regelgeving van departementen, de uitvoeringstoets nieuwe stijl uitvoeren en stuur deze toets mee naar het parlement. Laat beleidsdepartementen dit doen (beleidstoets) bij wijzigingen in de uitvoering bij Toeslagen.
- 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. Alternatief is om te onderzoeken of dit meer plaats kan krijgen in de reguliere halfjaarrapportages van de Belastingdienst.
- Onderzoek hoe Toeslagen en de beleidsdepartementen samen stappen kunnen zetten om in de uitvoering de beleidsdoelstellingen van de betrokken departementen te faciliteren. Onderzoek daarbij tevens hoe wet- en regelgeving kan worden vereenvoudigd.

Intensiveer (informeel) overleg en investeer in de relatie op bestuurlijk niveau

- Voer op het niveau van [redacted]- en directeuren overleg over de relatie, de managementafspraken en de verantwoording (zie 'voorstel uitwerking').
- Zorg voor voldoende invulling, continuïteit en managementaandacht voor de interfacefunctie (accounthouderschap) bij het Directoraat-Generaal Belastingdienst tussen de beleidsdepartementen en de uitvoering, als noodzakelijke schakel om partijen bij elkaar te brengen en elkaar te laten verstaan (relatiemanagement).
- 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.
- Zoek aansluiting bij sturingsrelaties waarbij een rolverdeling is tussen opdrachtgever, opdrachtnemer- en eigenaar. Gegeven de aard van de organisatie (staatsapparaat) en de veelheid van taken die de Douane voor verschillende partijen uitvoert, kan in het bijzonder worden gekeken naar het sturingsmodel van Kustwacht Nederland en de Koninklijke Marechaussee.

- Het budget van de Douane staat op de begroting van Financiën. Opdrachtgevers hebben – i.t.t. veel andere opdrachtgever /opdrachtnemerrelaties – geen vanzelfsprekende budgetverantwoordelijkheid, waarbij de opdrachtgever de opdrachtnemer betaalt voor de uitvoering. Dit is slechts in uitzonderlijke gevallen aan de orde (zie uitwerking).
- Zorg voor meer uniforme convenanten en streef daarbij naar eenduidige afspraken met ruimte voor maatwerk, vanwege uitlopend controleniveau voorgeschreven in diverse EU bepalingen 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 op hoogambtelijk niveau opdrachtgever van de Douane. De departementen geven per niet-fiscale taak aan wat gehandhaafd moet worden en wat de beoogde effecten zijn (het *wat*). Departementen zijn niet verantwoordelijk voor de wijze van handhaving.
- De opdrachtnemer wordt de Belastingdienst. Hij is verantwoordelijk voor de wijze van uitvoeren en handhaven (het *hoe*). Hij kan deze taak mandateren aan de Douane.
- De eigenaar/beheerder van de Douane wordt de van Financiën, gezien de noodzaak om bij botsende belangen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer voldoende bestuurlijk gewicht in de schaal te leggen.
- Voor overleg en besluitvorming wordt een Opdrachtgevers – Opdrachtnemersberaad Douane opgericht (OOD). In dit hoogambtelijk gremium zijn de opdrachtgevende departementen op DG niveau vertegenwoordigd. Van de zijde van de opdrachtnemer is in elk geval de Douane vertegenwoordigd. De voorzitter van het OOD is de van Financiën.

Handhavingsplan en Jaarverslag

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

- Op basis hiervan maakt de Douane een geïntegreerd handhavingsplan en meerjarige begroting. In dit plan staan taken, prioriteiten en handhavingsstrategie uitgaande van de beschikbare capaciteit van de Douane. In het plan 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;
    - de Douane de algemene opdracht heeft om alle overheidscontroles op goederen aan de EU-grens te regisseren.

- Het OOD neemt kennis van het geïntegreerd handhavingsplan van de Douane. Wanneer de wensen van de beleidsdepartementen de capaciteit van de Douane te boven gaan en dit niet kan worden opgevangen door herprioritering binnen het takenpakket van het departement verantwoordelijk voor het knelpunt, is herprioritering binnen de beleidsterreinen van meerdere of alle departementen noodzakelijk. Het OOD neemt in dit geval het besluit over de integrale afweging van de maatschappelijke belangen (prioriteiten en posterioriteiten). Het geïntegreerde handhavingsplan wordt in beginsel ter kennisname aan de Ministerraad verstuurd. Indien noodzakelijk vindt inhoudelijke behandeling plaats.
- Het geïntegreerde handhavingsplan wordt door de staatssecretaris van Financiën als principaal beheerder van de Douane aan de Kamer gestuurd, in een vorm waarbij niet het risico wordt gelopen dat strategische of operationele informatie kan worden misbruikt door "potentiële" overtreders. 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 ter kennisname wordt behandeld in het OOD. De staatssecretaris van Financiën stuurt dit verslag aan de Tweede Kamer.

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 uitvoeringsjaar nieuwe of gewijzigde 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 betrokken departementen over deze wijzigingen.
    2. Indien deze bandbreedtes onvoldoende blijken – waarbij de Douane een inspanningsverplichting heeft om dit aan te tonen - , vindt in overleg met het betrokken beleidsdepartement prioritering plaats binnen de taken die worden uitgevoerd op het beleidsterrein van dit departement. Het OOD wordt over deze wijziging geïnformeerd.
    3. Indien prioritering binnen de taken van één departement niet mogelijk is – waarbij de Douane een inspanningsverplichting heeft om dit aan te tonen - wordt binnen de taken van de andere beleidsdepartementen geprioriteerd. Om hier een besluit over te kunnen nemen komt het OOD bijeen. Bij de gewijzigde prioriteitsstelling wordt expliciet gemaakt welke taken de Douane niet of minder doet. Indien noodzakelijk vindt escalatie plaats naar ministerieel niveau.
    4. Enkel in het uitzonderlijke geval wanneer de OOD prioritering van taken binnen de bestaande omvang van de Douane niet mogelijk acht, bereidt de OOD een advies voor ten behoeve van de ministerraad d.t.v. de staatssecretaris van Financiën, met een voorstel om de capaciteit van de Douane uit te breiden. In dit advies wordt, rekeninghoudend met de geldende budgettaire spelregels, het volgende meegewogen:
        - De financiële effecten van wijzigingen in de uitvoering of autonome wijzigingen (volume-effecten), worden in beginsel

opgevangen door het uitvoeringsverantwoordelijke departement. Dit geldt voor zowel de fiscale- als de niet fiscale taken.
    - In het geval van financiële effecten van beleidswijzigingen die niet kunnen worden geprioriteerd binnen de bestaande capaciteit, doet het ODD een voorstel voor het in gezamenlijkheid dragen van de kosten door alle opdrachtgevers en kan het ODD een verzoek tot generale compensatie ondersteunen. Het is onrechtvaardig dat de kosten voor de laatst toegevoegde taakuitbreiding enkel ten laste komen van het vragende departement. Hiermee wordt tevens een prikkel ingebouwd om herprioritering over beleidsterreinen heen te prefereren boven uitbreiding.
    - In het (uitzonderlijke) geval dat een opdrachtgevend departement de Douane vraagt bovenop de op grond van de douane-expertise voldoende geachte inzet een extra inspanning te leveren (bijv. de beleidswens om toch een 100% controle uit te voeren), zullen de eventueel daarmee extra te maken kosten ten laste van dat departement komen.
    - 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 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 directeurenniveau 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 FIOD

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

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

- Deel (een vorm van) het handhavingsarrangement en jaarverslag actief met gezag, ketenpartners en beleidsdepartementen. Informeer de Tweede Kamer vanwege de vertrouwelijkheid van het HHA op hoofdlijnen over de prioriteiten, zodat wel wordt geborgd dat er een gedegen beeld aanwezig is 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 de [redacted] Douane wordt uitgevoerd, draagt hier aan bij.

Afbakening, hoofdvraag en deelvragen
Het onderzoek zal zich richten op de onderdelen Douane, FIOD en Toeslagen[67] 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?

67 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

Vz. en secretariaat	**Naam**
Voorzitter	
FIN/IRF	
FIN/IRF plv.	
FIN/Belastingdienst	
FIN/Belastingdienst plv.	

Werkgroep
FIN/Belastingdienst
FIN/Belastingdienst plv.
FIN/IRF
FIN/FEZ
SZW
SZW plv.
VWS
VWS plv.
AZ
BZK/WenR
BuZa
Buza plv.
VenJ

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] (Belastingdienst)

[redacted] (Kmar)

[redacted] (Douane)

[redacted] (Douane)

[redacted] (FIOD)

[redacted] (Belastingdienst)

[redacted] (BZK)

[redacted] (Douane)

[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 taakuitvoering door Toeslagen, Douane en FIOD met een ondergrens van 1 mln, tot en met 2014.

Organisatie	Maatregel	Departement	Bedrag in mln euro	Jaartal
Toeslagen	Awir	Regeerakkoord	23,5 100,4 45,5	2004 2005 2006 <
Toeslagen	Verhuurderheffing	VROM	1,3	2005
Toeslagen	Awir	SZW	6,7	2006 <
Toeslagen	Wet basisvoorziening Kinderopvang	SZW	14,7 19 19 15,5	2004 2005 2006 2007 <
Toeslagen	Kindertoeslag	SZW	3,3 5,4 17,2 16	2006 2007 2008 2009 <
Toeslagen	Na-calculatie budgetoverdracht UWV	SZW	8,9 5,5	2007 2008 <
Toeslagen	Wijzing zorgtoeslag (woonlandfactor)	VWS	3 4,4 2,7	2007 2008 2009
Toeslagen	Landelijk register kinderopvang	OCW	2,5	2010
Toeslagen	Extra uitvoeringskosten Kinderopvangtoeslag	SZW	1,6	2012 <
Toeslagen	Wetswijziging kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen	SZW	2,3	2012
Toeslagen	Tegemoetkoming zorgkosten	VWS	1	2013
Toeslagen	Uitvoering inkomensafhankelijke huurverhoging	WenR	1	2014
Toeslagen	Uitvoering terugwerkende kracht	SZW	2 1,9	2013 2014
Toeslagen	Eén bankrekeningnummer	SZW	2	2014 <
Douane	Toelage onregelmatige dienst	VenJ	2	2004 <
Douane	100% drugsconctroles Schiphol	VenJ	1 10	2002 < 2006 <
Douane	Extra controles insleep besmettelijke dierziekten	EZ	2 [68]	2010 <
Douane	Sanctiemaatregelen Rusland	BuZa[69]	11 11	2015 2016
FIOD	Aanpak Witwassen	Justitie	3	2008 <
FIOD	Programma Afpakken	VenJ	2,2	2013 <

68 Jaarlijks over te boeken bij Najaarsnota.
69 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
	Verdovende middelen
	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 Geraadpleegde literatuur

- Aalders, Kurvers, Mos en Veurink, 'Nationale Politie(k). De uniformering en disciplinering van één korps. Kansrijke verbindingen tussen beleid en uitvoering voor de Nationale Politie', NSOB (2014).
- ABD Top Consult, 'Management Informatie Belastingdienst', Commissie Management Informatie en Bekostiging Belastingdienst (2015).
- ABD Top Consult, 'Bekostigingssystematiek voor de Belastingdienst' (2015)
- Algemene Rekenkamer, Bezuinigingen en intensiveringen bij de AIVD (2015).
- Algemene Rekenkamer, Functioneren Kustwacht, (1998).
- Algemene Rekenkamer, Functioneren Kustwacht Nederland, (2005).
- Algemene Rekenkamer, Staat van de Rijksverantwoording 2014 (2015).
- Commissie Dessens, Evaluatie Wet op de Inlichtingen –en Veiligheidsdiensten (Wiv) 2002, (2013).
- Commissie Vliegenthart, Evaluatie Beleidsplan Koninklijke marechaussee 2010.
- Dijksterhuis, 'Vertrouwen, controle en risico's, onderzoek naar de invloed van vertrouwen op de samenwerking tussen beleid en uitvoering', Masterthesis RUG (2010).
- Eerste Kamer, 'Verbinding verbroken', Parlementair onderzoek privatisering en verzelfstandiging overheidsdiensten, Eerste Kamer 2012-2013 C, B, (2012).
- Hulskamp, 'Een relatie tussen ministerie & uitvoeringsorganisatie. Zorg dat het werkt.' Masterthesis EUR (2009).
- Kabinetsnota Vernieuwing Rijksdienst, TK 2007 – 2008, 31 201 nr. 3 (2007).
- Leijtens, 'Tussen plan en praktijk. Een onderzoek naar resultaatgerichte sturing binnen de Koninklijke Marechaussee', proefschrift UL (2008).
- Ministerie van Financiën, Brede Agenda Belastingdienst, TK 2013 – 2014, 31 066, nr. 201 (2014).
- Ministerie van OCW, Doorlichtingsrapport DUO (2015).
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Taakuitvoering bijzondere opsporingsdiensten, brief aan de Tweede Kamer, TK 2010-2011, 33.715, nr. 1.
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, Integraal Afwegingskader beleid en regelgeving en Integrale Handleiding (2015).
- Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid i.s.m. Lysias Consulting Group, 'Sterk samenspel, over de uitvoerbaarheid van beleid' (2007).

- Minister voor Wonen en Rijksdienst, Circulaire 'Governance ten aanzien van ZBO's', bijlage bij brief aan de Tweede Kamer, TK 2014 – 2015, 25 268, nr. 113 (2015).
- Minister voor Wonen en Rijksdienst, Kabinetsreactie Toezien op publieke belangen, TK 2013 – 2014, nr. 3 (2013).
- Raets, 'Niet gelijk, wel gelijkwaardig, Een onderzoek naar de factoren die een gelijkwaardige relatie tussen kerndepartementen en agentschappen beïnvloeden', Masterthesis, Universiteit van Utrecht (2012).
- Regeerakkoord VVD-PvdA, 'Bruggen slaan' (2012).
- Regeling van de Minister-President houdende de vaststelling van aanwijzingen inzake de rijksinspecties van 30 september 2015, nr. 3151041 (2015).
- Staatscourant, 15 oktober 2012, nr. 20668, Regeling Agentschappen (2012).
- Stuurgroep beleid en uitvoering in opdracht van programma Vernieuwing Rijksdienst, 'Van aansturen naar samenwerken: zicht op een betere relatie tussen beleid en uitvoering', (2009).
- Van Thiel en Yesilkagit, 'Good neighbours or distant friends? Trust between Dutch ministries and their executive agencies', Public Management Review 13 (6), (2008).
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht' (2013).