

Rapport voor het ministerie van Financiën

Van idee tot en met uitvoeringstoets

Doorontwikkeling van samenspel tussen beleid en uitvoering in beleidsontwikkeling



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

5 mei 2021

Opdrachtgever

Ministerie van Financiën

Contact

Michiel Ehrismann	(m.ehrismann@aef.nl)
Tiddo Folmer	(t.folmer@aef.nl)
Erwin de Craen	(e.decraen@aef.nl)
Marjolein Bouwmeester	(m.bouwmeester@aef.nl)
Janneke Bok	(j.bok@aef.nl)
Robert-Jaap Voorn	(r.voorn@aef.nl)

Referentie

GF48/Eindrapport

Foto voorblad

ANP Foto, Lex van Lieshout

Andersson Elffers Felix

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Opdracht	4
1.3 Onderzoeksaanpak	5
1.4 Leeswijzer	6
2 Proces van beleidsontwikkeling	7
2.1 Processtappen	7
2.2 Proces uitvoeringstoets	10
2.3 Opdrachtgevers en doorlooptijd uitvoeringstoetsen	12
2.4 Ontwikkelingen in de periode 2017 tot en met 2020	15
3 Analyse proces beleidsontwikkeling	17
3.1 Opzet van het proces	17
3.2 Verloop van het proces	20
3.3 Randvoorwaarden	23
4 Verbetermogelijkheden	26
4.1 Doorontwikkelen opzet van het proces	26
4.2 Doorontwikkelen verloop van het proces	28
4.3 Doorontwikkelen randvoorwaarden voor het proces	30
5 Conclusies en aanbevelingen	33
5.1 Conclusies	33
5.2 Aanbevelingen	35
6 Aanpak voor vervolg	37
6.1 Direct uitvoerbare acties	37
6.2 Acties met enige voorbereiding	40
6.3 Acties na evaluatie	40
Bijlage I: Overzicht maatregelen	42
Bijlage II: Bronnen	44

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Financiën ontwikkelt elk jaar tal van nieuwe wetten en lagere regelgeving. Dat beleid moet vervolgens goed worden uitgevoerd. Om te zorgen dat beleid leidt tot goede uitvoering is een intensief samenspel van beleidsmakers en uitvoeringsorganisaties nodig. Dat begint bij de vorming van beleidsideeën en loopt via een wetgevingsproces en een formele uitvoeringstoets naar implementatie.

Een toenemend aantal maatregelen zet het proces van beleidsontwikkeling onder druk

Na een aantal jaren van een vrij constant aantal nieuwe beleidsmaatregelen, is dit aantal in 2020 flink gegroeid. De beschikbare capaciteit is echter gelijk gebleven. Dit zet druk op de kwaliteit en de doorlooptijden van het proces, zeker bij de Belastingdienst, Toeslagen en de Douane.

Tegelijk zijn er ambities om dit proces verder te verbeteren. Alle betrokkenen willen bijvoorbeeld de uitvoering vroeg betrekken en hun perspectief meenemen in wet- en regelgeving. Dan kan een formele uitvoeringstoets sneller en beter worden verricht.

Dit rapport biedt inzicht in het verloop van het proces van idee tot uitvoeringstoets

Het ministerie heeft behoefte aan een analyse van het huidige proces van beleidsontwikkeling tot en met de uitvoeringstoets. Daarmee kan het ministerie borgen dat het proces ook in de toekomst binnen haalbare termijnen gerealiseerd kan worden en de werkdruk voor de organisatie behapbaar blijft.

Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd om deze analyse uit te voeren, en daarbij aanbevelingen te doen voor de doorontwikkeling van het proces van beleidsidee tot uitvoeringstoets. In dit rapport leest u onze bevindingen.

1.2 Opdracht

De vraagstelling voor dit onderzoek luidt als volgt:

Met welke concrete acties en maatregelen kan de kwaliteit en doorlooptijd van het proces van beleidsinitiatief naar totstandkoming van wetgeving tot en met de uitvoeringstoets worden verbeterd?

Doel van het onderzoek is om de verbeterpunten in de huidige opzet van het proces van beleidsontwikkeling te signaleren, en aanbevelingen te geven over hoe deze te benutten. De

Andersson Elffers Felix

opdrachtgever van dit onderzoek is de Secretaris-Generaal, mede namens de directeur-generaal Belastingdienst, de directeur-generaal Toeslagen, de directeur-generaal Douane en de directeur-generaal Fiscale Zaken.

Het onderzoek omvat het proces van beleidsontwikkeling van idee tot uitvoeringstoets

Binnen de scope van dit onderzoek is het proces van beleidsontwikkeling vanaf het allereerste begin tot en met de uitvoeringstoets. Latere fasen, zoals behandeling in de Tweede Kamer, zijn buiten de scope.

Het onderzoek is specifiek gericht op het ministerie van Financiën en haar drie grote uitvoeringsorganisaties Belastingdienst, Toeslagen en Douane (met nadruk op de Belastingdienst). De verwachting is echter dat de uitkomsten ervan ook geldig zijn voor andere departementen en organisaties.

We bezien de gehele driehoek: opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar

De opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar spelen alle drie een rol in het samenbrengen van beleid en uitvoering. Daarom bekijken we het proces vanuit de drie oogpunten. In de praktijk zoomen we daarbij vooral in op aspecten die spelen op het grensvlak tussen deze drie partijen en minder op interne aspecten binnen één onderdeel. De analyse probeert niet systematisch het functioneren van de betrokken organisatieonderdelen te onderzoeken.

1.3 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek verliep in drie stappen

Het onderzoek vond plaats in februari en maart van 2021. Het is (namens de opdrachtgevers) begeleid door een stuurgroep met daarin de directeur Algemene Fiscale Politiek, de directeur Uitvoerings- en Handhavingbeleid en het hoofd Eigenaarsadvisering. Het onderzoek verliep in drie stappen, zoals in onderstaande afbeelding weergegeven.



De eerste stap omvatte het in beeld brengen van het proces. Daarin hebben we al eerste hypothesen opgehaald om de rest van het onderzoek mee in te richten. Zodra dit in beeld was konden in dit proces sterke punten en verbetermogelijkheden geschetst worden. In de laatste stap werden deze geconcretiseerd tot verbetervoorstellen.

Voor de analyse baseren we ons op verschillende informatiebronnen

We hebben de informatie voor de analyse langs drie routes data verzameld:

- In de eerste plaats hebben we 17 **interviews binnen het concern van Financiën** gehouden met verschillende betrokken partijen.
- Ten tweede hebben we **deskresearch** uitgevoerd op basis van documenten van de betrokkenen over het proces van beleidsontwikkeling.

Andersson Elffers Felix

- Daarna zijn onze eerste bevindingen besproken in **werksessies** met een breed palet aan deelnemers.
- Ten slotte hebben we een **benchmark** uitgevoerd waarbij we de ervaringen van drie andere uitvoeringsorganisaties en hun departementen ophaalden.

In de benchmark zijn de opdrachtgevers, opdrachtnemers en eigenaren betrokken van UWV, DUO en CJIB en hun ‘moederdepartementen’, de ministeries van SZW, OCW en JenV. Voor de benchmark hebben we aparte interviews gehouden met elk van de partijen in de driehoek en documentatie geanalyseerd over de werking van het proces bij die departementen. Een lijst van de gesprekspartners en geraadpleegde documenten is te vinden in bijlage I.

Mogelijke verbeteringen zijn beoordeeld op vooraf vastgestelde criteria

In de laatste stap van het onderzoek hebben we verbetervoorstellen opgesteld. Sommige verbetervoorstellen hebben zowel voor- als nadelen. Om te beoordelen welke mogelijke verbeteringen we daadwerkelijk aanbevelen, hebben we gewerkt met criteria. Deze zijn vooraf besproken met de stuurgroep. Deze criteria staan in de tabel hieronder.

criterium	Toelichting
Snelheid	De huidige inrichting van (elke stap in) het proces vraagt een zo kort mogelijke doorlooptijd
Kwaliteit	De huidige inrichting van (elke stap in) het proces biedt alle randvoorwaarden voor zorgvuldig en effectief beleid
Draagvlak	De huidige inrichting van (elke stap in) het proces is geschikt om alle belanghebbenden tijdig te betrekken en hen goed mee te nemen
Flexibiliteit	De huidige inrichting van (elke stap in) het proces biedt ruimte om waar nodig van koers te veranderen
Robuustheid	De huidige inrichting van (elke stap in) het proces kent weinig kwetsbaarheid voor onverwachte ontwikkelingen of tegenvallers

Dit zijn harde criteria, maar binnen elk van deze criteria zijn ook zachte belangen cruciaal. We hebben dus ook gekeken naar bijvoorbeeld werkdruk en onderling vertrouwen.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport is als volgt opgebouwd:

- In **hoofdstuk 2** beschrijven we het proces dat onderwerp is van dit rapport: hoe verloopt de beleidsontwikkeling, welke processtappen worden er gezet en wie zijn er betrokken?
- In **hoofdstuk 3** leest u een analyse van dit proces: hoe is het proces ontworpen, hoe verloopt het in de praktijk, wat gaat goed en wat kan er beter?
- In **hoofdstuk 4** staan maatregelen die de verschillende partijen kunnen nemen om het proces te verbeteren, inclusief hun voors en tegens.
- In **hoofdstuk 5** staan conclusies en aanbevelingen aan de verschillende betrokken partijen binnen het ministerie van Financiën.
- In **hoofdstuk 6** geven we advies voor een plan van aanpak waarmee de betrokken partijen de aanbevelingen in praktijk kunnen brengen.

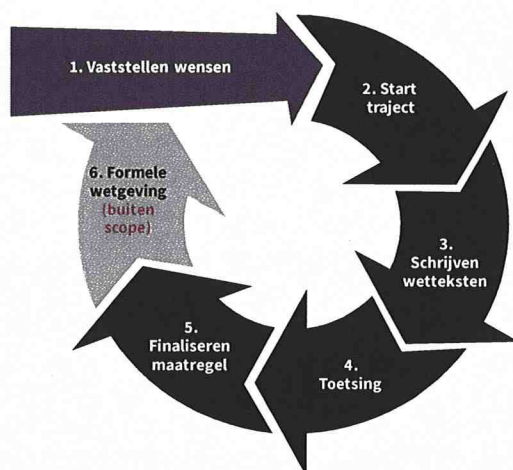
Dit document kent twee bijlagen. Bijlage I geeft een lijst van alle mogelijke maatregelen die in dit rapport aan de orde komen. Bijlage II bevat een overzicht van de personen en de documenten die we voor deze doorlichting hebben geraadpleegd.

2 Proces van beleidsontwikkeling

In dit hoofdstuk schetsen we het proces van beleidsontwikkeling in meer detail. Eerst leest u een korte beschrijving van de verschillende processtappen die doorlopen worden. Daarna zoomen we in op betrokkenheid van de uitvoering bij dit proces, met name bij de uitvoeringstoets. Ten slotte leest u cijfers over uitvoeringstoetsen in de afgelopen twee jaar.

2.1 Processtappen

Elk jaar ontwikkelt het ministerie van Financiën veel nieuwe beleidsmaatregelen. De meeste van deze maatregelen volgen (in meer of mindere mate) een vast proces van belevsvorming en wetgeving. Dit proces staat ook bekend als de beleidscyclus. In de onderstaande figuur geven we deze cyclus schematisch weer.



We onderscheiden zes stappen in de beleidscyclus

In de bovenstaande figuur onderscheiden we zes stappen.¹ In de **eerste stap** worden er verschillende wensen voor beleidsmaatregelen duidelijk. De oorsprong van die wensen is uiteenlopend. Ze kunnen voortkomen uit het regeerakkoord, andere politieke akkoorden, regelgeving uit de Europese Unie, moties van de Tweede Kamer, evaluatie van eerder beleid, et cetera. Deze stap past dan ook niet helemaal in de cyclus en kan daar deels los van staan.

In de **tweede stap** start de uitwerking van individuele maatregelen. De precieze activiteiten verschillen per maatregel. Centraal staat de vertaalslag van (politieke) wensen naar beleid.

¹ De grens tussen processtappen is nooit hard. Er zijn ook indelingen met meer of minder stappen denkbaar. De figuur geeft een prototypisch beeld van het proces, zoals dat wordt doorlopen als er geen uitzonderingen optreden. De figuur is *niet* bedoeld als volledig overzicht van alle activiteiten, maar als illustratie en raamwerk voor verdere analyse.

Andersson Elffers Felix

Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) wordt hiervoor ingevuld. Aan de hand daarvan kan er in deze fase invulling worden gegeven aan *hoe* een voorstel kan worden uitgevoerd.

In deze stap neemt een beleidsdirectie het voortouw. Bij Financiën is dat een directie van Directoraat-Generaal Fiscale Zaken (DG FZ). De directie raadpleegt de betrokken uitvoeringsorganisatie. Daar is directie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (UHB) eerste aanspreekpunt.

Bij de meer ingewikkelde onderwerpen vindt voorafgaand aan de oplevering van een wettekst een startbijeenkoms plaats om mogelijkheden en risico's in de uitvoering tijdig te verkennen. Idealiter worden in deze fase alternatieven bekend met relevante stakeholders (waaronder de uitvoering) voor de vormgeving en uitvoering van een beleidsdoel.

Binnenkort komt in deze stap ook de doenvermogenscan erbij, waarin de beleidsdirectie de uitvoerbaarheid van maatregelen vanuit het perspectief van de burger of bedrijven benadert. De uitvoerders, maar juist ook externe belangengroepen kunnen hier input op geven. Met als mogelijk gevolg aanpassingen in de wetgeving bij een constatering van ingeperkt 'doenvermogen'.

In de **derde stap** werkt de beleidsdirectie aan een concept voor een nieuwe wettekst, mede gebaseerd op input van de uitvoeringsorganisatie. Beleid en uitvoering houden elkaar in deze fase (twee)wekelijks op de hoogte van ontwikkelingen. Deze stap is verder niet gedetailleerd vastgelegd en de precieze activiteiten verschillen per maatregel. Tijdens deze en latere stappen wordt de meerwaarde van het wetsvoorstel beoordeeld aan de hand van het IAK van de Rijksoverheid.

In de **vierde stap** levert de betrokken uitvoeringsorganisatie een uitvoeringstoets op. In het IAK wordt aangeraden de uitvoeringstoets te doen zodra het beleidsvoorstel in concept gereed is. Dit proces is gedetailleerd beschreven. Paragraaf 2.2 hieronder gaat hier verder op in. Bij de Belastingdienst, Toeslagen en Douane heeft het *kernteam uitvoeringstoets* een coördinerende rol. De uitvoeringstoets geeft een inschatting van diverse uitvoeringsaspecten en risico's.

Na de toetsingsfase wordt in de **vijfde stap** het voorstellen gefinaliseerd. Daarin kunnen de uitkomsten van de uitvoeringstoets nog worden meegenomen. Deze stap eindigt zodra, na goedkeuring van de ministerraad, formeel advies wordt gevraagd bij de Raad van State, waarna het voorstel, inclusief rapport, kan worden ingediend bij de Tweede Kamer.

In de **zesde stap** volgt het formele wetgevingstraject, met behandeling door de Raad van State en later bijvoorbeeld middels parlementaire behandeling. Deze stap valt buiten de scope van dit onderzoek en laten we daarom verder buiten beschouwing in deze beschrijving.

Onder hoge tijdsdruk, of bij minder omvangrijke maatregelen, worden soms uitzonderingen gemaakt op dit proces. Er worden dan bijvoorbeeld stappen overgeslagen, fases lopen parallel of de toetsing wordt minder diepgaand uitgevoerd, in zogenaamde impactanalyses. Daarin schuilt het gevaar dat risico's over het hoofd worden gezien, vandaar dat de afspraak wordt gemaakt om op een later moment alsnog een uitvoeringstoets te doen.

We onderscheiden verschillende typen beleidsmaatregelen, die accentverschillen kennen in het doorlopen van proces:

- **Belastingplan maatregelen:** Met een procedure om binnen een jaar in werking te treden.

Andersson Elffers Felix

- **Reguliere maatregelen:** Doorlopen het reguliere wetgevingsproces en zijn tijdig in beeld.
- **Ad hoc maatregelen:** Onvoorziene maatregelen die snel in werking moeten treden.

Voor ieder type maatregel geldt daarbij dat er naast nationale wetgeving ook sprake kan zijn van **Europese maatregelen**, waarbij Nederland wet- en regelgeving van de EU implementeert.

Ieder jaar vormt het Belastingplan een nieuw pakket aan beleidsmaatregelen

Het Belastingplan is een jaarlijkse set beleidsmaatregelen die in samenhang worden opgezet en ingevoerd. In principe doorlopen deze maatregelen dezelfde stappen zoals hierboven omschreven voor reguliere maatregelen. Het grootste verschil is het tijdsplan van deze maatregelen. In een relatief korte doorlooptijd stelt Financiën ieder jaar een Belastingplan op. Daarbij zijn de eerste stappen van de beleidscyclus van het Belastingplan iets uitgebreider formeel beschreven dan de eerste stappen van andere maatregelen.

Zo volgen de maatregelen van het Belastingplan een vast tijdsplan. De voorbereiding van het Belastingplan start in januari, als DG FZ wensen en onderwerpen inventariseert, intern en bij de uitvoering. Dit levert een groslijst op die eind februari wordt voorgelegd aan het MT van DG FZ. De groslijst wordt vastgesteld, hoewel er nog nieuwe maatregelen aan de lijst kunnen worden toegevoegd later in het jaar. Aan de bewindspersonen wordt akkoord gevraagd voor uitwerking van de maatregelen. De bewindspersonen kunnen maatregelen in deze fase eventueel aanpassen.

Bij de meeste maatregelen van het Belastingplan wordt de Belastingdienst uiterlijk 1 april om een uitvoeringstoets verzocht. Verzoeken voor een uitvoeringstoets volgen dus ook later. De meeste uitvoeringstoetsen worden in de zomermaanden juli en augustus vastgesteld, mede als gevolg van de Belastingplancyclus (zie 2.3).

Reguliere maatregelen los van het Belastingplan doorlopen een soortgelijk traject

Nieuwe fiscale maatregelen die tijdig in beeld zijn en niet op korte termijn in werking moeten treden doorlopen een regulier wetgevingsproces. Reguliere maatregelen maken geen onderdeel uit van het jaarlijkse Belastingplan.

Bij reguliere maatregelen wordt in de voorbereiding van het wetgevingstraject eerst geïnterviewd welke partijen betrokken zijn. Dit zijn ministeries wiens beleidsterrein door nieuwe wetgeving wordt geraakt, en ook de uitvoeringsorganisaties die betrokken worden in het kader van uitvoeringstoets. Aanvullend wordt daarop in de vormgeving van de wetgeving gebruikgemaakt van internet-consultatie om reacties op te halen bij belanghebbende partijen over het concept wetsvoorstel.

Bij reguliere maatregelen toetst het ministerie van JenV de voorgenomen regeling op rechtstatelijke en bestuurlijke kwaliteit. Hierna start het formele wetgevingstraject.

Ad hoc maatregelen doorlopen een nog snellere procedure van spoedwetsbehandeling

Reguliere maatregelen en maatregelen die onderdeel uitmaken van het Belastingplan zijn tijdig in beeld en doorlopen in de meeste gevallen een vast en voorspelbaar proces. Los daarvan kunnen maatregelen worden doorgevoerd met spoed. Voorbeelden van ad hoc maatregelen zijn bijvoorbeeld de coronamaatregelen of herstelregelingen naar aanleiding van de toeslagenaffaire.

Andersson Elffers Felix

Ad hoc maatregelen doorlopen ook vaste processtappen maar deze zijn (nog) minder geformaliseerd. Er kan sprake zijn van spoedwetsbehandeling waarbij dus niet de ruimte is voor uitgebreide consultatie bij alle betrokken partijen.

Ook EU-maatregelen doorlopen deze processen van beleidsontwikkeling en wetgeving

Het ministerie van Financiën heeft ook de opdracht om Europese richtlijnen te vertalen naar nationale wetgeving en om uitvoering te geven aan Europese verordeningen. Deze maatregelen raken relatief vaak de Douane, omdat die organisatie grotendeels EU-rechterlijk is georganiseerd. De Belastingdienst heeft echter ook met EU-maatregelen te maken. Hierbij valt te denken aan de omzetbelasting.

Een verschil met de maatregelen in het Belastingplan en de ad hoc binnenlandse maatregelen, is dat Nederlandse beleidsmakers een relatief kleine stem hebben in het ontwerp van maatregelen. Dat maakt het extra belangrijk om vroeg in het proces invloed uit te oefenen, want later in het proces wordt dit steeds moeilijker.

Wel kunnen de betrokkenen Europese maatregelen vrij lang van tevoren zien aankomen. Er is een meerjarig overzicht van Europese wetsvoorstellen. Voorstellen vanuit de Europese Commissie worden uitgezet vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken, de zogenaamde BNC fiches (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen).

De eigenaar kijkt mee naar de stabiliteit, continuïteit en doelmatigheid

Het proces van beleidsontwikkeling en wetgeving kent verschillende betrokken actoren – zoals in de omschrijving hierboven ook terugkomt. In de regel is dit proces een samenwerking tussen opdrachtgever (beleidsdirecties van de departementen) en opdrachtnemer (uitvoeringsorganisaties als Belastingdienst, Toeslagen en Douane).

De eigenaar (en diens afdeling eigenaarsadvisering) wordt gedurende het proces geïnformeerd. De eigenaar richt zich vooral op de stabiliteit en continuïteit van de betrokken organisaties en op doelmatige uitvoering. Daarom zal de eigenaar nadrukkelijk kijken naar het geheel van meerdere maatregelen samen, vaak meer dan naar individuele maatregelen afzonderlijk.

2.2 Proces uitvoeringstoets

De uitvoeringstoets is het instrument dat binnen Financiën consequent wordt toegepast op iedere wijziging of nieuw beleidsvoorstel met substantiële gevolgen.² De uitvoeringstoets verkent wat de gevolgen zijn voor verschillende aspecten van de uitvoering (zoals fraudebestendigheid en handhaafbaarheid) en brengt kostenposten in kaart.

De huidige opzet van de uitvoeringstoets, de uitvoeringstoets nieuwe stijl (UTNS), wordt toegepast sinds 2015. De uitvoeringstoets is een formeel document dat ook naar de Tweede Kamer wordt verstuurd met een nieuw wetsvoorstel.

De uitvoeringstoets is een traject met een vaste termijn en processtappen

Het Kernteam uitvoeringstoets, onderdeel van UHB coördineert deze uitvoeringstoetsen. Voor verschillende aspecten wordt met een groene, gele of rode vlag aangegeven hoe groot

² Ook voor relatief eenvoudige wijzigingen in systemen ('parameterwijzigingen') – waarvan op voorhand bekend is dat er geen extra kosten of risico's zijn voor de uitvoering – wordt een uitvoeringstoets gedaan. Echter met een versnelde doorlooptijd van enkele dagen.

Andersson Elffers Felix

de risico's zijn. Daarnaast geeft de uitvoering een inschatting van verschillende kosten. Daaruit volgt een oordeel: 'uitvoerbaar', 'uitvoerbaar, mits' of 'niet uitvoerbaar'. De onderstaande figuur geeft de processtappen voor een uitvoeringstoets schematisch weer.



De standaardtermijn van een uitvoeringstoets is 8 weken. In de eerste week werken de dossierhouders het voorstel uit. Daarbij is het de opdracht om de wettekst te voorzien van een heldere uitleg. Aan de hand van dit voorstel kunnen de betrokken onderdelen van de uitvoering hun inbreng leveren. De onderdelen hebben twee weken de tijd om informatie aan te leveren. Die wordt in de week daarna verwerkt. In de praktijk komt het in deze fase voor dat er regelmatig wordt geschakeld om de inschatting van de impact scherp te krijgen. In de weken daarna vindt in diverse gremia besluitvorming plaats over de uitvoeringstoets.

Een brede set actoren uit de uitvoering wordt betrokken in de uitvoeringstoets

Het proces van de uitvoeringstoets zoals hierboven omschreven kent meerdere betrokken partijen. Onderstaande tabel laat zien welke actoren per fase een rol spelen. Het kernteam is verantwoordelijk voor het verloop van het gehele proces. Eindverantwoordelijken voor dit proces zijn de directeuren-generaal van de Belastingdienst, Toeslagen en Douane.

	Verantwoordelijk	Geraadpleegd	Geïnformeerd
1. Voorbereidingsfase			
Uitzetten	Kernteam	-	Opdrachtgever
Vorbereiden	Dossierhouders	-	-
2. Reactie- en verwerkingsfase			
Reacties verzamelen	Aanspreekpunten	Experts, dossierh., cntrl	Kernteam
Verwerken reacties	Dossierhouders	Experts	Kernteam
3. Accorderingsfase			
Concept accorderen	Aanspreekpunten	Kernteam, experts, cntrl.	Dossierhouders
4. Toetsingsfase			
Voorleggen WUF	Kernteam	-	Secretariaat WUF
Vragen beantwoorden	Kernteam, dossierh.	Aanspreekpnt., experts	WUF
Beoordelen/accorderen	WUF	-	Kernteam, dossierh.
5. Vaststellingsfase			
Aanleveren	Kernteam	-	Top BD/TSL/DOU
Vaststellen	DG BD/TSL/DOU	Top BD/TSL/DOU	Opdrachtgever

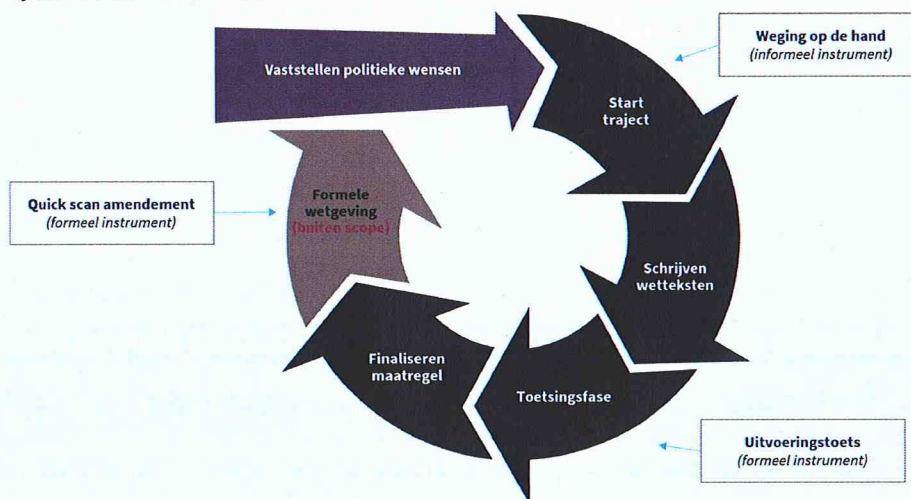
Inhoudelijke input voor de toets komt vanuit experts, aanspreekpunten en controllers van de betrokken onderdelen van de uitvoering. Dossierhouders vanuit UHB, FJZ en de meest betrokken keten coördineren die input en verwerken deze in de toets. In de besluitvorming

Andersson Elffers Felix

beoordeelt de Werkgroep Uitvoering Fiscaliteit (WUF) op juistheid en volledigheid, waarna de DG-teams van de Belastingdienst, Toeslagen of Douane de toets accorderen. Na vaststelling door de directeuren-generaal van de uitvoerders wordt de toets naar de opdrachtgever gestuurd.

Behalve de formele uitvoeringstoets zijn er ook lichtere vormen van toetsing

De uitvoering kan ook op andere momenten in het proces betrokken worden en met minder formele status. De onderstaande figuur geeft de plaats van de andere instrumenten in de cyclus schematisch weer.



Een **weging op de hand** is een schatting waarbij de uitvoering een snelle scan op basis van expertise (maar niet of nauwelijks documentatie) maakt. Een ander formeel instrument is een **quickscan**. Quickscans worden in de regel gedaan om uitvoeringsrisico's en kosten in te schatten voor amendementen op voorgestelde wetten. Bij hoge uitzondering worden ook **impactanalyses** uitgevoerd in de toetsingsfase. Deze komen echter niet in de plaats van een uitvoeringstoets, die dan later nog zou moeten volgen. Informeel kan de uitvoering betrokken zijn gedurende het hele traject van wetgeving en beleidsontwikkeling.

De uitvoering moet al ver vóór de uitvoeringstoets worden betrokken

Beleid en wetgeving, als papieren instrumenten, zijn geduldig. In de praktijk blijkt pas of wetten en regelingen werkbaar zijn voor ieder die ermee te maken heeft. Het is daarom van belang om al vroeg in de beleidsontwikkeling een inschatting te kunnen maken van de effecten van beleid voor uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Met kwantitatieve en kwalitatieve gegevens wordt in een toets de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid beoordeeld door de uitvoering. De gevolgen voor uitvoering en handhaving worden inzichtelijk gemaakt in de toelichting bij een wetsvoorstel.

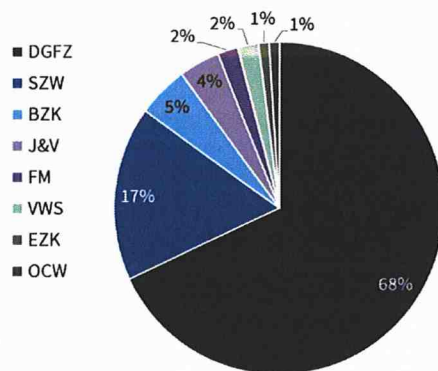
2.3 Opdrachtgevers en doorlooptijd uitvoeringstoetsen

Hieronder schetsen we enkele kengetallen over het gebruik van uitvoeringstoetsen, op basis van recente cijfers (2019 en 2020) van het Kernteam uitvoeringstoets. Dit zijn gegevens van vóór de ontvlechting van Belastingdienst, Toeslagen en Douane.

DG FZ is de grootste opdrachtgever, gevolgd door het ministerie van SZW

In onderstaande grafiek is af te lezen hoe het aandeel uitvoeringstoetsen is verdeeld over de verschillende opdrachtgevers. Dit aandeel is gebaseerd op cijfers uit 2019 en 2020.

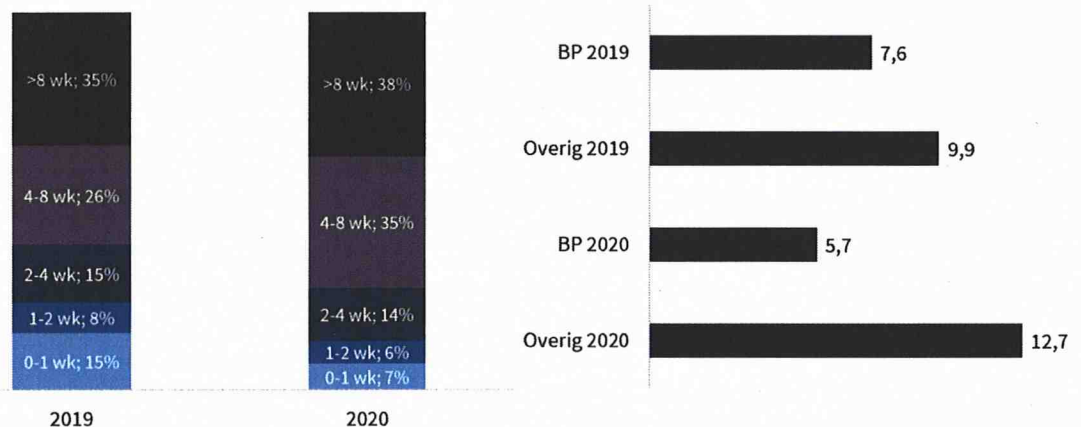
Andersson Elffers Felix



Het aantal vastgestelde uitvoeringstoetsen binnen het Financiënconcern in 2019 was 136. In 2020 ligt dat aantal op 163.

Doorlooptijd – grootste deel binnen acht weken, snelheid varieert naar type

De onderstaande figuur laat zien na hoeveel tijd uitvoeringstoetsen gemiddeld in 2019 en 2020 werden opgeleverd.



De gestelde termijn voor een uitvoeringstoets is acht weken. Een meerderheid van de toetsen haalt deze termijn, maar ruim een derde van de toetsen haalt deze termijn niet. Uitvoeringstoetsen die de termijn niet halen kunnen in uiterste gevallen een doorlooptijd hebben van een half jaar tot langer dan een jaar.

In bovenstaande figuur zien we de doorlooptijd van uitvoeringstoetsen, uitgesplitst in jaar 2019 en 2020³. Hierin is af te lezen dat het aandeel toetsen dat binnen de termijn van 8 weken wordt opgeleverd iets afneemt in 2020. Dat is het netto-effect van het Belastingplan en overig.

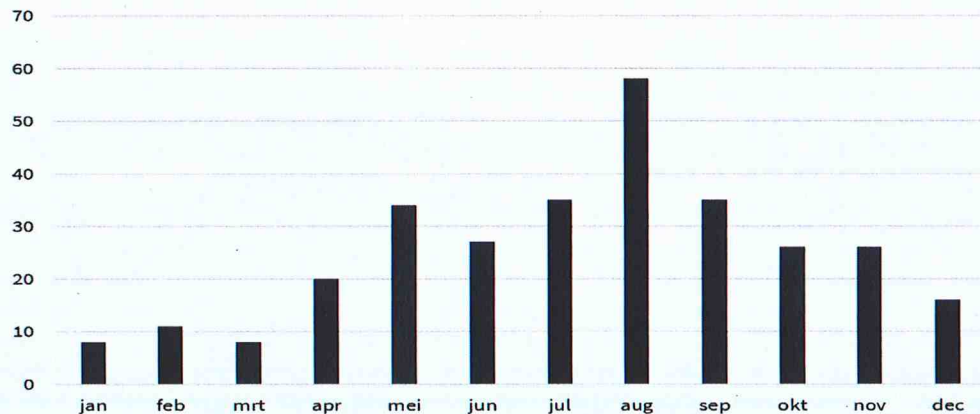
Zoals genoemd in 2.1 is het proces van beleidsontwikkeling en wetgeving voor maatregelen in het Belastingplan met een korter tijdsplan ingericht dan reguliere maatregelen. Dit komt ook terug in de doorlooptijden van uitvoeringstoetsen voor het Belastingplan, ten opzichte van uitvoeringstoetsen voor maatregelen buiten het Belastingplan. Dit is af te lezen in bovenstaande grafiek (rechts). In 2020 duurt een uitvoeringstoets gemiddeld 7 weken langer wanneer de maatregel niet tot het Belastingplan behoort. Daarbij moet worden opgemerkt dat de grote uitschieters ook vaak bij de uitvoeringstoetsen voor reguliere maatregelen zitten.

³ Data over doorlooptijden van voorgaande jaren 2017 en 2018 zijn tijdens het opstellen van deze rapportage niet beschikbaar.

Andersson Elffers Felix

Werk uitvoeringstoetsen concentreert zich in de zomer met een piek in augustus

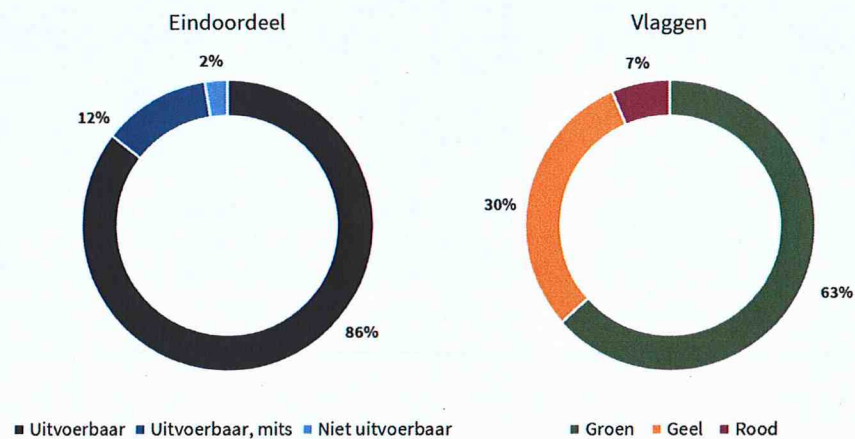
Met name het proces van het Belastingplan draagt eraan bij dat het aantal uitvoeringstoetsen dat wordt vastgesteld zich concentreert in de zomermaanden juli en augustus. In onderstaande grafiek is af te lezen hoe dit principe geldt, gekeken naar de vastgestelde uitvoeringstoetsen in 2019 en 2020.



Het aantal toetsen bouwt op richting de zomer, waarna een grote piek volgt in juli en augustus. In de maanden daarna ligt het aantal nog relatief hoog en bouwt het af richting het einde van het jaar.

Eindoordeel: grotendeels uitvoerbaar. Naast overwegend groene zijn er ook gele vlaggen

Uitvoeringstoetsen concluderen met een eindoordeel. Daarin wordt gesteld 'uitvoerbaar', 'uitvoerbaar, mits...' of 'niet uitvoerbaar'. Hieronder is de verhouding af te lezen in het eindoordeel dat gegeven wordt in uitvoeringstoetsen, gemiddeld genomen over het jaar 2019 en 2020. Daarnaast is de verhouding af te lezen in het aantal gehesen groene, gele en rode vlaggen in de rapportages van de uitvoeringstoetsen, gemiddeld genomen over het jaar 2019 en 2020.⁴



De eindoordelen luiden grotendeels 'uitvoerbaar' en de meeste vlaggen zijn groen.

⁴ De waarde 'niet van toepassing' is bij de vlaggenstatistiek buiten beschouwing gelaten. Deze waarde wordt vaak toegekend: in 41% van de gevallen in 2020 en 45% in 2019. Dit geldt ook voor de vlaggenstatistiek in 2.4.

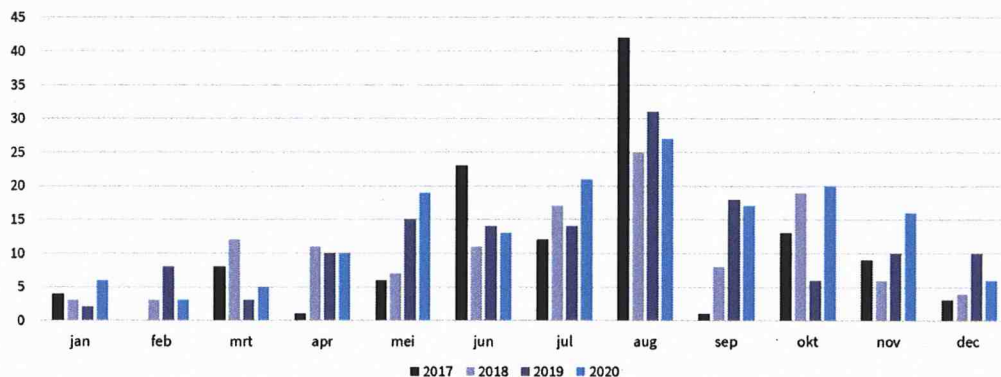
Andersson Elffers Felix

2.4 Ontwikkelingen in de periode 2017 tot en met 2020

De figuren en grafieken in 2.3 zijn gebaseerd op de meest recente cijfers uit 2019 en 2020. Hieronder kijken we naar de ontwikkeling van dezelfde onderwerpen over de afgelopen jaren. Voor zover beschikbaar gebruiken we daarvoor data van de jaren 2017 tot en met 2020.

Concentratie op zomerperiode (m.n. augustus), maar groei in mei en september

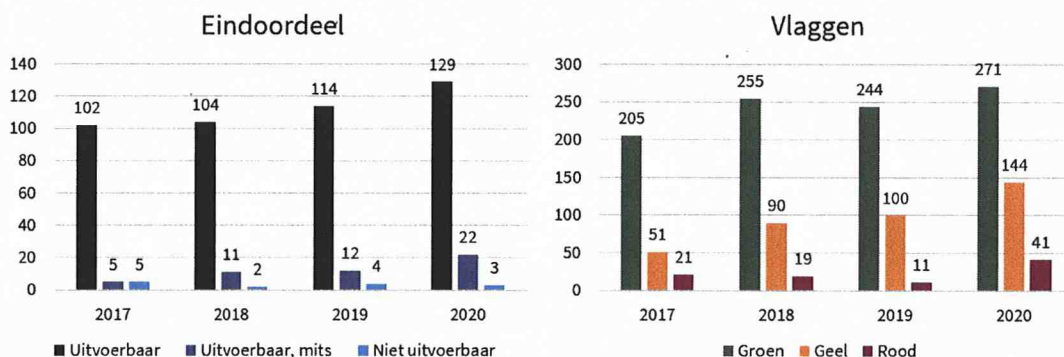
De concentratie van vastgestelde uitvoeringstoetsen in de zomermaanden is in ieder jaar vanaf 2017 te zien.



De verdeling is niet ieder jaar gelijk, maar globaal genomen vertoont de spreiding van het aantal uitvoeringstoetsen ieder jaar eenzelfde patroon.

Het eindoordeel blijft grotendeels uitvoerbaar, maar mits neemt toe

Hieronder zijn de eindoordelen weergegeven die in uitvoeringstoetsen zijn gegeven de afgelopen jaren.



In de figuur lijkt geen sterke trend waarneembaar; het overgrote deel van de toetsen krijgt het eindoordeel 'uitvoerbaar'. Wat hierin opvalt is dat hoewel het aantal uitvoeringstoetsen in 2020 sterkt stijgt ten opzichte van voorgaande jaren, het absolute aantal toetsen met als eindoordeel 'niet uitvoerbaar' niet toeneemt. De stijging in het aantal toetsen wordt echter wel gereflecteerd in een stijging van de categorie 'uitvoerbaar, mits' in 2020.

Vlaggen zijn overwegend groen, maar gele vlaggen nemen toe

Hierboven is tevens de verhouding af te lezen in de gehesene groene, gele en rode vlaggen in uitvoeringstoetsen de afgelopen jaren – in absolute aantallen. Wat opvalt is dat in 2020 het aandeel gele en rode vlaggen groter is dan in de voorgaande jaren.

Andersson Elffers Felix

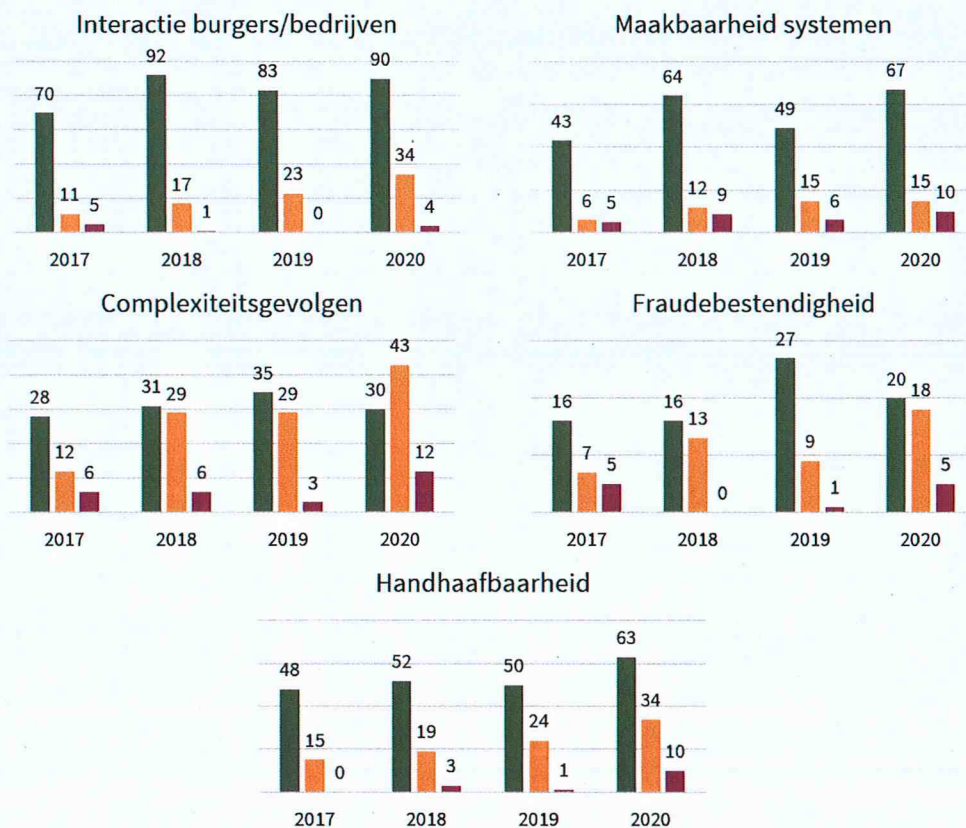
Het totaal aantal vlaggen, of uitvoeringstoetsen waarbij het vlaggensysteem wordt toegepast, stijgt tussen 2017 en 2020 met 35%. In de tabel hieronder is af te lezen hoe de verhoudingen van 2017 naar 2020 zijn veranderd.

	2017	2018	2019	2020
Aandeel groene vlaggen	36%	44%	38%	35%
Aandeel gele vlaggen	9%	15%	15%	19%
Aandeel rode vlaggen	4%	3%	2%	5%
Aandeel n.v.t.	51%	38%	45%	41%

Het aandeel gele vlaggen neemt dus 10% toe. Het aandeel van de waarde 'niet van toepassing' neemt tegelijk 10% af.

Gele vlaggen groeien vooral in complexiteitsgevolgen, interactie en handhaafbaarheid

Hieronder is het aantal gehesen vlaggen in de jaren 2017 tot en met 2020 uitgesplitst naar de vijf categorieën waarbij het vlaggensysteem wordt toegepast om risico's te duiden: interactie burgers/bedrijven, maakbaarheid systemen, complexiteitsgevolgen, fraudebestendigheid en handhaafbaarheid.



In iedere categorie is een stijgende lijn waar te nemen in het aandeel gele en rode vlaggen. Bijvoorbeeld bij complexiteitsgevolgen - een categorie waar in de regel relatief veel risico's worden aangegeven - is de stijging fors. Het aantal gele vlaggen is in 2020 met 34 meer dan 3x zo hoog als in 2017 met 11, terwijl het aantal groene vlaggen nagenoeg gelijk blijft.

3 Analyse proces beleidsontwikkeling

In het vorige hoofdstuk stond het proces van beleidsontwikkeling beschreven. In dit hoofdstuk volgt een analyse: hoe functioneert het proces? Wat gaat goed en wat kan er beter? Daarbij leest u over het proces zelf op drie aspecten:

- **Opzet van het proces:** Zijn kaders juist ontworpen om de beoogde doelen te bereiken?
- **Verloop van het proces:** Wordt het proces in de praktijk ook juist doorlopen?
- **Randvoorwaarden voor het proces:** Zijn alle ingrediënten aanwezig?

We bezien daarbij het gehele proces van beleidsidee tot uitvoeringstoets. Waar nodig zoomen we in op specifieke onderdelen van dat proces.

3.1 Opzet van het proces

Als eerste gaan we in op hoe het proces in theorie moet functioneren, oftewel hoe het proces is opgezet. Is dat passend om de doelen te bereiken? Zoals beschreven in paragraaf 1.2 richten we ons daar vooral op onderdelen van het proces waar beleid en uitvoering elkaar raken. Het doel van die ‘verbindingsvlakken’ in het proces is de gevolgen van nieuw beleid voor uitvoering en handhaving inzichtelijk te maken.

Beleidsontwikkeling bij Financiën heeft zich al sterk ontwikkeld

In de afgelopen jaren is de opzet van het proces al langzaam veranderd binnen het ministerie. In zijn Brede Agenda Belastingdienst adresseerde toenmalig staatssecretaris Wiebes in 2014 de problemen van de Belastingdienst met een verbeterprogramma.⁵ Onderdeel van het verbeterprogramma vormde de ambitie om te komen tot complexiteitsvermindering. Deze ambitie ging vergezeld van een herwaardering van de uitvoeringstoets, met oog voor stapeling, aandacht voor fraude en vrij van politieke druk, om uitvoerbaarheid te borgen.

Sindsdien worden bij uitvoeringstoetsen meer organisatieonderdelen betrokken, om een meer integraal beeld te vormen, en worden complexiteitsgevolgen expliciet geadresseerd. Dit heeft geleid tot een intensiever toetsingsproces en een beter beeld van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

Het proces is in de kern duidelijk en logisch opgezet

Uit het onderzoek komt naar voren dat het proces van beleidsontwikkeling in de kern goed is opgezet. Financiën is in staat om binnen dit proces alle voorgeschreven en afgesproken stappen te doorlopen om bruikbaar beleid op te leveren. Dit ondanks het feit dat het proces vaak onder grote (politieke) druk staat.

⁵ Ministerie van Financiën (2015) *Brede Agenda Belastingdienst*, brief van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer, Kamerstukken 2013-2014, 31066-201, [link](#)

Andersson Elffers Felix

In het proces wordt altijd formeel getoetst aan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, ook al is het niet eenvoudig dit te toetsen in grote en complexe uitvoeringsorganisaties. De toetsing van de uitvoerbaarheid vindt in de meeste gevallen plaats binnen acht weken. Onder grote tijdsdruk en bij hoge uitzondering wordt het alternatief van een impactanalyse ingezet. Deze worden door de uitvoering met de noodzakelijke voorbehouden omkleed, maar geven een bruikbare indicatie van de effecten.

Wat opvalt is dat de verschillende delen van het proces in verschillende mate zijn geformaliseerd. De beleidsvormende fasen zijn veel minder formeel beschreven dan de latere fasen, waar bijvoorbeeld het proces van uitvoeringstoetsen nauwkeurig is beschreven (op basis van het IAK).

Tijdens het onderzoek zijn op drie onderdelen aandachtspunten benoemd in de opzet van het proces van beleidsontwikkeling, waar het gaat om de betrokkenheid van de uitvoering:

- A. Het instrumentarium kan meer gericht zijn op *hoe* iets uitvoerbaar is
- B. De kaders nopen niet tot vroegtijdige betrokkenheid uitvoering
- C. Processen uitvoeringstoets kunnen worden gestroomlijnd

A. Het instrumentarium kan meer gericht zijn op *hoe* iets uitvoerbaar is

In het kader van de beleidsontwikkeling wordt de uitvoering vooral gevraagd óf wetten uitvoerbaar zijn. De focus op uitvoerbaarheid is heel expliciet terug te zien in de conclusies van uitvoeringstoetsen. Daarin wordt aangegeven of het beleidsvoorstel uitvoerbaar is, uitvoerbaar onder voorwaarden, of niet uitvoerbaar. Met deze 'gesloten vraag benadering' leidt de uitvoeringstoets tot een beperkte opbrengst ten opzichte van het bredere doel om effecten en gevolgen van beleid in kaart te brengen. In de interviews is aangegeven dat het bredere doel ondersneeuwt door de focus op het oordeel en de vlaggen.

Onder een beleidsmaatregel ligt altijd een beleidsvraag, met bijbehorende verwachtingen over de effecten van de maatregel. Met de focus op uitvoerbaarheid gaat de uitvoeringstoets voorbij aan de gezamenlijke opgave voor het departement en de uitvoering om op een effectieve manier invulling te geven aan een beleidsvraag. Juist door met de uitvoering effecten en gevolgen te onderzoeken, kan de kwaliteit van beleid worden vergroot, en kunnen realistische verwachtingen over implementatie, uitvoering en effecten worden geschetst. Dit vergroot ook de kans dat de uitvoering van de beleidsmaatregel daadwerkelijk tegemoet komt aan de onderliggende beleidsopgave.

De uitvoeringstoets is geen ideaal instrument om mogelijke alternatieven in voor te stellen, omdat de uitvoeringstoets laat in het proces valt. Er is op dat moment weinig ruimte over om substantiële aanpassingen te doen. Het zou daarom zinvol zijn om de uitvoering voorafgaand aan de toetsaanvraag te laten meedenken over alternatieven die een maatregel beter uitvoerbaar maken. Daarbij heeft juist ook de expertise van specialisten uit het feitelijke uitvoeringsproces toegevoegde waarde, naast de rol van UHB. Op die manier kan in de uitvoeringstoets nadrukkelijk aandacht worden besteed aan het implementatietraject en aan de cumulatieve effecten van stapeling in het portfolio van de uitvoeringsorganisatie of in de keten (zie ook paragraaf 3.3).

B. De kaders nopen niet tot vroege en doorlopende betrokkenheid van de uitvoering

In de interviews is aangegeven dat wetgevers profijt hebben van het betrekken van de expertise van de uitvoering, vroeg in het proces. Ook geïnterviewden vanuit de uitvoering geven aan dat ze graag aan de voorkant van de beleidsontwikkeling een beeld geven van wat er mogelijk is, in plaats van aan de achterkant te moeten aangeven wat er niet kan.

Andersson Elffers Felix

Ondanks dat beleid en uitvoering toegevoegde waarde zien in het vroegtijdig betrekken van de uitvoering, zijn de Belastingdienst, Toeslagen en Douane nog niet altijd voldoende in de voorfase van de beleidsontwikkeling betrokken. Een deel van de oorzaak daarvoor ligt in de opzet en de kaders van het proces.⁶

Zo zijn er binnen het concern Financiën buiten de uitvoeringstoets nauwelijks afspraken over het betrekken van de uitvoering bij de beleidsontwikkeling. De eerste fasen van de beleidscyclus zijn niet gedetailleerd beschreven. Een gevolg daarvan is dat ook de betrokkenheid van de uitvoering in de voorfase niet of nauwelijks is geformaliseerd. Mede hierdoor kan de inbreng van de uitvoering ook niet altijd worden getraceerd.

Procesafspraken over de betrokkenheid van de uitvoering gedurende de gehele beleidsontwikkeling kunnen de inbreng van de uitvoering formaliseren. Als aandachtspunt bij het vroegtijdig betrekken van de uitvoering wordt wel de personele belasting voor de uitvoering genoemd. Met de proof of concept Wendbaar Wetgeven wordt bij Financiën al geprobeerd om meer in co-creatie beleid en wetgeving te ontwikkelen. Juist door de uitvoering vroeg te laten meedenken over passend beleid, wordt de kennis vanuit de praktijk het beste benut.

Betrokkenheid van de uitvoering in het voortraject naar een nieuw regeerakkoord zou juist kunnen leiden tot een grote winst in het voorkomen van het opnemen van maatregelen die later tot problemen zullen leiden voor de uitvoering. Als de betrokkenheid van de uitvoering in het voortraject niet mogelijk is, dan zullen er problemen gevonden worden middels de formele uitvoeringstoets, die al eerder signaleerd hadden kunnen worden.

C. Processen uitvoeringstoets kunnen worden gestroomlijnd

De Belastingdienst⁷ heeft het proces voor uitvoeringstoetsen duidelijk vastgelegd, zie paragraaf 2.2. Bij analyse van dit proces valt echter op dat er ruimte is voor stroomlijning.

In een standaard traject met een doorlooptijd van acht weken zijn er drie weken voor het doordenken en doorrekenen van maatregelen. In die tijd (de reactiefase) kunnen inhoudelijk experts in beeld brengen wat de maatregel vergt. Dat is vrij kort vergeleken met organisaties zoals UWV en DUO, waar er tot vier weken doorlooptijd voor deze fase staat. Daarbij is de Belastingdienst een (veel) grotere organisatie dan UWV en DUO.

Omgekeerd is er in het proces van de Belastingdienst juist vrij veel tijd ingebouwd voor interne reviews en besluitvorming: meer dan vier weken in een standaard traject. In die weken worden de ramingen van experts door minstens zes verschillende partijen gereviseerd.⁸ Het is sterk de vraag of al die reviews wel nodig zijn. Bij UWV en DUO zijn er minder reviews en staat er eerder twee weken voor deze fase.

Een voorbeeld: Duplicatie in processtappen

Het komt voor dat specialisten zoals experts of aanspreekpunten tekst schrijven over het effect van een eenvoudige maatregel. Vervolgens worden zij benaderd door een dossierhouder. Die vraagt advies of hij akkoord kan gaan met de tekst. De specialist

⁶ Een ander deel ligt in de invulling in de praktijk. Punt E in paragraaf 3.2 gaat daar verder op in.

⁷ Het proces is vastgelegd door de Belastingdienst en geldt voorlopig ook voor Toeslagen en Douane.

⁸ De expertbevindingen worden eerst gelezen door aanspreekpunten binnen afdelingen en dan door dossierhouders zoals ketenmanagers. Vervolgens maakt één van de dossierhouders (meestal UHB) een conceptrapport. Dat wordt vervolgens (nog een keer) gelezen door de aanspreekpunten en dossierhouders, plus controllers, plus de experts, dan door het kernteam uitvoeringstoetsen, dan door de Werkgroep Uitvoering Fiscaliteit, en dan door de top-25 van de Belastingdienst.

Andersson Elffers Felix

heeft de tekst zelf geschreven, dus adviseert positief. Dan vraagt de betreffende controller advies of hij akkoord kan gaan met de tekst. De specialist adviseert positief. Dan vraagt de directeur van het onderdeel advies of zij akkoord kan gaan met de tekst. Er zijn nu drie reviews geweest die allemaal gebaseerd zijn op dezelfde input.

Er zijn zeker situaties waar de reviews meerwaarde hebben. Bij complexe beleidsmaatregelen met veel risico voor de Belastingdienst, heeft elk van deze reviews meerwaarde. Bovendien is er tijdens de reviews ook ruimte voor voortschrijdend inzicht van specialisten. Maar bij eenvoudige maatregelen kan het denkbaar zijn om één of meer stappen over te slaan.

Overigens is de totale standaard doorlooptijd van uitvoeringstoetsen gelijk aan die van UWV, DUO en CJIB. Acht weken lijkt als richttijd voor een doorsnee maatregel een realistische doorlooptijd. Daarbij geldt ten eerste dat de Belastingdienst de grootste uitvoeringsorganisatie is en ten tweede dat Financiën relatief veel maatregelen in weinig tijd opzet.

3.2 Verloop van het proces

In het onderzoek hebben we ook gezien hoe het proces in de praktijk verloopt. Wordt het proces zoals het in theorie ontworpen is, ook op een goede manier doorlopen? Die vraag raakt ook aan de menselijke factoren zoals de samenwerking en één-team-gedachte tussen betrokkenen.

In grote lijnen wordt het ontworpen proces in de praktijk goed nageleefd

Uit ons onderzoek komt naar voren dat het proces zoals dat in theorie is ontworpen, in de praktijk goed gevolgd wordt. De meeste processtappen worden goed gevolgd. Er zijn zelden gevallen waarbij 'verplichte' processtappen worden overgeslagen. Dat maakt het proces robuust en helpt om de kwaliteit te borgen. Daarnaast is het proces op deze manier transparant en navolgbaar voor de betrokkenen.

Het is van alle partijen knap dat het lukt om het beoogde proces in de praktijk uit te voeren. Zoals beschreven in paragraaf 3.1 gaat het om een proces waar veel tijdsdruk op staat. Toch lukt het vaak om de juiste expertise te vinden in een organisatie van bijna 30.000 fte – en vaak midden in de zomervakantie.

Op vier punten zijn er aandachtspunten benoemd:

- D. Het proces wordt soms als te stringent gezien
- E. Doorlopende betrokkenheid lukt in de praktijk niet altijd
- F. Er is een risico op 'vergroening' van uitkomsten
- G. De één-team-gedachte en samenwerking zijn verbeterd maar kunnen nog beter

D. De cijfers wijzen er niet op dat de uitvoering onnodig stringent werkt

Enkele geïnterviewden bij Financiën gaven aan dat de uitvoeringsorganisaties het proces in hun ogen soms té strak volgen. Het gaat dan om te strak vasthouden aan de eis dat een conceptwet definitief is voordat de toets start en aan de normtijd van 8 weken voor een uitvoeringstoets. Vanuit de opdrachtgever is er immers behoefte aan flexibiliteit in dat proces. Echter, de cijfers uit paragraaf 2.4 ondersteunen dit beeld niet.

Deze cijfers laten zien dat er in de praktijk regelmatig wordt afgeweken van de normtijd van 8 weken. Geregeld gaat het sneller: in 2020 werd 27% van de uitvoeringstoetsen zelfs binnen

Andersson Elffers Felix

vier weken opgeleverd. De uitvoeringsorganisaties benadrukken dat ze werken volgens het principe 'korter als het kan en langer als het moet.'

De eis van een definitieve conceptwet is onvermijdelijk. Alle uitvoeringsorganisaties die we hebben geïnterviewd, beginnen pas met een formele uitvoeringstoets als de conceptwet definitief is. Dat komt omdat kleine veranderingen in de tekst van een conceptwet grote veranderingen voor de uitvoeringsorganisaties kunnen veroorzaken. Er is geen volledige toets te maken voordat de details vaststaan.

Een voorbeeld: wat als de details van een conceptwet nog niet vaststaan?

In een voorlopige versie van een conceptwet stond het woord 'beschikking'. In de definitieve versie werd het woord 'melding' gebruikt. Voor de beleidsmakers was het een kleine verandering. Voor de uitvoeringsorganisatie echter betekende dit dat burgers en bedrijven een totaal andere klantreis kregen, met een digitaal bericht in plaats van een bericht op papier. In de uitvoeringstoets moesten er heel andere organisatieonderdelen en ICT-systemen worden bevraagd.

Echter, de uitvoeringsorganisatie kan wel vroeg beginnen met verkennen. Hoewel de *formele toets* pas kan beginnen als de conceptwet vaststaat, moet ze al wel veel eerder beginnen met *meedenken*. De uitvoeringsorganisatie zou zelf (pro-actief) moeten signaleren welke details een groot verschil in de uitvoering kunnen betekenen, en welke niet. Dat vergt goede afstemming met de opdrachtgever en ruimte in het proces.

E. Doorlopende betrokkenheid van de uitvoering lukt niet altijd in de praktijk

De problematiek van het tijdig betrekken van de uitvoering is niet alleen een ontwerp-vraagstuk. Ook als de uitvoering op papier betrokken moet worden, lukt dat in de praktijk niet altijd goed, of op tijd. Hiervan zijn drie verschijningsvormen.

De eerste verschijningsvorm is dat expertise bij de uitvoering soms niet diepgravend genoeg wordt geraadpleegd. In interviews gaven betrokkenen aan dat beleidsmedewerkers aan het begin van het proces soms slechts oppervlakkig naar uitvoeringsgevolgen vragen, en de reactie niet altijd serieus genoeg nemen. In die gevallen wordt de uitvoering pas bij de uitvoeringstoets écht geraadpleegd.

Dit lijkt voor een deel voort te komen uit grote onderlinge verschillen tussen medewerkers van de beleidsdirecties. De ene beleidsmedewerker raadpleegt de uitvoeringsorganisaties vrijwel juist, de andere structureel te laat of te oppervlakkig. Naast verschillen tussen personen, spelen ook verschillen in tijdsdruk een rol: in interviews is opgemerkt dat de uitvoering vooral in spoedprojecten te oppervlakkig wordt geraadpleegd.

Een tweede verschijningsvorm is dat inhoudelijke expertise soms niet doordringt tot beleidsmakers. In die gevallen worden de uitvoeringsorganisaties wel vroeg betrokken, maar wordt de vraag (of het antwoord) niet goed vertaald van beleidsmedewerkers naar experts en terug. In die gevallen lijkt het erop dat UHB er niet in slaagt om de brugfunctie tussen beleid en uitvoering goed in te vullen. Daarin ligt volgens enkele respondenten ook een opgave voor de uitvoering in het organiseren van een eenduidig geluid richting de beleidsdirecties.

Een derde verschijningsvorm is het omgekeerde van de eerste verschijningsvorm; namelijk dat beleidsdirecties wel op tijd aan uitvoeringsorganisaties vragen om mee te denken, maar dat de uitvoering hier niet aan voldoet. Dat kan verschillende oorzaken hebben: soms is er onvoldoende tijd binnen de uitvoering, of lukt het niet om de juiste persoon binnen de (erg

Andersson Elffers Felix

grote) uitvoeringsorganisatie op tijd te benaderen. In enkele interviews zijn strategische overwegingen als mogelijke oorzaak geopperd.

F. Er is een risico op ‘vergroening’ van vlaggen, maar er zijn ook veel kritische toetsen

Sommige betrokkenen wezen erop dat de uitvoerbaarheid van maatregelen soms positiever wordt voorgesteld dan die in werkelijkheid is. Dit wordt wel ‘vergroenen’ genoemd: rode of gele vlaggen omzetten in groene vlaggen. De uitvoeringstoets wordt op die manier instrumenteel ingezet, in plaats van dat de toets leidt tot uitvoerbaar en effectief beleid.

Wij zien op dit gebied een gemengd beeld. De cijfers uit paragraaf 2.3 laten zien dat kritische geluiden mogelijk zijn. In 2020 was 9% van alle vlaggen in uitvoeringstoetsen rood. Nog eens 32% was geel. In 16% van alle toetsen waren er serieuze kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid.⁹ Veel medewerkers ervaren genoeg ruimte om uitvoeringsproblemen open te rapporteren. Maar er zijn ook medewerkers die vergroening wel degelijk zagen optreden.

Uit het onderzoek komen twee grondoorzaken voor dit fenomeen naar voren. Ten eerste willen alle betrokkenen eenheid naar buiten uitstralen. Het wordt als onwenselijk gezien dat het ene deel van Financiën publiekelijk rapporteert dat een plan van een ander deel van Financiën onuitvoerbaar is, zeker als de eigen politieke top erbij betrokken is. Tijdige betrokkenheid van de uitvoering moet eigenlijk voorkomen dat dit nodig is. Maar als het toch dreigt te gebeuren, kan dat leiden tot druk op de resultaten van de uitvoeringstoets.

Ten tweede is in interviews aangegeven dat de uitvoering niet graag ‘nee’ zegt. Dat komt voort uit een intrinsieke motivatie om de maatschappij beter te maken en uit een onwil om collega’s van beleid af te vallen. Dit alles leidt ertoe dat de uitvoering vaak de beleidsdirecties ‘tegenmoet werkt’ en de uitvoerbaarheid bij voorbaat al nogal positief voorstelt, ook als er geen druk op de uitvoering is gezet om dat te doen.

G. De één-team-gedachte en samenwerking zijn verbeterd maar kunnen beter

In het rapport *Werk aan Uitvoering*¹⁰ is gepleit voor het ‘stewardshipmodel’ van samenwerking tussen beleid en uitvoering. Dat vraagt om een goede sfeer van samenwerking, met wederzijds vertrouwen en een open gesprek over belangen.

Alle geïnterviewden geven aan dat de sfeer van samenwerking tussen opdrachtgevers, opdrachtnemers en eigenaren de afgelopen jaren is verbeterd. Er is meer oog voor elkaars positie gekomen en een betere sfeer van saamhorigheid. Dat is deels een gevolg van de doorontwikkeling van de overlegstructuur tussen de partijen, zoals met de Werkgroep Uitvoering Fiscaliteit (WUF). Voor een groot deel ligt de oorzaak ook in beter menselijk contact en meer vertrouwen in elkaar.

Toch is er ruimte voor verdere verbetering. We zijn in de interviews veel voorbeelden tegengekomen van wij-zij denken binnen Financiën. Bij de ‘benchmark’ organisaties was daar veel minder sprake van. Enkele betrokkenen van de Belastingdienst gaven aan dat de afstemming met externe opdrachtgevers zoals SZW soms in betere sfeer verloopt dan die met interne opdrachtgevers. Dit verschijnsel speelt overigens ook binnen de Belastingdienst, waar niet altijd een één-team-sfeer speelt tussen UHB en de inhoudelijke directies.

⁹ Overigens zijn gele en rode vlaggen of kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid niet per se een goed teken. Tijdige betrokkenheid van de uitvoering vroeg in het beleidsproces zou juist moeten voorkomen dat er voor onuitvoerbare maatregelen überhaupt een uitvoeringstoets wordt aangevraagd.

¹⁰ ABDTOPConsult (2020) *Werk aan Uitvoering: Handlingsperspectieven en samenvatting analyse*. [Link](#). p. 74

Andersson Elffers Felix

Een oorzaak hiervoor ligt vooral in gebrek aan kennis over elkaars werk en elkaars belangen. Medewerkers van de uitvoeringsorganisatie begrijpen de wereld van beleid en politiek niet altijd en vice versa. UHB kent beide werelden een beetje maar geen enkele wereld optimaal. Daarbij speelt ook dat de verschillende organisatieonderdelen op verschillende plekken gehuisvest zijn en sterk verschillen in de samenstelling van hun personeelsbestand. Dat kan cultuurverschillen in de hand werken.

3.3 Randvoorwaarden

In deze paragraaf leest u of alle randvoorwaarden voor goede beleidsontwikkeling aanwezig zijn. Deze randvoorwaarden omvatten de aansturing van het proces en de bedrijfsmatige ondersteuning van het proces. Ook speelt de vraag in hoeverre externe factoren de beleidsontwikkeling beperken. Daar gaan we aan het einde van deze paragraaf op in.

De randvoorwaarden voor een goed proces zijn grotendeels aanwezig

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er nu al veel randvoorwaarden voor het proces goed geregeld zijn. In interviews zijn veel betrokkenen in grote lijnen tevreden over de besturing van het proces. De sturingslijnen zijn duidelijk. Medewerkers weten wat er van hen verwacht wordt. De organisatiestructuur is bij iedereen bekend en wordt als logisch ervaren. Escalatielijnen naar de eigen leidinggevende zijn meestal kort en functioneren goed.

Ook op het gebied van bedrijfsvoering ervaren de meeste medewerkers dat zij goed geëquipeerd zijn om hun rol in het proces van beleidsontwikkeling in te vullen. Systemen zoals het zaakstelsel en het document management systeem zijn niet als knelpunt in het proces genoemd. Beleids- en managementinformatie is meestal goed beschikbaar. Het werk van ondersteunende afdelingen rond juridische zaken en financiële zaken wordt gewaardeerd, en afstemming met hen verloopt naar tevredenheid.

Hoewel de meeste randvoorwaarden geborgd zijn, komen er uit het onderzoek vier aandachtspunten naar voren waar nog ruimte voor verbetering is:

- H. De positie van de eigenaar kan nog verder worden versterkt
- I. De informatie over de stand van het IV-portfolio van uitvoeringsorganisaties
- J. Personele capaciteit voor uitvoering van het proces
- K. De slagkracht van uitvoeringsorganisaties

H. De rol van de eigenaar kan nog verder worden versterkt

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 wordt het proces van beleidsontwikkeling ingevuld door opdrachtgever en opdrachtnemer, met de eigenaar op afstand van het kernproces. De driehoekssturing is op zichzelf krachtig. Alle geïnterviewde organisaties zien vooral de voordelen van dit model. Over de rol van de eigenaar hierin bestaat een gemengd beeld.

Eenzijds is de rol van de eigenaar de afgelopen jaren versterkt. In 2019 concludeerde de Auditdienst Rijk dat de eigenaarsrol binnen Financiën moest worden versterkt, met onder andere betere toegang tot management- en risico-informatie, een uitbouw van de afdeling Eigenaarsadvies en een bredere focus op financiële zaken alleen.¹¹ Aan die aanbevelingen is inmiddels allemaal voldaan: de afdeling is de laatste jaren uitgebreid, richt zich nadrukkelijk ook op de inhoud en heeft toegang tot de benodigde informatie.

¹¹ Auditdienst Rijk (2019). *Onderzoek naar de aansturing van en toezicht op de Belastingdienst door het kerndepartement*. [Link](#).

Andersson Elffers Felix

Toch gaven verschillende betrokkenen aan dat de stem van de eigenaar nog steeds niet altijd krachtig genoeg wordt gehoord. Bij dossiers waar spanning tussen beleid en uitvoering ontstond, zoals de recente casus rond eCommerce, was de rol van de eigenaar in hun beleving beperkt. In interviews gaven andere departementen aan dat de eigenaar juist op die dossiers een doorslaggevende stem had. Zij konden in vergelijkbare gevallen de politieke en ambtelijke top overtuigen om op de lange termijn op belangen van de uitvoering te letten.

Hieraan kunnen drie factoren ten grondslag liggen. Ten eerste werkt het ministerie van Financiën pas relatief kort met driehoekssturing; sinds 2018. Ook de afdeling Eigenaarsadvisering bestaat pas relatief kort. Veel betrokkenen geven aan dat ze de rol van eigenaren die afgelopen jaren zagen groeien, en verwachten dat die groei zich de komende jaren zal doorzetten naar mate de afdeling meer gezag opbouwt.

Ten tweede kan ook een gebrek aan (ervaren) mandaat een rol spelen; waarbij eigenaarsadvisering in een rol komt waarbij het wel geïnformeerd wordt over verschillende ontwikkelingen, maar geen rol kan pakken in de daadwerkelijke besluitvorming.

Ten derde speelt er binnen het ministerie steeds een afweging van belangen. Het kan zijn dat in de afweging van belangen het belang van de eigenaar niet altijd heeft geprevaleerd.

I. Actuele informatie over het portfolio is soms een bottleneck in het proces

Bij het ontwikkelen van nieuwe beleidsmaatregelen is het van belang om het geheel aan maatregelen voor ogen te houden. Bij veel nieuwe maatregelen is het mogelijk dat elke maatregel op zichzelf uitvoerbaar is, maar niet allemaal tegelijk. Dat vraagt om goed zicht op het hele portfolio van de uitvoeringsorganisaties, vooral op het gebied van IV. Verschillende geïnterviewden geven aan dat dit zicht er niet altijd is.

De oorzaak hiervoor lijkt niet zozeer in het proces van beleidsontwikkeling zelf te liggen. In dat proces zijn voldoende waarborgen ingebouwd. Er zijn op verschillende niveaus portfolio-overleggen waarbij medewerkers van uitvoering en beleid met elkaar het geheel aan nieuwe maatregelen bespreken. Echter, in deze overleggen is niet altijd goede, actuele informatie over het portfolio beschikbaar.

Recente onderzoeken bevestigen het beeld dat aan deze randvoorwaarde niet altijd voldaan kan worden. In een onderzoek naar het nieuwe portfolioproces van de Belastingdienst onderzocht concludeerde KPMG dat meerjarige, integrale planningen ontbreken en dat er slechts beperkte prioritering op basis van financiële, kwantitatieve en kwalitatieve criteria was.¹² Kort daarvoor concludeerde EY in een doorlichting dat het portfoliomanagement binnen de Belastingdienst weliswaar aan het verbeteren is, maar dat er nog onvoldoende management- en stuurinformatie beschikbaar is.¹³

J. Er is nu geen acuut capaciteitsgebrek, maar dat zou wel kunnen ontstaan

Cijfers van ministerie laten zien dat er de afgelopen jaren steeds meer beleidsmaatregelen zijn voorgesteld. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het aantal uitvoeringstoetsen. Tot en met 2018 waren er ongeveer 120 toetsen per jaar; in 2020 was dat aantal opgelopen tot 163 toetsen, een stijging van meer dan 35%. Dat roept de vraag op of er nog wel voldoende personele capaciteit beschikbaar is.

¹² KPMG (2019). *Onderzoek IV-portfolio Belastingdienst*. [Link](#)

¹³ EY (2019). *Make it Work, Focus op executie. Doorlichting Directie IV, De Belastingdienst*. [Link](#)

Andersson Elffers Felix

Uit interviews komt naar voren dat er nu geen acuut capaciteitsgebrek is bij de betrokken afdelingen. Een aantal belangrijke afdelingen is al versterkt: bij DG FZ is een team voor coördinatie van opdrachtgevers ingericht, bij de Belastingdienst is het kernteam voor uitvoeringstoetsen iets uitgebreid en de afdeling Eigenaarsadvisering werd toch al uitgebreid. Het grootste risico op capaciteitsgebrek bestaat er bij de aanspreekpunten en experts binnen de Belastingdienst, maar cijfers daarvan zijn niet beschikbaar.¹⁴

Voor de lange termijn is capaciteitsgebrek wel mogelijk. Sommige betrokkenen denken dat de golf nieuwe maatregelen weer afneemt als de coronacrisis en de toeslagenaffaire achter de rug zijn. Maar daar staat tegenover dat de uitvoeringsorganisaties de komende jaren steeds vaker gevraagd gaan worden om invoeringstoetsen en om input op doenvermogenscans. Dat kan vooral de primair procesdirecties raken, die dan steeds vaker inhoudelijke vragen moeten beantwoorden maar tot nu toe geen extra capaciteit voor beleidsontwikkeling hebben gekregen.

K. Binnen de uitvoeringsorganisaties is IV verreweg de grootste bottleneck

Hoe meer nieuwe maatregelen een uitvoeringsorganisatie aan kan, hoe meer nieuw beleid er ontwikkeld kan worden. Analyse van de uitvoeringstoetsen van 2019 en 2020 laat zien dat er verschillende factoren zijn die de haalbaarheid van nieuwe ideeën beperken. De tabel hieronder laat zien hoe vaak verschillende factoren in die twee jaar samen een gele of rode vlag opleverden (de ontwikkeling van het aantal vlaggen is terug te vinden in paragraaf 2.4).

Aantal gele of rode vlaggen in uitvoeringstoets					
Thema	Interactie met burgers	Maakbaarheid systemen	Handhaafbaarheid	Fraudebestendigheid	Complexiteitsgevolgen
2019 + 2020	61	46	69	33	87

De belangrijkste beperkende factor bij nieuwe beleidsideeën is dat de ideeën het werk van de uitvoeringsorganisaties te complex maken. Dit sluit aan bij het beeld uit interviews, waar onder andere het voorbeeld van de vermogensgrens in box 3 en de impact daarvan op toeslagen is genoemd. Binnen de beïnvloedingssfeer uitvoeringsorganisaties is de staat van het IV/ICT-landschap de belangrijkste bottleneck. Andere 'PIOFACH' knelpunten (zoals het werven en opleiden van personeel of het organiseren van nieuwe inhoudelijke processen) kunnen ook uitdagend zijn, maar die zijn meestal wel op te lossen.

¹⁴ Dat komt omdat de aanspreekpunten en experts zich maar een beperkt gedeelte van hun tijd met uitvoeringstoetsen kunnen bezighouden. Zij doen dit naast hun reguliere werk.

4 Verbetermogelijkheden

In dit hoofdstuk verkennen we verbetermogelijkheden: concrete maatregelen die het om het proces verder te versterken. Daarbij richten we ons op de elf aandachtspunten die zijn genoemd in het vorige hoofdstuk. Concrete maatregelen zijn *blauw cursief* weergegeven.

4.1 Doorontwikkelen opzet van het proces

Rond de opzet van het proces zijn drie aandachtspunten genoemd:

- A. Het instrumentarium meer richten op *hoe* iets uitvoerbaar is
- B. De kaders nopen niet tot vroege en doorlopende betrokkenheid van de uitvoering
- C. Processen uitvoeringstoets stroomlijnen

A. Het instrumentarium richt zich te weinig op *hoe* iets uitvoerbaar is

Een mogelijke maatregel is om de *vraagstelling aan de uitvoering te verbreden*: meer aandacht voor de manier *hoe* met de beleidsmaatregel zo goed mogelijk invulling wordt gegeven aan de onderliggende opgave. Voorbeelden van vragen *hoe* iets uitvoerbaar is, zijn:

- de samenloop met andere beleidsmaatregelen en het bestaande portfolio
- de mogelijke risico's en de benodigde randvoorwaarden voor implementatie
- de te verwachten beleidsmatige effecten en bijeffecten
- ideeën over mogelijke beleids- of uitvoeringsalternatieven.¹⁵

In de praktijk richt de uitvoering zich hier ook nu al wel op, maar door (opnieuw) deze elementen expliciet te benoemen in de vraagstelling, kunnen ze meer aandacht krijgen. Dat verbetert de balans ten opzichte van de aandacht voor zwart-wit oordelen en vlaggen.

Daarnaast is het ook denkbaar om het *oordeel 'uitvoerbaar' of 'niet uitvoerbaar' en de vlaggen te schrappen* uit het format voor rapportages (het zogeheten TK sjabloon). Dat zou meer ruimte geven voor een nuance in de inhoudelijke beschrijving van de effecten van de toets. Een nadeel is dat de Tweede Kamer, de eindgebruiker van de toetsen, de huidige formats juist waardeert.¹⁶

Een tussenvariant kan zijn om met meer verschillende vlaggen te werken: bijvoorbeeld vier of vijf. Met meer verschillende opties ontstaat er meer ruimte voor nuance waardoor er iets minder nadruk op de vlaggen komt. Tegelijkertijd blijft het overzichtelijke format voor rapportages dan behouden.

¹⁵ Dit is vooral van toepassing bij wegingen op de hand en impactanalyses vroeg in het proces, omdat er daar meer tijd resteert om alternatieven ook echt mee te nemen.

¹⁶ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2020) *Klem tussen balie en beleid*. Kamerstukken 35 387 nr. 2. [Link](#). p. 50

Andersson Elffers Felix

Mogelijke maatregelen	Voordelen	Nadelen
A. De betrokkenheid kan meer gericht worden op hoe beleid kan worden uitgevoerd		
Vraagstelling aan de uitvoering verbreden	- Kan leiden tot meer nadruk op andere aspecten	- Vraagstelling is formeel nu ook al vrij breed
Format voor rapportages uitvoeringstoetsen aanpassen	- Minder nadruk op vlaggen en uitvoerbaarheidsoordeel	- Tweede Kamer waardeert huidige format

B. De kaders nopen niet tot vroege en doorlopende betrokkenheid van de uitvoering

Het ligt voor de hand om over het vroegtijdig betrekken van de uitvoering *procesafspraken vast te leggen*. Daar zijn al goede voorbeelden voor.

Twee voorbeelden: Ministerie van JenV en Wendbaar Wetgeven

De proof of concept Wendbaar Wetgeven geeft opvolging aan de ideeën van Mariette Lokin over het betrekken van de uitvoering. Hoewel het tijd en ruimte vergt om het gedachtengoed te operationaliseren, kunnen de ervaringen hiervan potentieel worden benut om een andere samenwerking te verkennen en te evalueren, en vervolgens vast te leggen in procesafspraken.

Bij het ministerie van JenV wordt proactieve betrokkenheid van de uitvoering bijvoorbeeld ondersteund door afspraken over de invulling van het sturingsmodel. Per uitvoeringsorganisatie is er een intensieve overlegstructuur. Net als bij Financiën heeft JenV voor nieuwe taken een wegingskader vastgesteld. Bovendien trekken de uitvoeringsorganisaties van JenV (vroegtijdig) samen op in beleidstrajecten van buiten het eigen departement.

In deze context valt concreet bijvoorbeeld te denken aan de afspraak om normaal gesproken altijd vertegenwoordigers van de uitvoering uit te nodigen voor startgesprekken. Daarbij valt te denken aan minstens één specialist en minstens één vertegenwoordiger van UHB.

Een tweede mogelijke maatregel is om harde *afspraken over goede verslaglegging* van ieders inbreng te maken. Door inbreng van de uitvoering vroeg in het proces structureel te documenteren, krijgt de inbreng van uitvoeringsorganisaties meer gewicht. Bovendien valt een gebrek aan inbreng vanuit de uitvoering dan sneller op.

Dergelijke formalisering is niet zonder nadenken omdat daarmee regels in de plaats komen van wijsheid. Daarom moet formalisering altijd zo licht mogelijk plaatsvinden. Principeafspraken hebben bijvoorbeeld de voorkeur boven verplichting. Het voordeel is echter dat zulke afspraken duidelijkheid scheppen wanneer de uitvoering moet worden betrokken.

C. Processen rond de uitvoeringstoets kunnen beter gestroomlijnd worden

In paragraaf 3.1 is opgemerkt dat de Belastingdienst bij uitvoeringstoetsen relatief weinig tijd reserveert voor inhoudelijk specialisten en relatief veel tijd reserveert voor interne reviews.

Een mogelijkheid is om *sommige processtappen optioneel te maken* en deze alleen te doorlopen bij uitvoerige, uitgebreide toetsen. Daarbij valt te denken aan:

- Bij de meest eenvoudige toetsen accordering achterwege laten en de uitkomsten van een toets alleen achteraf te sturen. Dit gebeurt soms al en kan wellicht vaker.
- Bij eenvoudige toetsen accordering door controllers achterwege laten en hen alleen de uitkomsten van de toets ter informatie (achteraf) toesturen.

Andersson Elffers Felix

- Bij eenvoudige toetsen accordering door aanspreekpunten achterwege laten en het kernteam uitvoeringstoetsen rechtstreeks laten schakelen met specialisten.
- Bij eenvoudige toetsen accordering door de ambtelijke top van de uitvoeringsorganisatie achterwege laten en het mandaat voor vaststelling lager in de organisatie beleggen.¹⁷
- Bij iets complexere toetsen de toets parallel toesturen aan zowel het WUF als de ambtelijke top van de uitvoeringsorganisatie.¹⁸

Het nadeel van stappen overslaan in een proces is dat er een risico ontstaat op missende informatie; bijvoorbeeld als een eenvoudige toets toch niet zo eenvoudig blijkt te zijn. In de meerderheid van de situaties lijkt dat risico klein: de expertise bij uitvoeringstoetsen is groot genoeg om in te schatten welke toetsen eenvoudig zijn.

4.2 Doorontwikkelen verloop van het proces

Wat betreft de vraag hoe het proces in de praktijk daadwerkelijk verloopt, vier aandachtspunten genoemd:

- D. Het proces van uitvoeringstoetsen wordt soms als te stringent gezien
- E. Doorlopende betrokkenheid lukt in de praktijk niet altijd
- F. Er is een risico op 'vergroening' van uitkomsten
- G. De één-team-gedachte en samenwerking zijn verbeterd maar kunnen beter

D. Uitvoering kan zijn proces beter uitleggen

In paragraaf 3.2 hebben we aangegeven dat een aantal beleidsmedewerkers uitvoeringstoetsen soms stringent vindt, maar dat de cijfers uitwijzen dat er nu al flexibiliteit mogelijk is.

In theorie is het mogelijk om meer *formele mogelijkheden voor maatwerk* in het proces in te bouwen. Zo kent OCW een formeel beschreven Procedure verkorte uitvoeringstoets. Bij die toetsen is de formele doorlooptijd geen acht maar vier weken. Echter, binnen Financiën wordt nu al 27% van alle toetsen binnen vier weken opgeleverd. Dat zijn precies de toetsen die onder een dergelijke procedure zouden vallen. Een dergelijke procedure introduceren zou waarschijnlijk meer papierwerk opleveren en weinig aan de perceptie veranderen.

Dit is dus vooral een kwestie van communiceren. De uitvoeringsorganisaties moeten *duidelijker uitleggen* waarom hun proces is ingericht zoals het is ingericht, en welke mogelijkheden voor flexibiliteit er nu al zijn. Beleidsdirecties zullen dan moeten accepteren dat acht weken nu eenmaal een heel redelijke doorlooptijd is voor veel toetsen, en dat een formele toets nu eenmaal niet kan beginnen voordat de conceptwet definitief is.

Ook maatregelen om de uitvoering vroeger in het proces te betrekken, kunnen de behoefte aan flexibiliteit bij uitvoeringstoetsen verminderen, zie punten B en E.

E. Snelle betrokkenheid vraagt eenduidig werkende beleidsafdelingen en een sterk UHB

Hierboven is al besproken hoe het proces zo kan worden ontworpen dat de uitvoering vroeg wordt betrokken. Maar ook een perfect ontworpen proces wordt niet altijd nageleefd. In paragraaf 3.2 is opgemerkt dat niet alle beleidsmedewerkers de uitvoering op tijd betrekken, en dat omgekeerd de uitvoering soms 'niet thuis geeft' als ze wel vroeg worden geraadpleegd.

¹⁷ Dit gebeurt nu al bij quickscans op amendementen.

¹⁸ Dit gebeurt nu soms al. Een nadeel is dat de ambtelijke top soms toetsen twee keer ziet als uit het WUF aanpassingen komen. Dat kan deels worden opgelost met afspraken om bij geringe aanpassingen de toets niet opnieuw te accorderen.

Andersson Elffers Felix

Er zijn verschillende maatregelen denkbaar om het consequent betrekken van de uitvoering door beleidsmedewerkers te bevorderen. DG FZ is al begonnen met een *team dat het opdrachtgeverschap coördineert*. Verder kan het management van de beleidsdirecties *duidelijker uitdragen* wat er van beleidsmedewerkers verwacht wordt in hun afstemming met de uitvoering. Ten slotte kan er *kennisuitwisseling tussen beleidsmedewerkers* onderling worden gestimuleerd, om goede voorbeelden intern te delen met collega's.

Daarnaast kan ook de uitvoering een grotere rol pakken. Dat kan in de eerste plaats door het pro-actiever *monitoren van toekomstige maatregelen*.

Een voorbeeld: Het CJIB werkt met een 'funnel' van aankomende maatregelen
De CJIB pakt zelf (pro-actief) een signalerende rol welke details een groot verschil in de uitvoering kunnen betekenen, en welke niet. Hierbij maken ze gebruik van een 'funnel' methodiek. Daarbij brengt het alle mogelijke maatregelen in beeld – zelfs beginnend bij 'geruchten'. Zo krijgt de organisatie snel in beeld welke beleidsmaatregelen op ze af komen. Bij grote opdrachten gaat het CJIB snel over tot een quickscan. Dit kan dus al in een vroeg stadium zijn van het beleidsproces. Het kernteam vervult daar de rol van 'ogen en oren' en 'verzamelaar' aan de voorkant, maar ook van regievoerder en uitvoerder. Belangrijk element in het proces is dat het kernteam niet zichzelf opdracht verleent. Daarvoor zijn de business-owners aan zet.

Daarnaast is er soms meer capaciteit nodig om vroeg in het proces betrokken te zijn. Voor veel organisatieonderdelen van uitvoeringsorganisatie is dat een gunstige investering: meer inzet vroeg in het proces vergt minder inzet later. Wel kan het nodig zijn de formatie van de afdeling *UHB kwalitatief en kwantitatief iets uitbreiden*. Dat kan UHB in staat stellen een eenduidig geluid te organiseren vanuit de uitvoering. Ook kan het helpen de brugfunctie van UHB te versterken, als er meer tijd komt om zich te verdiepen in beide werelden. UHB kan ook vaker en sneller expertise vanuit het feitelijke uitvoeringsproces inzetten.

F. 'Vergroening van vlaggen' tegengaan vraagt een cultuuromslag

Er zijn gevallen waarbij de uitvoerbaarheid van nieuwe beleidsmaatregelen bewust positief wordt ingeschat. Dit heet vergroening naar de kleur van de vlaggen. In paragraaf 3.2 stelden we dat vergroening voortkomt uit de wens om eenheid naar buiten toe uit te stralen en de neiging van uitvoerders om hun beleidscollega's 'tegemoet te werken'.

De belangrijkste maatregel is de *uitvoering eerder in de beleidscyclus* betrekken, zoals beschreven bij B en E. Dan kan de uitvoering vroegtijdig signaleren of een maatregel uitvoerbaar is.

Een andere mogelijkheid is het *aanpassen format voor rapportages* bij uitvoeringstoetsen en het eindoordeel of de vlaggen weg te laten. Het IAK verplicht niet om die elementen te vermelden. Er ontstaat dan meer aandacht voor een genuanceerd beeld over uitvoeringsconsequenties. Dat genuanceerd beeld vraagt veel minder om vergroening dan een beeld dat is samengevat in één oordeel of vlag. Een nadeel is dat de Tweede Kamer het huidige format juist waardeert.¹⁹

Een alternatieve route is om de neiging om beleid 'tegemoet te werken' in te dammen. Dit vraagt van het (top)management van de uitvoeringsorganisaties en de beleidsdirecties dat ze

¹⁹ Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2020) *Klem tussen balie en beleid*. Kamerstukken 35 387 nr. 2. [Link](#), p. 50

Andersson Elffers Felix

medewerkers in de uitvoering comfort geven om kritisch te rapporteren. De ambtelijke top kan de politieke top stimuleren om hetzelfde te doen. Vaak is de behoefte aan vergroening bij beleid namelijk in werkelijkheid veel kleiner dan medewerkers van de uitvoering denken.

G. De samenwerking verbetert als betrokkenen zich beter inleven in elkaars perspectief

De één-team-gedachte kan worden verbeterd met meer communicatie, transparantie (dilemma's open op tafel leggen) en begrip voor elkaars positie. Deze menselijke factoren zijn de laatste jaren al verbeterd. Dit proces laat zich moeilijk verder versnellen met 'harde' maatregelen. Toch zijn er enkele maatregelen denkbaar.

Kennis van elkaars positie kan in de eerste plaats worden verbeterd bij nieuwe medewerkers. In de *'onboarding' van nieuwe medewerkers* kan worden geregeld dat elke medewerker die bij het proces van beleidsontwikkeling betrokken is, informatie krijgt over de andere partijen in de driehoek. Dat kan met kennismakingsgesprekken en flyers.

Verder kunnen er *speciale programma's* worden opgezet om de 'zachte' aspecten van de samenwerking te verbeteren. Zulke programma's kunnen soms gedwongen aanvoelen ("de cultuurverandering start aanstaande dinsdag"), maar een recent programma van DUO en OCW onder begeleiding van hun P&O-afdeling was een succes. Financiën kan daarnaar kijken. Een laatste optie is het stimuleren of zelfs verplichten van detacheringen over en weer.

In sommige gesprekken kwam naar voren dat ook UHB niet altijd genoeg kennis van de uitvoering heeft. Een optie is dat *UHB (deels) vanuit Belastingdienstkantoren* opereert (zoals in Utrecht) in plaats van het kerndepartement in Den Haag. Een nadeel daarvan is uiteraard dat UHB dan weer verder van collega's in Den Haag komt, met wie het ook veel samenwerkt.

4.3 Doorontwikkelen randvoorwaarden voor het proces

Wat betreft randvoorwaarden zijn vier aandachtspunten genoemd:

- H. De rol van de eigenaar kan nog verder worden versterkt
- I. Actuele informatie over het portfolio is soms een bottleneck in het proces
- J. Personele capaciteit voor uitvoering van het proces kan een uitdaging worden
- K. De slagkracht van uitvoeringsorganisaties wordt beperkt door hun IV-mogelijkheden

Grote delen van deze aandachtspunten liggen in processen die buiten de scope van dit onderzoek vallen. Daarom schetsen we oplossingsrichtingen meer op hoofdlijnen dan in paragraaf 4.1 en 4.2. Hieronder gaan we kort op deze punten in.

H. Het gezag van de eigenaar zal zich vooral via natuurlijke weg moeten ontwikkelen

In paragraaf 3.3 is al opgemerkt dat de positie van de eigenaar binnen Financiën de afgelopen jaren langzaam sterker is geworden. Dit is een proces waarbij de rol (en de afdeling) over tijd meer gezag opbouwt. Het verloop van dit proces is niet eenvoudig met 'harde' maatregelen te versnellen. Als dat toch gewenst is, zijn er twee typen maatregelen denkbaar.

Ten eerste zou de *formele status versterkt* kunnen worden van de afdeling Eigenaarsadvisering. Binnen het ministerie van JenV heeft Eigenaarsadvisering bijvoorbeeld de status van een directie, en het hoofd Eigenaarsadvisering is een directeur. Binnen het ministerie van SZW is eigenaarsadvisering als afdeling van een beleids-DG gepositioneerd.

Er zijn ook departementen waar de *eigenaarsrol bij de plaatsvervangend secretaris-generaal* (pSG) is belegd. Dat kan helpen om de eigenaarsrol duidelijker te scheiden van de rol van

Andersson Elffers Felix

ambtelijk eindverantwoordelijke, die de SG ook vervult. Echter, ook de pSG kent verschillende andere rollen en is binnen Financiën bijvoorbeeld tevens CIO. Ook dat sluit niet altijd aan op de eigenaarsrol.

Een andere maatregel is het *vroeger in het beleidsproces betrekken* van afdeling eigenaarsadvisering. Dat kan de afdeling eigenaarsadvisering helpen om sneller continuïteitsrisico's te signaleren, waardoor er meer tijd is om oplossingen te zoeken. Dit is al te bereiken met eenvoudige werkafspraken. Als dat onvoldoende effect heeft, zou deze vroegtijdige betrokkenheid in de lichtst mogelijke vorm geformaliseerd kunnen worden.

Ten vierde kan de eigenaar de recente *nieuwe governance-afspraken aangrijpen* als startpunt voor een nieuwe rol. Deze afspraken (de startnotitie en bestuurlijke afspraken) formaliseren een deel van de driehoekssturing en geven op papier de eigenaar een duidelijke rol. Deze mijlpaal kan dienen als duidelijk aangrijpingspunt om de rol anders in te vullen.

De ervaring van DUO en het ministerie van OCW leert dat zulke mijlpalen een geschikt aangrijpingspunt kunnen zijn om de rol van de eigenaar (hernieuwd) krachtig neer te zetten.

Voorbeeld: driehoeksamenwerking bij DUO en OCW

Recent hebben DUO en OCW hun de driehoeksamenwerking herzien. Daarbij is afgesproken dat de opdrachtgevers over de hele uitvoering gaan. Van oudsher werden vervanging, onderhoud, compliance en de dagdagelijkse operatie vooral als zaken van de eigenaar gezien, en implementatie van nieuwe beleidsmaatregelen als zaak voor de opdrachtgever. Nu is afgesproken dat beide rollen over alle onderwerpen gaan; elk vanuit hun eigen perspectief. Dat versterkt de stem van de eigenaar bij nieuw beleid.

Naast deze inhoudelijke nuanceverschillen gaven de betrokkenen ook aan dat de herziening werkte als aangrijpingspunt: eens kans om vanaf de ondertekening een hernieuwd geluid te laten horen. Partijen verwachten dat ook van elkaar omdat ze kort geleden duidelijk naar elkaar hebben uitgesproken welke rol ze willen vervullen.

Bovenal vraagt versterking van de eigenaarsrol ook een andere houding: de afdeling Eigenaarsadvisering die zijn rol sterk invult en een SG die zich hard maakt als eigenaar.

I. De kwaliteit van informatie over het IV-portfolio is vooral een interne zaak

Verskillende medewerkers geven aan dat er in het proces niet altijd voldoende informatie is over de stand van het IV-portfolio als geheel. Toch is in paragraaf 3.3 al opgemerkt dat de overlegstructuur om het portfolio te bespreken, op orde is. Er zijn twee richtingen denkbaar om dat aandachtspunt te adresseren.

Een eerste is *portfolio-overzichten een formelere status* geven, gelijkwaardig aan die van uitvoeringstoetsen. Zo is het denkbaar om na elke tien uitvoeringstoetsen ook een bijgewerkt portfolio-overzicht aan de Tweede Kamer te sturen. Dat zou echter meer druk op de organisatie zetten en is in de praktijk waarschijnlijk lastig uit te voeren omdat niet alle uitvoeringstoetsen hetzelfde tijdspad kennen.

Ten tweede is het van belang om de *managementinformatie te verbeteren* over de stand van zaken het IV-portfolio. Dit punt wordt breed herkend. Die kwaliteitsverbetering is vooral een interne aangelegenheid van de betreffende afdelingen van de Belastingdienst. Eerdere

Andersson Elffers Felix

rapporten van KPMG²⁰ en EY²¹ suggereerden betere definities, kaders en formats en investeringen in marktconforme systemen voor workflow- en performance management.

J. De benodigde capaciteit voor het proces moet goed gemonitord worden

Als het proces van beleidsontwikkeling nog meer tijd gaat vragen (bijvoorbeeld door invoeringstoetsen en doenvermogenscans), dan kan dat leiden tot gebrek aan personele capaciteit. Dat geldt vooral voor de primair procesdirecties in de uitvoering. Op dit moment zijn er nog geen signalen dat er urgent capaciteitsgebrek is, maar *monitoring* hiervan is belangrijk. Mocht er capaciteitsgebrek ontstaat, dan zijn er drie mogelijke maatregelen.

De eerste maatregel is *meer capaciteit beschikbaar stellen*. Dat zou in de eerste plaats extra capaciteit zijn voor primaire procesdirecties om meer tijd beschikbaar te stellen voor beleidsontwikkeling (of zelf medewerkers hiervoor vrij te stellen). Die maatregel is echter vrij ongericht omdat het beslag op die directies grillig is: het ene jaar raken maatregelen vooral particulieren, het andere jaar vooral grote ondernemingen.

Ten tweede valt er te denken aan *stroomlijning van het proces*, om op die manier de benodigde capaciteit te reduceren. Zoals opgemerkt in paragraaf 4.1, is er vooral in het proces van uitvoeringstoetsen nog stroomlijning haalbaar. Daar staat tegenover dat een grote rol aan de voorkant juist meer tijd voor beleidsontwikkeling vergt.

Ten derde kan worden geprobeerd het aantal maatregelen dat op de uitvoeringsorganisaties afkomt, te beperken. Zo adviseerde ABDTOPConsult een 'nee, tenzij' uitgangspunt voor het beleggen van niet-fiscale taken bij de Belastingdienst.²² Dit betekent *strikte toepassing van het Afwijkingskader niet-fiscale/duale taken*. Toepassing hiervan zo vroeg mogelijk in het proces kan de meeste werklast voorkomen.

K. De Belastingdienst kent al een ICT-verbeterprogramma

Cijfers over uitvoeringstoetsen laten zien dat het IV-landschap van de Belastingdienst vaak een bottleneck is in beleidsontwikkeling omdat dit landschap niet nog meer complexiteit aankan. Maatregelen rond het IV-landschap zijn een interne zaak voor de Belastingdienst.

De Belastingdienst is hiermee aan de slag. Al sinds 2017 kent de Belastingdienst een groot *investeringsprogramma voor het IV-landschap* om legacyproblematiek van verouderde ICT te verminderen. In de komende tijd werkt de Belastingdienst daaraan verder.²³ Voor het jaar 2021 heeft de Belastingdienst naar aanleiding van een advies van Bureau ICT Toetsing²⁴ in het bijzonder aandacht voor verbeterd lifecyclemanagement.

²⁰ KPMG (2019). *Onderzoek IV-portfolio Belastingdienst*. [Link](#). p. 40

²¹ EY (2019). *Make iT Work, Focus op executie. Doorlichting Directie IV, De Belastingdienst*. [Link](#). p. 7

²² ABDTOPConsult (2020) *Back to Basics: Alternatieve Uitvoerders Belastingdienst*. [Link](#). p. 24

²³ Belastingdienst (2020) *Jaarplan 2021 Belastingdienst, Toeslagen en Douane*. [Link](#). p. 53

²⁴ Bureau ICT-toetsing (2020) *Definitief BIT-advies Programma Regie Modernisering IV-landschap*. [Link](#)

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek hebben we verbetermogelijkheden in het proces van beleidsontwikkeling (van idee tot uitvoeringstoets) in beeld gebracht. Dit duiden we kortweg aan als ‘het proces’. Hieronder beschrijven we onze conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.

5.1 Conclusies

Het proces van beleidsontwikkeling is de afgelopen jaren verbeterd

Het huidige proces verloopt in algemene zin naar behoren. Het ministerie van Financiën is in staat om alle hierin voorgeschreven en afgesproken stappen te doorlopen om uitvoerbaar beleid op te leveren. Dit ondanks het feit dat het proces vaak onder grote (politieke) druk staat. Het ontwerp is in de kern logisch opgezet. Het is voor de verschillende betrokkenen duidelijk wat er van hen verwacht wordt. Hoewel de perceptie soms anders is, laten de feiten zien dat het proces ook een ruime mate van flexibiliteit kent.

In de praktijk verloopt het proces van beleidsontwikkeling in grote lijnen zoals het op papier ontworpen is. Betrokkenen zijn voldoende geëquipeerd om hun eigen rol uit te voeren. Daarnaast is de één-team-gedachte tussen de verschillende betrokken onderdelen de afgelopen jaren verbeterd. Dat komt bijvoorbeeld omdat er een duidelijke overlegstructuur is ingericht en omdat de verantwoordelijkheden helder gedefinieerd zijn.

Als onderdeel van het proces verlopen uitvoeringstoetsen grotendeels conform plan

Specifiek voor de uitvoeringstoetsen geldt dat het aantal toetsen de laatste jaren is gegroeid. De meerderheid van de uitvoeringstoetsen is binnen de voorgeschreven acht weken afgerond. Wel liep het aandeel uitvoeringstoetsen met meer dan acht weken doorlooptijd op in 2020.

Uitvoeringstoetsen in het kader van het Belastingplan worden sneller afgerond, terwijl reguliere uitvoeringstoetsen meer tijd vergen. Het werk voor uitvoeringstoetsen concentreert zich daarbij in de zomer, met een piek in augustus. Vooral het proces van het Belastingplan draagt bij aan deze piek. Van deze piek is al langere tijd sprake. In de meest recente jaren zien we dat er ook pieken aan de voorkant (mei) en achterkant (september) komen.

Het eindoordeel van de uitvoeringstoetsen is veelal dat voorgenomen beleid uitvoerbaar is. De meeste vlaggen in het eindoordeel van de toetsen zijn dan ook groen. Tegelijk zien we dat het aantal uitvoeringstoetsen met een eindoordeel *uitvoerbaar, mits* toeneemt. Ditzelfde beeld is terug te zien in de ontwikkeling van het aantal gele vlaggen. Wanneer verder gekeken wordt is zichtbaar dat de categorieën complexiteitsgevolgen, interactie burgers/bedrijven en handhaafbaarheid hier het meeste aan die groei van gele vlaggen bijdragen.

Andersson Elffers Felix

Ondanks de verbeteringen is er ruimte om het proces verder te optimaliseren

Naast de positieve ontwikkeling concluderen we ook dat het ministerie van Financiën op dit moment nog niet het onderste uit de kan haalt uit het proces van beleidsontwikkeling. Dat komt omdat het samenspel tussen beleid en uitvoering niet optimaal loopt. Daardoor komen de kwaliteit en de doorlooptijd van het proces nogal eens onder stuk te staan. Dit geldt specifiek voor de uitvoering van uitvoeringstoetsen. In sommige situaties staat er grote druk op de uitkomsten van deze uitvoeringstoetsen. Het doel van de toetsen, het borgen van de uitvoerbaarheid van beleid, kan nog altijd meer centraal gesteld worden.

In de uitvoering van het proces van beleidsontwikkeling vergen drie punten aandacht

Op basis van onze analyse zien we drie punten waarop veranderingen nodig zijn:

- In de huidige situatie wordt de uitvoering vooral gevraagd óf wetten uitvoerbaar zijn en niet zozeer hoe wetten uitvoerbaar te maken zijn. Daarmee wordt voorbijgegaan aan de gezamenlijke opgave voor de beleidsdirecties en de uitvoering om op een effectieve manier invulling te geven aan de voorliggende beleidsvraag. Door de focus op uitvoerbaarheid mist beleid kansen om tot beter uitvoerbare en handhaafbare wetten te komen, zeker in de fasen vóór de formele uitvoeringstoets.
- De uitvoering wordt niet altijd vroeg genoeg in het proces betrokken om optimaal uitvoerbaar en handhaafbaar beleid te realiseren. Dat komt ten eerste omdat nauwelijks formeel is vastgelegd wanneer en hoe die voor het eerst betrokken wordt. Ten tweede worden de proceskaders die er zijn, in de praktijk niet altijd gevolgd. Dat komt omdat niet alle beleidsmedewerkers consequent de uitvoering betrekken en omgekeerd omdat de uitvoeringsorganisaties ook niet altijd vroeg (kunnen) aansluiten als ze daarom gevraagd worden.
- Het proces van uitvoeringstoetsen binnen Financiën kent weinig tijd voor feitelijk onderzoek en veel tijd voor interne reviews op de uitkomsten van het onderzoek. Bij andere departementen is de balans hiertussen beter.

In de sfeer van randvoorwaarden zijn er vier aandachtspunten

Om het proces van beleidsontwikkeling uit te voeren spelen er in randvoorwaardelijke zin vier aandachtspunten: de eigenaarsrol verdient versterking, de informatie over het IV-portfolio is niet altijd actueel, er kan in de toekomst een capaciteitsgebrek ontstaan en het IV-landschap van de uitvoeringsorganisaties is een knelpunt. Deze aandachtspunten dienen te worden geadresseerd om het proces van beleidsontwikkeling meer toekomstbestendig te maken.

Tot slot verdient de verhouding tussen (uitvoerings)beleid en uitvoering aandacht

Het ministerie van Financiën wil graag het *stewardship model* voor samenwerking tussen beleid en uitvoering volgen, met vertrouwen en een open gesprek over belangen. Daarvoor is nóg meer een één-team-gedachte bij alle medewerkers nodig. In de samenwerking zijn het wederzijds vertrouwen en de onderlinge transparantie de afgelopen jaren wel verbeterd, maar deze zijn nog steeds minder goed dan bij andere departementen.

De uitvoeringsorganisaties zijn groot. Ook *binnen* uitvoeringsorganisaties is een één-team-gedachte tussen verschillende onderdelen niet altijd vanzelfsprekend. Bovendien is het niet altijd eenvoudig om (snel) de juiste expertise in die grote organisaties te ontsluiten. De afdeling Uitvoerings- en Handhavingsbeleid kan hierin een brugfunctie vervullen, met bijvoorbeeld het kernteam op als 'spelverdeler' bij uitvoeringstoetsen. Bij oplopende druk op het proces kan het aan de orde zijn om de afdeling kwalitatief en kwantitatief te versterken.

Andersson Elffers Felix

5.2 Aanbevelingen

We adviseren een aantal 'no regret'-maatregelen voor de korte termijn

In dit onderzoek hebben we verschillende maatregelen verkend, die kunnen bijdragen aan een effectiever proces. Sommige hiervan hebben voordelen en niet of nauwelijks nadelen. Dit zijn zogenaamde 'no regret'-maatregelen. We adviseren om deze maatregelen zo snel mogelijk door te voeren.

Uitvoeringsorganisaties

- Leg bij beleidsvoornemens al uit hoe de relevante uitvoeringsprocessen nu zijn ingericht, zodat beleidsdirecties vanuit de bestaande beperkingen en mogelijkheden mee kunnen denken over de uitvoerbaarheid van beleid.
- Verbeter de kwaliteit van managementinformatie over de stand van zaken van het IV-portfolio. Dat kan helpen om problemen rond cumulatie van maatregelen te voorkomen. Immers, zelfs als elke maatregel afzonderlijk uitvoerbaar is, wil dat niet zeggen dat het portfolio als geheel dat ook is. Eerder onderzoek suggereerde betere definities, kaders en formats en investeringen in meer marktconforme systemen.

Beleidsdirecties

- Continueer de opbouw van het coördinatieteam opdrachtgeverschap. Dit team kan helpen om uitvoeringsorganisaties meer eenduidig te benaderen en de onderlinge verschillen tussen medewerkers te verkleinen.
- Draag aan alle beleidsmedewerkers uit wat er van hen verwacht wordt in de samenwerking met uitvoeringsorganisaties. Bij beleidsvoornemens is het vroegtijdig betrekken van de uitvoering essentieel. Het helpt om deze betrokkenheid op de lichtst mogelijke wijze te formaliseren, zodat bij de uiteindelijke uitvoeringstoets ook helder is waarom voor een bepaalde wettelijke oplossing gekozen is. Het management van zowel beleid als uitvoering dient deze werkwijze duidelijk uit te dragen en voor te leven.
- Bevorder de onderlinge kennisuitwisseling tussen beleidsmedewerkers over samenwerking met uitvoeringsorganisaties. Ook dit kan helpen de onderlinge verschillen tussen medewerkers te verkleinen.

Eigenaar

- Grijp de recente startnotitie en bestuurlijke afspraken aan als kans om de rol van de eigenaar hernieuwd sterk neer te zetten. De ervaringen van OCW laten zien dat een dergelijke mijlpaal een krachtig moment kan zijn om snel meer gezag op te bouwen. Normaal is dat een incrementeel proces dat zich moeilijk laat dwingen.
- Spreek met beleid en uitvoering af dat de eigenaar vroeg in het proces wordt betrokken bij maatregelen die (strategische) continuïteitsrisico's met zich meebrengen. Als eenvoudige werkafspraken onvoldoende effectief zijn, kan de vroegtijdige betrokkenheid in de lichtst mogelijke vorm geformaliseerd worden.

Gehele driehoek

- Geef vanuit de ambtelijke top meer comfort aan medewerkers in het proces van beleidsontwikkeling dat het (kritisch) signaleren van onuitvoerbare maatregelen gewaardeerd wordt. Adviseer de politieke top om dit voorbeeld te volgen.
- Blijf de komende jaren monitoren of er voldoende capaciteit beschikbaar is voor (driehoeksamenwerking in) het proces van beleidsontwikkeling. Overweeg extra capaciteit beschikbaar te stellen of processen te versimpelen bij een capaciteitsgebrek.

Andersson Elffers Felix

Aanvullend doen we aanbevelingen om het proces meer toekomstbestendig te maken

Uit het onderzoek komen ook mogelijke maatregelen die zowel voor- als nadelen hebben. Voor vier van deze maatregelen wegen de voordelen zwaarder dan de nadelen. We adviseren om deze maatregelen door te voeren om daarmee het proces van beleidsontwikkeling voldoende robuust te maken voor toekomstige ontwikkelingen.

Uitvoeringsorganisaties

- Stroomlijn de processen voor uitvoeringstoetsen, met meer ruimte voor onderzoek en minder voor inhoudelijke reviews, zeker bij eenvoudige toetsen. Dit sluit aan op de lijn die eerder al is ingezet. Dit zal leiden tot de betrokkenheid van minder afdelingen. Het risico dat hierdoor informatie niet meegenomen wordt in de toetsen is beheersbaar, omdat het kernteam uitvoeringstoetsen veel expertise heeft.
- Streef ernaar om zo proactief mogelijk in beeld te brengen welke maatregelen er op de organisatie afkomen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van de *funnel* waar het CJIB mee werkt. Gebruik dat beeld om zo vroeg mogelijk intern de juiste experts te vinden. Dit kost tijd, maar helpt om vroeg in het proces van beleidsontwikkeling een goed beeld over uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid vanuit de uitvoeringsorganisatie te geven.

Gehele driehoek

- Zet in op het beter registreren van de inbreng van uitvoeringsorganisaties vroeg in het proces. Maak hierbij heldere afspraken over verslaglegging. Dit leidt tot een beperkte verzwarend van het proces, maar is een goede manier om recht te doen aan de inbreng van de uitvoering in het proces.
- Formaliseer op zo licht mogelijke wijze dat de uitvoering al vroegtijdig in de beleidscyclus betrokken wordt, bijvoorbeeld door medewerkers van UHB én met name specialisten bij startbijeenkomsten uit te nodigen. Mocht dit niet werken kan overwogen worden deze aanwezigheid te verplichten. Deze formalisering is niet zonder nadelen, maar vroegtijdige betrokkenheid is zó belangrijk, dat dit wel een optie is.

Daar waar het gaat om de één-team-gedachte en samenwerking tussen medewerkers en afdelingen zien we al verbeteringen. Om die reden zien we voor nu geen aanleiding aanvullende maatregelen te adviseren. We adviseren echter wel om met elkaar te blijven monitoren hoe de samenwerking verloopt. Als daar aanleiding voor is, adviseren we aanvullend in deze samenwerking te investeren en de één-team-gedachte verder te verbeteren, bijvoorbeeld door het introduceren van gezamenlijke reflectie of coaching.

6 Aanpak voor vervolg

In het vorige hoofdstuk hebben we aanbevelingen gedaan om verbetering in het proces van beleidsontwikkeling tot stand te brengen. In dit hoofdstuk doen we een voorstel hoe deze aanbevelingen kunnen worden vertaald naar concrete acties.

We maken daarbij onderscheid naar de termijn waarop de acties kunnen worden opgepakt. Daarvoor hanteren we de volgende driedeling:

- direct, geen voorbereiding vereist
- met enige voorbereiding
- na evaluatie.

Het is aan de driehoek om de tijdsplanning van acties uit te werken

We geven deze categorisering mee als indicatie van de termijn waarin ze zijn op te starten, niet als deadline. We adviseren de partijen in de driehoek om hier een logische volgorde en planning in aan te brengen, waarbij de acties goed inpasbaar zijn in de lopende processen. De direct uitvoerbare acties hoeven niet per se allemaal onmiddellijk te worden gestart – het kan nuttig zijn om niet teveel acties tegelijk te starten, of ze te starten op een ander moment in de beleidscyclus.

De trekker van elke actie zal in de praktijk met anderen samenwerken

Bij iedere actie vermelden we (in het blauw) een ‘trekker’. Die neemt het voortouw bij het realiseren van de maatregel. In de praktijk zal de trekker vaak niet de enige betrokkene zijn, en met andere partijen samenwerken. We adviseren hiervoor heldere afspraken te maken.

We adviseren om de voortgang en het resultaat van het hele pakket aan maatregelen te monitoren. Het is raadzaam deze rol centraal te beleggen bij de afdeling Eigenaarsadvisering en tijdig bij de voortgang stil te staan in driehoeksverband.

Buiten de scope van dit plan vallen bestaande veranderprogramma's gericht op het verbeteren van managementinformatie over het portfolio en het verbeteren van de wendbaarheid van het IV-landschap van de Belastingdienst.

6.1 Direct uitvoerbare acties

Met ‘direct uitvoerbare acties’ bedoelen we acties die geen andere acties in voorbereiding behoeven. We bedoelen hiermee niet noodzakelijkerwijs dat ze onmiddellijk gestart moeten worden (zie hierboven).

1. Stroomlijn processen uitvoeringstoetsen

- Kernteam uitvoeringstoets

- Werk het document ‘*Wie doet wat*’ bij uitvoeringstoetsen bij. Spreek daarin af:

Andersson Elffers Felix

- bij de meest eenvoudige toetsen accordering door specialisten achterwege te laten
 - bij eenvoudige toetsen accordering door controllers achterwege te laten en hen alleen de uitkomsten van de toets ter informatie (achteraf) toe te sturen
 - bij eenvoudige toetsen accordering door aanspreekpunten achterwege te laten en het kernteam uitvoeringstoetsen rechtstreeks te laten schakelen met specialisten.
- Organiseer mandatering om accordering van eenvoudige uitvoeringstoetsen lager in de organisatie (buiten de ambtelijke top) te beleggen, zoals nu al gebeurt bij *quickscans*.
 - Spreek af dat complexere uitvoeringstoetsen tegelijkertijd kunnen worden besproken door zowel het WUF als de ambtelijke top. Spreek af dat bij geringe aanpassingen in het WUF een toets niet opnieuw door de ambtelijke top geaccordeerd hoeft te worden.

2. Creëer proactief overzicht aankomende maatregelen - Kernteam & coord. opdr. gever

Naar voorbeeld van de 'funnel' waar het CJIB mee werkt:²⁵

- Stel een overzicht op van maatregelen die op de uitvoeringsorganisatie afkomen.
- Streef naar een volledig overzicht, inclusief geruchten over nieuwe maatregelen.
- Blijf dit overzicht steeds bijwerken naar de laatste stand van de actualiteit.
- Neem proactief contact op met zowel afdelingen binnen de uitvoeringsorganisaties als beleidsdirecties over aankomende maatregelen.
- Deel periodiek een actuele versie van het overzicht van aankomende maatregelen met de afdeling Eigenaarsadvisering.
- Signaleer samen met hen kansen en bedreigingen.
- Breng als Kernteam het contact tot stand tussen beleid en uitvoering ('kennismakelaar').

3. Communiceer actief over proces richting uitvoering - Kernteam uitvoeringstoets

- Maak een presentatie die uitlegt:
 - waarom conceptwetten moeten vastliggen voordat een uitvoeringstoets mogelijk is
 - welke andere instrumenten voor toetsing aan de uitvoering er binnen het proces van beleidsontwikkelingen nog meer zijn (bijv. wegingen op de hand) en welke varianten er denkbaar zijn (bijv. uitvoeringstoetsen in minder dan 8 weken).
- Presenteer de uitleg bij alle directies van DG FZ en bij SZW. Borg dat de uitleg intern toegankelijk blijft,

4. Registreer vroege inbreng uitvoeringsorganisaties - Directies AFP, DB, IZV

- Ontwikkel een beknopt vast format dat aansluit op de uitvoeringstoetsen voor het vastleggen van de inbreng van uitvoering vroeg in het proces van beleidsontwikkeling.
- Maak werkafspraken welke medewerker verantwoordelijk is voor het registreren van de inbreng van de uitvoeringsorganisaties.
- Informeer de afdeling Eigenaarsadvisering over de inbreng van de uitvoeringsorganisaties bij complexe kwesties.

5. Verken alternatieven vroeg in het proces - Partijen in het WUF-overleg

- Bespreek in het WUF manieren om vroeg in het beleidsproces nadrukkelijker aan de uitvoeringsorganisaties te vragen om mee te denken **hoe** een beleidsdoel vertaald kan worden naar de uitvoering, inclusief:
 - het toetsen van de onderliggende aannames van een beleidsdoel
 - de te verwachten beleidsmatige effecten en bijeffecten.
 - ideeën over mogelijke beleids- of uitvoeringsalternatieven
- Maak afspraken wanneer en hoe afdeling Eigenaarsadvisering op de hoogte wordt gebracht van aannames, (bij)effecten en beleids- of uitvoeringsalternatief die een effect op de continuïteit van de uitvoeringsorganisatie kunnen hebben.

²⁵ In het voorbeeld van het CJIB is de 'funnel' een product van de uitvoeringsorganisatie. Nog effectiever zou zijn als de funnel een gedeeld product is van de (coördinerend) opdrachtgever en de uitvoeringsorganisaties samen.

Andersson Elffers Felix

6. Verbreed vraagstelling bij uitvoeringstoetsen - *Coördinatieteam opdr. gevers*

- Bespreek samen met de andere partijen in het WUF manieren om bij uitvoeringstoetsen nadrukkelijker aan de uitvoeringsorganisaties te vragen om de bredere risico's van een maatregel expliciet te duiden, inclusief:
 - de samenloop met andere beleidsmaatregelen en het bestaande portfolio
 - de mogelijke risico's en de benodigde randvoorwaarden voor implementatie.
- Pas op basis hiervan de formulering van het formele verzoek om een uitvoeringstoets aan.

7. Bevorder delen ervaringen tussen beleidsmedewerkers - *Coördinatieteam opdr. gevers*

- Start initiatieven waarin verschillende beleidsmedewerkers ervaringen uitwisselen over hun samenwerking met uitvoeringsorganisaties. Dit kan bijvoorbeeld een terugkerend agendapunt zijn in teamoverleg, heidagen of aparte bijeenkomsten.
- Besteed daarbij in elk geval aandacht aan:
 - de momenten waarop de uitvoering wordt betrokken, wie er wordt betrokken en wat het doel is van die momenten
 - het onderscheid tussen reguliere, Belastingplan en ad hoc maatregelen
 - 'best practice' medewerkers die de uitvoering vroeg in het proces goed betrekken.

8. Ontwikkel monitoringplan ingezette capaciteit - *UHB²⁶*

- Stel een plan op om te monitoren hoeveel capaciteit verschillende onderdelen van de uitvoeringsorganisatie inzetten voor beleidsontwikkeling. Heb daarbij expliciet aandacht voor wat er aan capaciteit gevraagd wordt op de momenten van piekbelasting.
- De monitoring moet in elk geval inzicht geven in inzet voor/door:
 - Uitvoeringstoetsen en ook vroeger in het proces
 - UHB, dossierhouders, aanspreekpunten en experts
 - Invoeringstoetsen en doenvermogenscans
 - Structurele capaciteitsvraag en capaciteitsvraag naar aanleiding van incidenten (piekbelasting van medewerkers)
 - Mate waarin elk onderdeel aan deze capaciteitsvraag voldoen kan binnen een gezonde werkdruk, en wanneer niet.

9. Zorg voor krachtige invulling rol eigenaar - *Eigenaarsadvisering en SG*

- Vul de rol van de eigenaar bij complexe dossiers zo krachtig mogelijk in. De recente vaststelling van de startnotitie en bestuurlijke afspraken, waarin de rol van de eigenaar nogmaals werd onderschreven, zijn een goed aangrijpingspunt voor een nieuwe start.
- Maak werkafspraken met beleidsdirecties om bij maatregelen met strategische continuïteitsrisico's de afdeling Eigenaarsadvisering zo vroeg mogelijk in het proces te betrekken. Zie ook actie 2, 4 en 5.
- Spreek af met opdrachtgevers dat de afdeling Eigenaarsadvisering wordt toegevoegd aan de stukkenstroom voor afgeronde uitvoeringstoetsen (waarbij stukken normaal gesproken ter informatie worden ontvangen).

10. Stimuleer open cultuur - *Ambtelijke top Financiën*

- Gebruik interne communicatiekanalen (eventueel naar aanleiding van dit onderzoek) om medewerkers comfort te geven dat zij ruimte hebben om open en kritisch mee te denken over nieuwe beleidsmaatregelen. Benadruk dit punt bij medewerkers die meewerken aan uitvoeringstoetsen.
- Neem kritische signalen serieus en maak deze bespreekbaar in het driehoeksoverleg en in overleg met de politieke top.

²⁶ Waar we 'UHB' schrijven, bedoelen we ook afdelingen voor uitvoerings- en handhavingsbeleid voor Toeslagen en Douane.

Andersson Elffers Felix

6.2 Acties met enige voorbereiding

11. Pas format voor rapportages uitvoeringstoetsen aan - *Kernteam uitvoeringstoets*

- Breid het aantal mogelijke kleuren vlaggen uit naar vier of vijf.
- Organiseer een pilot met deze categorieën vlaggen (eventueel retrospectief op basis van eerdere toetsen). Bepaal aan de hand daarvan of de 5-punts schaal de beste eenheid is en welke legenda de meeste duidelijkheid biedt.
- Communiceer de betekenis van de kleuren binnen de uitvoeringsorganisaties en naar beleid en de politiek.

12. Continueer opbouw coördinatieteam opdrachtgevers - *DG FZ*

- Breng gestructureerd in beeld wat er verder nodig is voor de opbouw van het coördinatieteam opdrachtgeverschap. Borg daarmee dat het coördinatieteam de beoogde rol in het versterken van het opdrachtgeverschap kan vervullen.
- Kijk in elk geval of het team voldoende geëquipeerd is in termen van:
 - Capaciteit
 - Bevoegdheden / mandaten
 - Informatiepositie
 - ICT-ondersteuning.

13. Verbeter aandacht voor driehoek in onboarding - *DG FZ, UHB, EA en O&P*

- Neem in het welkomstpakket van nieuwe medewerkers informatie op over samenwerking in de driehoek. Nieuwe medewerkers moeten in elk geval op de hoogte zijn van:
 - De rollen van elke partij in de driehoek
 - De momenten waarop ze andere partijen in de driehoek moeten betrekken
- Faciliteer dat alle nieuwe medewerkers van DG FZ, UHB en Eigenaarsadvisering in hun *onboarding* kennismakingsgesprekken voeren met medewerkers uit andere zijden van de driehoek. Doel van die gesprekken is het perspectief van de andere zijden uit te leggen. Wijs hiertoe (poules) van medewerkers aan die deze kennismakingsgesprekken voeren.

14. Stimuleer wederzijdse detacheringen, stages en werkbezoeken - *DG FZ, UHB en O&P*

- Breng gestructureerd in beeld welke mogelijkheden en obstakels er momenteel zijn voor detacheringen van beleidsdirecties naar uitvoeringsorganisaties en vice versa. Neem naar aanleiding daarvan maatregelen om detacheringen over en weer verder te stimuleren.

6.3 Acties na evaluatie

14. Evalueer de capaciteit voor beleidsontwikkeling - *UHB*

- Breng naar aanleiding van het monitoringsplan (maatregel 8 in paragraaf 6.3) in beeld of er binnen de uitvoeringsorganisaties structurele knelpunten zijn waarbij het proces van beleidsontwikkeling meer capaciteit vraagt dan er beschikbaar is.
- Stel indien nodig meer capaciteit beschikbaar.

15. Evalueer het Afwijkingskader Niet-Fiscale Taken - *Eigenaarsadvisering*

- Breng in beeld of de inzet van het Afwijkingskader Niet-Fiscale Taken effectief is geweest in het beperken van de werklast van uitvoeringsorganisaties. Kijk in elk geval naar:
 - De inhoud van het kader
 - De momenten in het proces van beleidsontwikkeling waarop het kader is ingezet
 - De rol die het kader heeft gespeeld in het politiek-bestuurlijke vervolgproces
- Neem eventueel maatregelen om de rol van het kader te versterken.

16. Overweeg verdere formalisering proces - *Coördinatieteam opdr. gevers*

Andersson Elffers Felix

- Breng samen met de uitvoeringsorganisaties en eigenaarsadvisering in beeld of de korte termijnmaatregelen (paragraaf 6.1) voldoende effectief zijn geweest om de uitvoeringsorganisaties structureel vroeger in het proces te betrekken.
- Overweeg om, als de korte termijnmaatregelen onvoldoende effect hadden, de vroegere fasen in het proces van beleidsontwikkeling in meer detail op papier te zetten, en de betrokkenheid van de uitvoeringsorganisaties daarin te formaliseren.
- Streef ook dan naar de lichtst mogelijke vorm van formaliseren. Dit kan bijvoorbeeld door de aanwezigheid van medewerkers van de uitvoeringsorganisaties bij startbijeenkomsten verplicht te stellen.

Bijlage I: Overzicht maatregelen

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de mogelijke maatregelen die in hoofdstuk 4 genoemd zijn, inclusief hun voor- en nadelen. In de rechterkolom staat aangegeven van welke maatregelen AEF adviseert om deze nu toe doen. Deze maatregelen worden aanbevolen in hoofdstukken 5 en 6.

Mogelijke maatregelen	Voordelen	Nadelen	Advies AEF
A. De betrokkenheid kan meer gericht worden op hoe beleid kan worden uitgevoerd			
Vraagstelling aan de uitvoering verbreden	- Kan leiden tot meer nadruk op andere aspecten	- Vraagstelling is formeel nu ook al vrij breed	Doen
'Uitvoerbaar/niet uitvoerbaar' en vlaggen schrappen uit format	- Meer ruimte voor nuance - Sluit aan bij A	- Lijkt op windowdressing - TK waardeert huidig format	Nu niet doen
Meer verschillende opties voor vlaggen schetsen	- Meer ruimte voor nuance - Sluit aan bij A	- Effect is klein dan bij het geheel schrappen van vlaggen	Doen
B. De kaders nopen niet tot vroegtijdige betrokkenheid uitvoering			
Procesafspraken over samenwerking formaliseren	- Formele eis dat uitvoering snel betrokken wordt	- Formalisering betekent regels boven wijsheid	Later overwegen
Harde afspraken over vastlegging inbreng uitvoering	- Verslaglegging geeft inbreng uitvoering status	- Formalisering betekent regels boven wijsheid	Doen
C. Processen uitvoeringstoets kunnen worden gestroomlijnd			
Bij eenvoudige toetsen processtappen schrappen	- Meer tijd voor inhoudelijk onderzoek	- Risico op missende info - Weerstand in organisatie	Doen
D. Het proces wordt soms als te stringent gezien			
Procedure verkorte uitvoeringstoets invoeren	- Formele mogelijkheid voor maatwerk	- Mogelijkheid bestaat al	Nu niet doen
Duidelijker communicatie over inrichting	- Kan wederzijds begrip en acceptatie geven	- Geen	Doen
E. Doorlopende betrokkenheid lukt in de praktijk niet altijd			
Uitbouwen coördinatieteam opdrachtgeverschap	- Gaat verder op de ingeslagen route	- Geen	Doen
Uitdragen verwachtingen door management DG FZ	- Sluit aan op huidige lijn DG FZ	- Geen	Doen
Kennisuitwisseling tussen beleidsmedewerker	- Nu al goede voorbeelden om van te leren	- Geen	Doen
Funnel toekomstige maatregelen door UHB	- Uitvoering kan al vroeg eenduidig beeld geven	- Vergt enige tijd	Doen

Andersson Elffers Felix

Mogelijke maatregelen	Voordelen	Nadelen	Advies AEF
Versterken formatie UHB	- Meer ruimte bij UHB om brugfunctie in te vullen	- Hogere apparaatskosten	Later overwegen
F. Er is een risico op 'vergroening van vlaggen' van de uitvoeringstoets			
Uitvoering vroeger in proces betrekken	- In lijn met maatregelen bij B en E	- Zie B en E	Doen
'Uitvoerbaar/niet uitvoerbaar' en vlaggen schrappen uit format	- Meer ruimte voor nuance - Sluit aan bij A	- Lijkt op windowdressing - TK waardeert huidig format	Nu niet doen
Comfort geven aan medewerkers door top FIN	- Top wil minder vergroening dan mensen denken	- Geen	Doen
G. De één-team-gedachte en samenwerking zijn verbeterd maar kunnen nog beter			
Meer aandacht voor driehoek in onboarding	- Verbeterd kennis en begrip voor positie anderen	- Geen	Doen
Aparte samenwerkings-programma starten met P&O	- Goede ervaringen bij OCW en DUO	- Kan gedwongen aanvoelen - Is al eerder gedaan	Later overwegen
Stimuleren detacheringen over en weer	- Veel meer kennis over positie van anderen	- Moeilijk om te organiseren - Werkt niet voor iedereen	Doen
UHB (deels) vanuit Utrecht laten werken i.p.v. Den Haag	- Meer gevoel bij UHB voor de uitvoering	- Minder gevoel bij UHB voor beleid	Nu niet doen
H. De rol van de eigenaar kan nog verder worden versterkt			
Eigenaarsadvisering een directie maken	- Geeft de rol iets meer status	- Hogere apparaatskosten	Later overwegen
Eigenaarsrol bij pSG beleggen	- Eigenaarsrol gescheiden van rol eindverantwoordelijke	- pSG is tevens CIO - Niet per se statusverhogend	Nu niet doen
Eigenaarsadvisering vroeger in proces betrekken	- Helpt continuïteitsrisico's vroegtijdig signaleren	- Geen	Doen
Startnotities aangrijpingspunt voor nieuw begin	- Benadrukt ook belang van 'zachte' aspecten	- Formele governance was al niet direct het probleem.	Doen
I. Actuele informatie over het portfolio is soms een bottleneck in het proces			
Portfolio-rapportages formele status geven (aan TK sturen)	- Verbeterd informatie naar buiten toe	- Vraagt meer capaciteit - Moeilijk uitvoerbaar	Nu niet doen
Kwaliteit management-informatie verbeteren	- Betere informatie naar bestaande gremia	- Geen	Doen
J. Personele capaciteit kan een knelpunt worden			
Monitoren benodigde capaciteit	- Kan problemen snel signaleren	- Geen	Doen
Meer capaciteit beschikbaar stellen	- Meer tijd primair proces - Vermindert werkdruk	- Ongerichte maatregel - Hogere apparaatskosten	Later overwegen
Proces stroomlijnen en efficiënter maken	- In lijn met maatregelen bij C.	- Werkt vooral bij uitvoeringstoetsen	Doen
Vroeg toepassen Afwijkings-kader Niet-Fiscale Taken	- Kan aantal maatregelen (licht) voorkomen	- Waterbedeffect naar andere delen Rijksoverheid	Doen
K. De slagkracht van uitvoeringsorganisaties wordt beperkt door hun IV-mogelijkheden			
Doorzetten bestaande IV-verbeterprogramma's	- Is in lijn met veel eerdere adviezen	- Geen makkelijke opgave	Doen

Bijlage II: Bronnen

Interviews

Voor het in beeld krijgen van het huidige proces en het vinden en toetsen van verbeterpunten en verbetermogelijkheden, is met een breed scala aan betrokkenen gesproken. Onderstaand treft u een lijst van de geïnterviewden naar functie:

Ministerie van Financiën

- SG Financiën
- DG Belastingdienst
- DG Toeslagen
- DG Douane
- DG FZ
- Directeur AFP
- Directeur UHB
- Plv. directeur Directe Belasten
- Hoofd eigenaarsadvisering
- Concerndirecteur Control & Finance
- FEZ Beleidscontrol
- Kernteam uitvoeringstoetsen binnen UHB
- Dossierhouders binnen UHB
- Dossierhouders binnen FJZ
- Dossierhouders van ketens
- Dossierhouders Toeslagen
- Dossierhouders Douane
- Aanspreekpunten Belastingdienst
- Experts binnen Belastingdienst

Extern

- Opdrachtgevers van Belastingdienst bij SZW
- Opdrachtgevers van UWV bij SZW
- Eigenaren van UWV bij SZW
- Contactpersoon uitvoeringstoetsen bij UWV
- Opdrachtgevers van DUO bij OCW
- Eigenaren van DUO bij OCW
- Contactpersoon uitvoeringstoetsen bij DUO
- Eigenaren van CJIB bij JenV
- Contactpersoon uitvoeringstoetsen bij CJIB
- Opdrachtgevers van CJIB bij JenV

Andersson Elffers Felix

Documenten

We hebben verschillende soorten documenten geanalyseerd. Onderstaand een overzicht van de verschillende documenttypes:

- Voorbeelden impactanalyses
- Voorbeelden uitvoeringstoetsen
- Procesbeschrijvingen
- Statistieken rondom uitvoeringstoetsen
- Verslaglegging samenwerking met DUO
- Rapportage onderzoek van Auditdienst Rijk naar aansturing van en toezicht op de Belastingdienst door het kerndepartement
- Rapportage onderzoek KPMG naar het IV-portfolio van de Belastingdienst
- Rapportage onderzoek EY naar de directie IV van de Belastingdienst
- Startnotities en bestuurlijke afspraken Belastingdienst, Toeslagen en Douane

Managementreactie op Andersson Elffers Felix rapport 'Van beleidsidee tot en met uitvoeringstoets'

Eind 2020 besloten de leden van het driehoeksoverleg Belastingdienst van het ministerie van Financiën om het proces van beleidsidee tot en met de uitvoeringstoets door te lichten. Aanleiding voor deze doorlichting waren meerdere signalen vanuit de Belastingdienst, de directie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid, de directie Algemene Fiscale Politiek en de directie Financieel-economische Zaken afdeling Eigenaarsadvisering dat de druk op het proces van de uitvoeringstoets dermate was opgelopen dat er keuzes moesten worden gemaakt die raken aan de kwaliteit en dat veel toetsen vertraging opliepen. Opdracht voor de onderzoekers was te komen tot concrete acties en maatregelen die de kwaliteit en doorlooptijd van het proces van beleidsinitiatief naar totstandkoming van wetgeving tot en met de uitvoeringstoets kunnen verbeteren.

In het onderzoek is het proces gezien vanuit de drie oogpunten die een rol spelen in het samenbrengen van beleid en uitvoering, te weten die van de opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar. In het rapport is vooral ingezoomd op aspecten die spelen op het grensvlak tussen deze drie partijen en minder op interne aspecten binnen één onderdeel. De scope van het onderzoek beperkte zich tot de relatie tussen beleid en uitvoering. Het rapport gaat daarom niet in op de rol van bijvoorbeeld de Tweede Kamer. Ook aandacht van de Kamer voor het volwaardig en in een vroegtijdig stadium betrekken van de uitvoering zal bijdragen aan beter en goed uitvoerbaar beleid. Hierbij reageer ik, mede namens de directeuren-generaal Fiscale Zaken, Belastingdienst, Toeslagen en Douane, op de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport.

Het verbeteren van het proces van beleidsinitiatief tot en met de uitvoeringstoets is essentieel om de kwaliteit en uitvoerbaarheid van wetgeving in de toekomst te vergroten. Ik ben verheugd dat Andersson Elffers Felix (AEF) concludeert dat het proces zoals dat nu is vormgegeven in de kern goed is opgezet. Tegelijk concludeert AEF ook dat er nog ruimte is om het proces verder te optimaliseren en dat het samenspel tussen beleid en uitvoering ruimte voor verbetering kent. De kwaliteit en de doorlooptijd van het proces zou daarmee minder onder druk komen te staan. AEF doet een aantal concrete aanbevelingen die wij in nauw overleg met de relevante stakeholders overnemen, implementeren en uitdragen.

Gezamenlijkheid

Een groot deel van de bevindingen en conclusies van AEF richt zich op de gezamenlijkheid in het proces van beleidsinitiatief tot en met de uitvoeringstoets. Aandachtspunt is om de uitvoering vroeg genoeg in het proces te betrekken om optimaal uitvoerbaar beleid te realiseren. Optimaal voor zowel de uitvoerder als ook de voor burgers en bedrijven die door het beleid worden geraakt. De beweging om de uitvoering naar voren te halen in het beleidsproces is ook zichtbaar in de Kabinetsreacties op Werk aan Uitvoering, Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag en Tijdelijke Commissie Uitvoering. Dit gaat dus om de fase voorafgaand aan de uitvoeringstoets. Op dit moment ontbreekt een formele beschrijving op welk moment de uitvoering in het proces betrokken wordt. Met het vastleggen daarvan is de gezamenlijkheid echter niet voltooid. Om die gezamenlijkheid te versterken, is onder andere wederzijdse kennis van elkaars werkvelden van belang; dit zou volgens AEF bijvoorbeeld kunnen worden versterkt door het meekijken in de uitvoeringspraktijk door beleid en het meekijken bij het beleidsproces door de uitvoering.

Dit past in de beweging die wij als ministerie van Financiën doormaken. In de besturing zijn afspraken gemaakt over governance in de driehoek. Dit helpt om elkaar te betrekken in problematiek en om gezamenlijk oplossingsrichtingen te formuleren die helpen te sturen op een goede uitvoering. Zo kan de vraag 'hoe is iets uitvoerbaar' een prominenter plek in de beleidsvoorbereiding krijgen naast de huidige vraag 'is iets uitvoerbaar' vraag, die aan het einde van het proces met de Uitvoeringstoets wordt beantwoord. Het betrekken van de uitvoering moet inherent worden aan de werkwijze van beleidsmedewerkers bij het opstellen van wetten.

De stuurgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de directie Uitvoerings- en Handhavingsbeleid (Belastingdienst), de directie Algemene Fiscale Politiek en de afdeling Eigenaarsadvisering, zal aanblijven om de acties te monitoren. De stuurgroep zal ook worden uitgebreid met vertegenwoordigers van Douane en Toeslagen.

Randvoorwaarden

AEF noemt in het proces van beleidsontwikkeling een viertal randvoorwaarden voor een goede totstandkoming van het eindproduct:

- (1) de rol van de eigenaar zal verder moeten worden versterkt. Uit het onderzoek blijkt dat de stem van de eigenaar in sommige dossiers luider mag klinken. Daarbij zal de eigenaar meer inzetten op systeemverantwoordelijkheid, de opvolging van de aanbevelingen uit dit onderzoek en het benutten van de driehoek om het goede gesprek met de bewindspersonen te voeren in het kader van het hele proces;
- (2) informatie over het IV-portfolio is niet altijd actueel. AEF geeft het belang aan om de managementinformatie te verbeteren over de stand van zaken rondom het IV-portfolio. Dat kan helpen om problemen rond cumulatie van maatregelen te voorkomen. Duidelijk is dat zelfs als elke maatregel afzonderlijk uitvoerbaar is, dit niet wil zeggen dat het portfolio als geheel dat ook is;
- (3) mogelijk toekomstig capaciteitsgebrek dat gaat ontstaan door toekomstige extra werkzaamheden als de invoering van de doenvermogenscan en invoeringstoetsen. Dit zullen wij als driehoek actief moeten monitoren en inspelen waar nodig door bijvoorbeeld het toekennen van extra capaciteit, het stroomlijnen van processen en strikte toepassing van het afwijkingkader niet-fiscale/duale taken;
- (4) het IV-landschap, zo blijkt uit uitvoeringstoetsen, is vaak de bottleneck bij nieuwe fiscale maatregelen. Daarom kent de Belastingdienst reeds een ICT-verbeterprogramma om legacyproblematiek van verouderde systemen op te lossen. Binnen driehoeksverband zullen de specifieke aanbevelingen door de relevante partijen worden opgepakt en uitgewerkt. De uitkomsten van het portfolioproces hebben tot op het hoogste niveau, zowel binnen de Belastingdienst als vanuit de rollen van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer, de aandacht.

Aanbevelingen

AEF doet in haar rapportage 17 aanbevelingen; 10 daarvan zijn aanbevelingen die op korte termijn zouden kunnen worden opgestart, 4 aanbevelingen worden door AEF betiteld als acties die voorbereiding vereisen en AEF sluit af met 3 aanbevelingen die na evaluatie kunnen worden uitgevoerd. In deze reactie ga ik in op enkele in het oog springende aanbevelingen. Daarbij wil ik benadrukken dat de opvolging zich niet beperkt tot deze uitgelichte aanbevelingen.

Het eerder betrekken van de uitvoering loopt als een rode draad door dit rapport. Dat betekent voor zowel opdrachtnemer als opdrachtgever een inspanning. Dit alles in de context van de agenda Werk aan Uitvoering. De recente voortgangsbrief 'Stand van zaken maatregelen kabinetsreactie op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag' van 29 juni jl.¹ geeft richting aan de versterking van dienstverlening bij de overheid. Beleidsontwikkeling moet beginnen bij de mensen waarom het gaat. Genoemde rapporten hebben knelpunten benoemd in de cyclus van voorbereiding, totstandkoming en de uitwerking van beleid en wetgeving die een goede kwaliteit belemmeren. Het kabinet zet in op een verbetering van de kwaliteit van beleid en wetgeving. Daarbij wordt sterker ingezet op vroegtijdige betrokkenheid bij complexe beleids- of wetgevingstrajecten om vroegtijdig mee te denken over de te maken beleidskeuzes, maar ook over de noodzaak, proportionaliteit en rechtsstatelijkheid van eventuele wetgeving. Hierbij wordt specifiek aandacht besteed aan het rekening houden met de menselijke maat, met het doenvermogen van burgers en bedrijven en de uitvoerbaarheid van een wet of regeling.

De opdrachtgever dient de uitvoering vroegtijdig te betrekken in de ontwerpfasen van beleid en zal goed recht moeten doen aan diens inbreng. Het Integraal Afwegingskader is hierbij een belangrijke leidraad. De opdrachtnemer dient ruimte te maken om mee te denken over in ontwikkeling zijnde beleid, dit vereist ook een denkwijze die zich meer richt op 'hoe iets uitvoerbaar' is. Resultaat van deze ontwikkeling is ook dat mogelijke continuïteitsrisico's eerder in beeld kunnen worden gebracht, waardoor de eigenaar eerder kan worden ingeschakeld. Dit samenspel zal zich moeten ontwikkelen, maar wordt reeds voortvarend opgepakt.

¹ Kamerstukken II 2020/21, 35510, nr. 60

Een andere aanbeveling ziet op het format van de uitvoeringstoets. De vraagstelling vanuit de opdrachtgever zal zich meer richten op 'hoe iets uitvoerbaar' gemaakt kan worden in plaats van de huidige 'of iets uitvoerbaar is' vraag. Dit leidt mogelijk tot meer genuanceerde conclusies in de toets en de weergave daarvan. Een wijziging in dit format vereist voorbereiding en goede vastlegging van eventuele wijzigingen in bepaalde richtingen. Het is ook een kans om nuance mee te geven aan de gebruikers van de uitvoeringstoets bijvoorbeeld de opdrachtgever en de Tweede Kamer. Het is daarbij van groot belang dat de nuance in de uitvoeringstoets door de gebruiker op dezelfde manier gelezen wordt als door de uitvoering bedoeld is. We zullen hier veel aandacht aan besteden.

AEF geeft ons ook enkele aanbevelingen mee van zaken die we op termijn moeten evalueren. Bijvoorbeeld het in 2020 ingevoerde afwijkingskader niet-fiscale/duale taken; heeft dit instrument ons gebracht wat we ervan verwacht hebben of behoeft het op termijn aanscherping of andere inzet? We zullen net als voor andere acties die we gaan ondernemen altijd moeten terugkijken of we bereikt hebben wat we wilden en moesten bereiken en bijsturen wanneer dit niet of slechts gedeeltelijk het geval is.

Plan naar de toekomst

Met de concrete bevindingen van AEF kunnen wij in onze rollen als eigenaar, opdrachtnemers en (coördinerend) opdrachtgever aan de slag. We onderschrijven dat aan iedere zijde van de driehoek verbeteringen moeten worden doorgevoerd en dat het onze gezamenlijke verantwoordelijkheid is het proces van beleidsinitiatief tot en met de uitvoeringstoets robuuster en meer toekomstgericht in te richten. Om dit zo goed als mogelijk vorm te geven, zullen de aanbevelingen in eerste instantie worden opgevolgd door de door AEF benoemde partij(en) in nauwe samenwerking met de overige zijden uit de driehoek. De voortgang op de opvolging van de aanbevelingen zal in stuurgroepverband (tevens stuurgroep voor dit onderzoek) periodiek worden gemonitord en uitgewerkt en in driehoeksverband worden besproken.

Hoogachtend,

Namens de directeur-generaal Belastingdienst, de directeur-generaal Toeslagen, de directeur-generaal Douane en de directeur-generaal Fiscale Zaken,

Bas van den Dungen
Secretaris-generaal van het ministerie van Financiën

