



Uitvoeringstoets nieuwe stijl: een veelbelovende start!

Mogelijkheden om het proces verder te ontwikkelen.

Colofon

Titel Uitvoeringstoets nieuwe stijl: een veelbelovende start!
Mogelijkheden om het proces verder te ontwikkelen.

Uitgebracht aan Directeur-Generaal Belastingdienst,

Datum 30 juni 2016

Kenmerk ADR/2016/810

Inlichtingen
Auditdienst Rijk

Inhoud

Samenvatting inzichten	4
Uitvoeringstoets nieuwe stijl: een veelbelovende start! Mogelijkheden om het proces verder te ontwikkelen	4
Inleiding	6
1 Doel, leveren eenduidig advies, blijft hetzelfde; vernieuwing in aanpak en resultaat	8
1.1 Doelstelling ongewijzigd: eenduidig advies bij nieuwe wet- en regelgeving	8
1.2 Aanpak en resultaat gewijzigd	8
1.2.1 Integrale uitvoering	8
1.2.2 Openbaar	9
1.2.3 Meer inzicht in uitvoeringskosten	9
2 Proces op hoofdlijnen ingericht; alleen beschreven voor activiteiten Belastingdienst	11
3 Proces om eenduidig advies te leveren is nu meer transparant, verbetermogelijkheden aanwezig	12
3.1 Gevolgen voor de uitvoering worden op transparante wijze geïnventariseerd	12
3.1.1 Belastingdienstbrede inventarisatie: een hele vooruitgang	12
3.1.2 "Stapelings" en complexiteitsreductie meegenomen in proces	12
3.1.3 Verschillende aandachtspunten bij de inventarisatie	12
3.2 Het wegingsproces bevat verschillende kwaliteitsborgende maatregelen	13
3.2.1 De kwaliteitsborgende maatregelen zijn vooral gericht op juistheid	13
3.2.2 Toegepaste criteria wegingen zijn nog niet expliciet	13
4 Nieuwe aanpak grotendeels al gericht op bereiken verbeterd resultaat	14
4.1 Integraal advies: ook gevolgen voor burgers en bedrijven geïnventariseerd	14
4.2 Openbaar maken: gevolgen uitvoering inzichtelijk	14
4.2.1 Uitvoeringstoetsen zijn gepubliceerd	14
4.2.2 Het openbaar maken wordt als positief gezien	14
4.3 Uitvoeringskosten in beeld, ruimte voor verdere verbetering	14
4.3.1 Brede inventarisatie, meer inzicht in extra uitgaven of besparingen is wenselijk	14
4.3.2 Kostenramingen kunnen kwalitatief beter door afspreken werkwijze	14
Verspreidingskring rapportage	15
5 Ondertekening	16
Bijlage I: Procesbeschrijving, organogram en 10 principes procesbeschrijving uitvoeringstoets nieuwe stijl	17
Bijlage II: Welke uitvoeringstoetsen nieuwe stijl zijn uitgevoerd met welke inhoud?	19
Bijlage III: Sjabloon uitvoeringstoets met toelichting bij de diverse aspecten	22
Bijlage IV: Managementreactie op ADR-rapport uitvoeringstoets nieuwe stijl	24

Samenvatting inzichten

Uitvoeringstoets nieuwe stijl: een veelbelovende start! Mogelijkheden om het proces verder te ontwikkelen

De uitvoeringstoets is een proces waarvan het doel ongewijzigd is maar waarvan de aanpak in 2015 met de uitvoeringstoets nieuwe stijl gewijzigd is om een beter resultaat te krijgen. Het proces is gericht op het leveren van eenduidig advies dat nu ook gepubliceerd wordt, meer integraal is opgezet en inzicht in uitvoeringskosten geeft. Wij hebben onderzoek gedaan naar de opzet en werking van het proces en zien een veelbelovende ontwikkeling met mogelijkheden voor verdere doorontwikkeling van het proces.

Voor het opstellen van een eenduidig advies worden de gevolgen van een wetsvoorstel op een transparante wijze, Belastingdienstbreed geïnventariseerd. Deze werkwijze wordt over het algemeen als positief bestempeld door de betrokkenen. Bij deze inventarisatie kijkt men ook naar een mogelijke "stapeling" van de gevolgen van wetsvoorstellen en of de uitvoering van een wetsvoorstel bijdraagt aan complexiteitsreductie.

Het vernieuwde proces is ook transparant ingericht als het gaat om terugkoppeling van de geïnventariseerde gevolgen en het uiteindelijke advies (de uitvoeringstoets) dat opgesteld is. Zo wordt de uitvoeringstoets ter beoordeling naar alle Belastingdienstonderdelen gestuurd om er voor te zorgen dat het advies in lijn is met de geïnventariseerde gevolgen. Om de kwaliteit van het wegingsproces te borgen, kijkt het kernteam uitvoeringstoets nieuwe stijl naar alle uitvoeringstoetsen om eventuele verschillen in weging te corrigeren.

In het vernieuwde proces zien wij nog een aantal verbetermogelijkheden. Bij de inventarisatie kunnen de inventariserende vraag en het vragenformulier verduidelijkt worden. Daarnaast kunnen de bedrijfsonderdelen in de IV-keten, door eerder in het proces af te stemmen, ervoor zorgen dat de antwoorden op de inventariserende vraag met elkaar in één lijn liggen. Verder zijn de toegepaste criteria in het wegingsproces niet geëxpliciteerd. Uitvoeringstoetsen kunnen winnen aan voorspelbaarheid en transparantie door criteria wel te expliciteren en de gevolgen van wetsvoorstellen telkens op een zelfde manier te wegen.

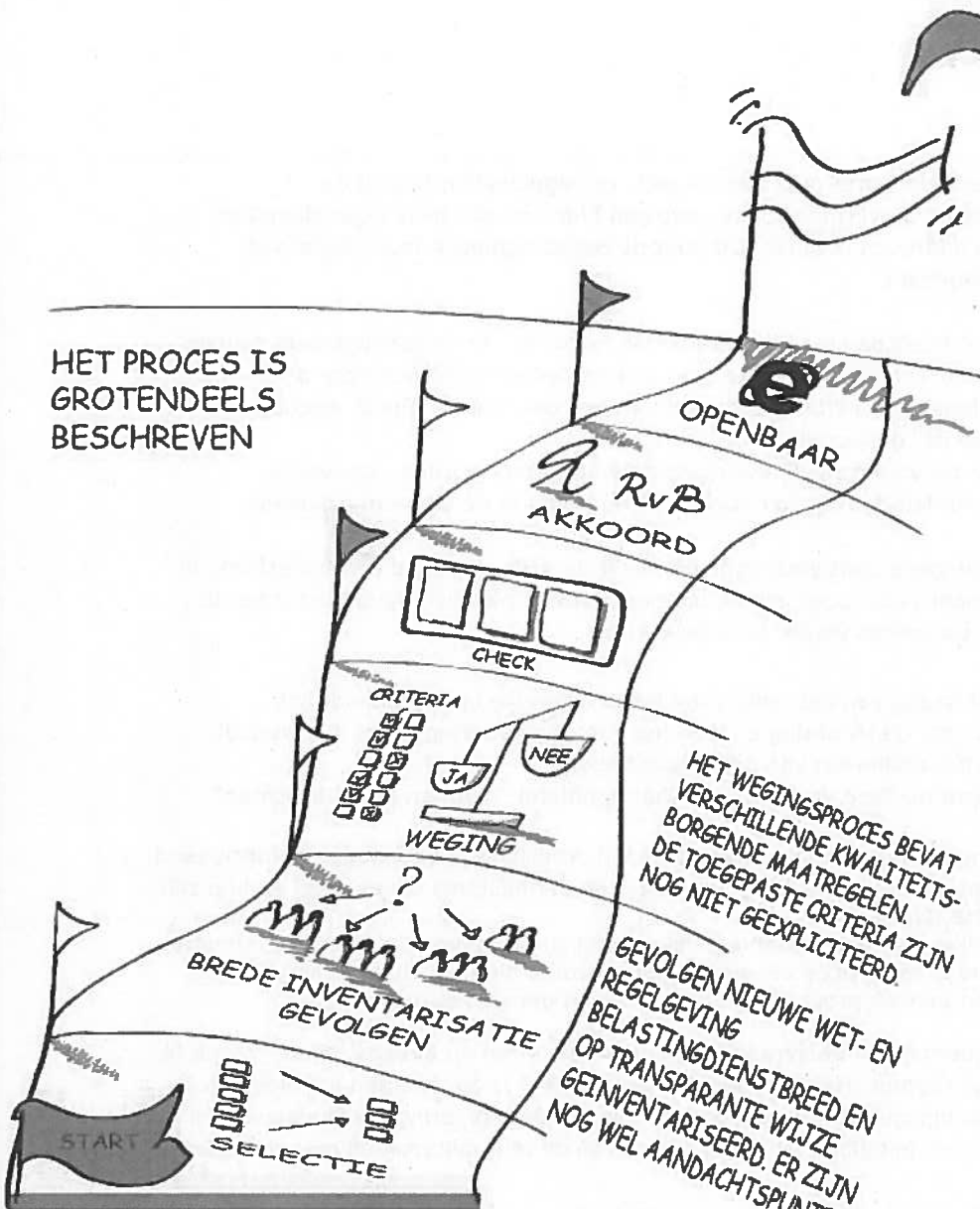
Het vernieuwde proces is niet alleen transparanter en breed opgezet, maar grotendeels ook al gericht op het bereiken van een verbeterd resultaat: de uitvoeringstoetsen zijn integraal en openbaar. Ze geven ook inzicht in de uitvoeringskosten maar op dat punt is nog ruimte voor verbetering.

**SAMENVATTING INZICHTEN
UITVOERINGSTOETS NIEUWE STIJL:
EEN VEELBELOVENDE START!**



ADA

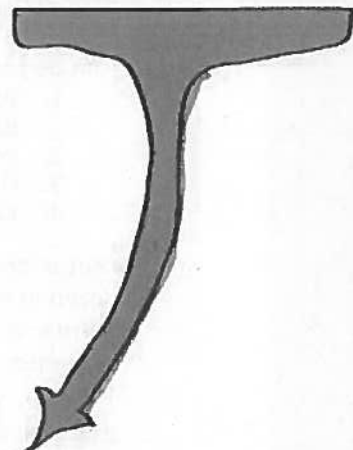
HET PROCES IS
GROTENDEELS
BESCHREVEN



DOEL
ONGEWIJZIGD:
LEVEREN
EENDUIDIG
ADVIES



MAAR HET EENDUIDIGE
ADVIES IS
VOORTAAN OOK:



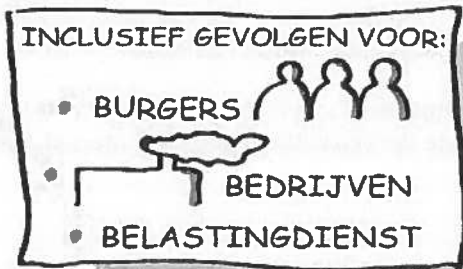
HET WEGINGS-PROCES BEVAT
VERSCHILLENDE KWALITEITS-
BORGENDE MAATREGELEN.
DE TOEGEPASTE CRITERIA ZIJN
NOG NIET GEEXPLICITEERD.

GEVOLGEN NIEUWE WET- EN
REGELGEVING
BELASTINGDIENSTBREED EN
OP TRANSPARANTE WIJZE
GEINVENTARISEERD. ER ZIJN
NOG WEL AANDACHTSPUNTEN.



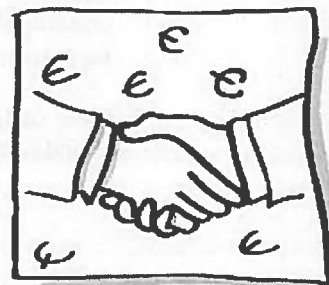
OPENBAAR

+



MEER INTEGRAAL

+



INCLUSIEF
UITVOERINGSKOSTEN
AANDACHTSPUNT:
AFSPREKEN WERKWIJZE

Inleiding

Voordat besloten wordt over nieuwe wet- en regelgeving, brengt de Belastingdienst de vermoedelijke gevolgen hiervan voor haar eigen dienst en burgers en bedrijven in beeld. Dit doet de Belastingdienst door middel van uitvoeringstoetsen.

In mei 2014 heeft de staatssecretaris van Financiën de uitvoeringstoets nieuwe stijl geïntroduceerd als onderdeel van een verbeterprogramma voor de Belastingdienst (het verbeterprogramma werd ook wel de "Brede Agenda Belastingdienst" genoemd).

Nieuw was dat voortaan uitvoeringstoetsen integraal worden uitgevoerd, openbaar worden gemaakt en meer inzicht geven in de uitvoeringskosten.

De directeur-generaal Belastingdienst heeft de ADR gevraagd een onderzoek uit te voeren naar het proces van de uitvoeringstoets nieuwe stijl om inzichten te geven hoe dit proces verder te ontwikkelen.

De centrale vraag van het onderzoek luidt: tot welke inzichten leidt het onderzoek naar de inrichting en werking van de uitvoeringstoets nieuwe stijl, gericht op het realiseren van de doelstellingen?
Het antwoord op deze vraag staat in het hoofdstuk "Samenvatting inzichten".

Om de centrale vraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat zijn de doelstellingen van de uitvoeringstoets nieuwe stijl en hoe zijn deze uitgewerkt?
2. Welke uitvoeringstoetsen nieuwe stijl zijn uitgevoerd met welke inhoud?
3. Hoe is het proces van de uitvoeringstoets nieuwe stijl ingericht?
4. Kan met dit proces de beoogde output gerealiseerd worden? ¹

Met uitzondering van deelvraag 2 zijn de antwoorden op bovenstaande vragen te lezen in het rapport. Het antwoord op deelvraag 2 is opgenomen in bijlage II. Verder is in bijlage I de procesbeschrijving van de uitvoeringstoets nieuwe stijl opgenomen en in bijlage III het sjabloon van de te publiceren uitvoeringstoetsen.

Het rapport is piramidaal opgebouwd. Dat wil zeggen dat de koppen van de hoofdstukken en paragrafen de samenvattende bevinding weergeven van de onderliggende tekst. Op deze manier kan de inhoudsopgave als een samenvatting van het rapport worden gelezen.

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

1. De oorspronkelijke deelvraag luidde: "In hoeverre komt de werking van het proces en van de organisatie overeen met de werking die, gegeven de beoogde output van de uitvoeringstoets nieuwe stijl, verwacht mag worden?" Op basis van voortschrijdend inzicht en na overleg met de proceseigenaar is deze deelvraag gewijzigd.

Voor het onderzoek is documentonderzoek uitgevoerd en zijn 21 interviews gehouden met: het kernteam uitvoeringstoets nieuwe stijl, aanspreekpunten van alle bedrijfsonderdelen, trekkers van de dossiers Auto en IH, medewerkers van DGBel, DGFZ en FEZ. Het onderzoek was primair gericht op de uitvoeringstoetsen van het Belastingplan 2016 en Autobrief II, daarom zijn de uitgevoerde quick scans op de amendementen in overleg met de proceseigenaar buiten beschouwing gelaten.

Dit rapport bevat tevens de managementreactie. Deze is opgenomen als bijlage IV.

1 Doel, leveren eenduidig advies, blijft hetzelfde; vernieuwing in aanpak en resultaat

Het doel van de uitvoeringstoets was en is het leveren van eenduidig advies bij wetsvoorstellen.

In de "nieuwe stijl" moest de uitvoeringstoets op 3 punten aangepast worden:

1. Het advies moest openbaar gemaakt worden.
2. De uitvoeringstoets moest integraal uitgevoerd worden, inclusief gevolgen voor burgers en bedrijven.
3. De uitvoeringstoets moest meer inzicht geven in de uitvoeringskosten van een wetsvoorstel.

In paragraaf 1.1 is de, door de Belastingdienst, uitgewerkte doelstelling opgenomen. De paragrafen 1.2 tot en met 1.4 bevatten de aanpassingen met een korte uitwerking.

1.1 Doelstelling ongewijzigd: eenduidig advies bij nieuwe wet- en regelgeving

De Belastingdienst schrijft over het doel van de uitvoeringstoets nieuwe stijl in haar plan van aanpak uitvoeringstoets nieuwe stijl d.d. 26 januari 2015:

"De uitvoeringstoets nieuwe stijl brengt de gevolgen van nieuwe wet- en regelgeving in elk stadium van het besluitvormingsproces rond en over die nieuwe wet- en regelgeving zo goed mogelijk vanuit het perspectief van de uitvoering in beeld. Daarbij gaat het over begrippen als maakbaarheid van de benodigde systemen, inpasbaarheid in het bredere stelsel, begrijpelijkheid voor burgers en bedrijven, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid, verwachte impact op dienstverleningskanalen, personele gevolgen, gevolgen voor alle stappen in de keten en over kosten.

Doel van de uitvoeringstoets nieuwe stijl is te komen tot een eenduidig advies dat in het besluitvormingsproces rond en over nieuwe wet- en regelgeving wordt meegewogen.

Daartoe mobiliseert de Belastingdienst de kennis, kunde en denkracht van zijn medewerkers en wordt bestuurlijk geborgd dat adviezen Belastingdienstbreed worden gedragen.

De uitvoeringstoets nieuwe stijl is openbaar. Uitvoeringstoetsen worden met wetsvoorstellen meegestuurd aan de Tweede Kamer."

1.2 Aanpak en resultaat gewijzigd

1.2.1 Integrale uitvoering

De staatssecretaris wilde een meer integrale uitvoering van de uitvoeringstoets. Hij schreef hierover (Bijlage bij Kamerbrief d.d. 19 mei 2014):

"In de uitvoeringstoetsen wordt in hun huidige vorm een maatregel te veel individueel beoordeeld en wordt te weinig gekeken naar samenloop met andere maatregelen (stapelning) of naar de invoerbaarheid van een maatregel voor burgers en bedrijven. Als veel maatregelen individueel

uitvoerbaar zijn, wil dat nog niet zeggen dat ze dat in hun gezamenlijkheid bezien ook zijn. Met andere woorden: de uitvoeringstoetsen zijn nu te partieel van aard en de Belastingdienst zal stappen zetten om deze toetsen meer integraal uit te voeren, ook al kost de toets daardoor iets meer tijd."

Het integraal uitvoeren wordt in de uitvoeringstoets nieuwe stijl vormgegeven door:

- De vraag, over wat de impact op de dienst is, breed uit te zetten naar alle bedrijfsonderdelen.
- Van een wetsvoorstel niet alleen de gevolgen voor de Belastingdienst in beeld te brengen, maar ook de gevolgen voor burgers en bedrijven.
- Ook te kijken naar de gevolgen van het invoeren van een wetsvoorstel in samenhang met andere maatregelen die ingevoerd worden (het risico van "stapelings").

1.2.2

Openbaar

De staatssecretaris wilde dat uitvoeringstoetsen openbaar zouden worden. Hij schreef hierover (Bijlage bij Kamerbrief d.d. 19 mei 2014):

"Bij voorstellen tot wetgeving is het gebruikelijk dat de Eerste en Tweede Kamer inzicht krijgen in de uitvoerbaarheid, zodat zij die kunnen meewegen in hun besluitvorming. (...) de informatie over de haalbaarheid van de uitvoering door de Belastingdienst blijft beperkt tot één passage in het wetsvoorstel. Daarom zal ik de uitvoeringstoetsen van de Belastingdienst bij indiening van een wetsvoorstel in de toekomst openbaar maken.

Hierdoor zullen ze een belangrijker onderdeel kunnen uitmaken van de parlementaire besluitvorming. Niet alleen de afweging of iets wel of niet uitvoerbaar is, maar ook met aandacht voor de nuances en kanttekeningen, en met een duidelijk beeld van de gevolgen van invoering voor burgers en bedrijven. Al bij het komende Belastingplan wil ik hierin de eerste stappen zetten. (...)."

Om de openbare uitvoeringstoets te standaardiseren is een sjabloon ontwikkeld om de uitkomsten van het wegingsproces met een toelichting van de diverse aspecten weer te geven (zie bijlage III).

1.2.3

Meer inzicht in uitvoeringskosten

De staatssecretaris wilde dat uitvoeringstoetsen meer inzicht zouden geven in uitvoeringskosten. Hij schreef hierover (Bijlage bij Kamerbrief d.d. 19 mei 2014):

"Bij een integrale uitvoeringstoets die openbaar wordt gemaakt, hoort een gedetailleerd inzicht in de uitvoeringskosten die met een bepaalde maatregel gepaard gaan. In de besluitvorming kan de Kamer de additionele uitvoeringskosten of juist de besparing van uitvoeringskosten en het aantal medewerkers dat extra nodig is of juist wordt bespaard, meewegen. Door raming van kosten en benodigde bemensing wordt de complexiteit van het stelsel en ook de vereenvoudiging die van bepaalde maatregelen uitgaat, in geld uitgedrukt, alhoewel de mate van complexiteit en de mutatie in uitvoeringskosten niet altijd hand in hand

gaan. Om dit mogelijk te maken is van belang dat de Belastingdienst scherper in beeld krijgt wat de bestaande inzet in mensen, ICT, communicatie en andere middelen is en wat de daarmee gepaard gaande kosten van de verschillende processen zijn. Hiertoe is inmiddels de ontwikkeling van een kostenramingsmodel gestart, waarmee aan de hand van te benoemen kostendrijvers de kosten van uitvoering van een bepaalde regeling worden geraamd. Dat is geen rakettechnologie: er kan worden geprofiteerd van de kennis en ervaring met zulke ramingsmodellen bij andere grote, complexe organisaties in het publieke domein."

Over hoe de Belastingdienst meer inzicht wil geven in uitvoeringskosten schrijft het kernteam uitvoeringstoets nieuwe stijl:

"Voor uitvoeringstoetsen moeten de financiële gevolgen van voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving in kaart worden gebracht. Dit vergt inzicht in de kostenstructuur van de Belastingdienst. De Commissie De Jong heeft de opdracht gekregen een nieuwe bekostigingsstructuur voor de Belastingdienst te ontwerpen. In dat kader ontwerpt de Commissie een kostenmodel, dat ook bruikbaar kan zijn bij het uitvoeren van uitvoeringstoetsen. Verder maken we bij het opstellen van uitvoeringstoetsen gebruik van rijksbreed geldende normen (o.a. HAFIR)."²

Het hierboven beschreven kostenmodel is nog niet beschikbaar. In het proces uitvoeringstoets nieuwe stijl wordt standaard aan alle bedrijfsonderdelen gevraagd de extra kosten die verbonden zijn aan de implementatie en uitvoering van een wetsvoorstel aan te geven. Op deze manier worden alle verwachte gevolgen waar mogelijk uitgedrukt in geld.

2 Proces op hoofdlijnen ingericht; alleen beschreven voor activiteiten Belastingdienst

Het kernteam uitvoeringstoets nieuwe stijl (onderdeel van DG/Belastingdienst, cluster Uitvoeringsbeleid) heeft in haar plan van aanpak het proces van de uitvoeringstoets nieuwe stijl op hoofdlijnen ingericht. Daarbij zijn tien processtappen beschreven.³ Om te borgen dat de informatieverzameling ten behoeve van en besluitvorming over uitvoeringstoetsen tot een advies leidt dat Belastingdienstbreed wordt gedragen, zijn tien principes geformuleerd als leidraad bij het uitvoeren van uitvoeringstoetsen.

In het plan van aanpak zijn eveneens de verschillende rollen in het proces beschreven en weergegeven in een organogram. De actoren in het proces zijn vrij in de wijze van uitvoering. Het kernteam heeft gekozen voor een organische aanpak om het proces gaandeweg te verbeteren.

De procesbeschrijving, het organogram met de verschillende rollen en de opsomming van de 10 principes zijn opgenomen in bijlage I.

Het proces is beschreven voor zover het de activiteiten betreft die door de Belastingdienst worden uitgevoerd. De activiteiten waarbij andere onderdelen van het ministerie van Financiën zijn betrokken, zijn (nog) niet beschreven. Specifiek gaat het om:

1. De selectie van de uit te voeren uitvoeringstoetsen. Deze selectie is onlangs geïntroduceerd in voorbereiding op Belastingplan 2017 en is de impuls aan het begin van het proces van de uitvoeringstoets. DGFZ en de Belastingdienst maken elk een eigen inventarisatie. Vervolgens wordt in onderling overleg de groslijst opgesteld. Deze wordt geaccordeerd op DG-niveau en vervolgens ter vaststelling aan de staatssecretaris voorgelegd. Het kernteam heeft dit jaar de inventarisatie binnen de Belastingdienst geïnitieerd en begeleid.
2. De afstemming tussen het kernteam uitvoeringstoets nieuwe stijl, het trekkersteam, DGFZ, FEZ en IRF die op verschillende momenten in het proces plaatsvindt.
3. De activiteiten om de uitvoeringstoets openbaar te maken (wanneer en door wie).

³ NB Het kernteam heeft aangegeven dat de procesbeschrijving niet meer helemaal actueel is.

3 Proces om eenduidig advies te leveren is nu meer transparant, verbetermogelijkheden aanwezig

3.1 Gevolgen voor de uitvoering worden op transparante wijze geïnterpreteerd

3.1.1 *Belastingdienstbrede inventarisatie: een hele vooruitgang*

De vraag over wat de gevolgen voor de uitvoering zijn, wordt sinds de introductie van de uitvoeringstoets nieuwe stijl, structureel breed uitgezet naar alle bedrijfsonderdelen en steeds bij dezelfde mensen. Deze transparante werkwijze wordt door de aanspreekpunten als heel positief ervaren, evenals de directe betrokkenheid bij de uitvoering van uitvoeringstoetsen.

3.1.2 *"Stapelning" en complexiteitsreductie meegenomen in proces*

Bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid van een wetsvoorstel wordt niet alleen gekeken naar uitvoerbaarheid van dat ene wetsvoorstel. Tevens wordt bij een uitvoeringstoets beoordeeld of een heel pakket aan wetsvoorstellen of andere wijzigingen ook uitvoerbaar is. De samenloop van gevolgen van wetsvoorstellen of andere wijzigingen die uitgevoerd moeten worden, wordt ook wel "stapelning" genoemd.

Voor dat pakket aan wetsvoorstellen kijkt DGBel (Cluster Bedrijf) naar de financiële stapeling binnen de begroting. Daarnaast kijkt DGBel (cluster IV) naar de inpasbaarheid in het IV-portfolio en de legacyproblematiek: de gevolgen van implementatie van voorgenomen wetsvoorstellen in het deels verouderde IT-landschap.

3.1.3 *Verschillende aandachtspunten bij de inventarisatie*

3.1.3.1. Inventariserende vraag niet altijd voldoende duidelijk

Door vragen die onvoldoende duidelijk waren, werd veel heen en weer gemaaid om de vraag alsnog helder te krijgen. Ook merkten de trekkers bij het maken van de samenvatting van alle adviezen een aantal keren dat vragen verschillend waren geïnterpreteerd. Hierdoor was alsnog afstemming met bedrijfsonderdelen nodig. Een onduidelijke vraag vergroot de kans dat het te leveren advies niet eenduidig is. Daarnaast is er tijdverlies doordat extra afstemming nodig is.

3.1.3.2. Benaming aspecten vragenformulier niet altijd in lijn met benaming aspecten uitvoeringstoets

De aspecten in het vragenformulier, dat de basis vormt voor de uitvoeringstoets, hebben soms andere benamingen dan de aspecten in het sjabloon van de (openbare) uitvoeringstoets.

- Personele en materiële kosten worden uitgevraagd en in de openbare uitvoeringstoets worden incidentele en structurele kosten weergegeven. Doordat de benamingen niet hetzelfde zijn kan de indruk ontstaan dat het om andere aspecten gaat.

- Het aspect "communicatie" wordt op het vragenformulier afzonderlijk uitgevraagd en in de uitvoeringstoets weergegeven als onderdeel van "rol burgers en bedrijven". Het risico bestaat dat de nuancering in de samenvatting verdwijnt.

3.1.3.3. Afstemming vooraf tussen bedrijfsonderdelen in de IV-keten kan beter. Uit interviews is gebleken dat de bedrijfsonderdelen van de IV-keten niet altijd onderling afstemmen wanneer ze de gevolgen in beeld brengen. Gevolg kan zijn dat de aangeleverde input niet matcht terwijl dit wel noodzakelijk is vanwege de afhankelijkheden die er bestaan tussen deze bedrijfsonderdelen. De trekkers moeten dan tijd investeren en vragen stellen om de input achteraf alsnog op één lijn te krijgen.

3.2 Het wegingsproces bevat verschillende kwaliteitsborgende maatregelen

3.2.1 *De kwaliteitsborgende maatregelen zijn vooral gericht op juistheid*
Alle geïnventariseerde gevolgen worden door de trekkers samengevoegd, gewogen en samengevat tot het te publiceren advies. Om te borgen dat de uitvoeringstoets in lijn ligt met het geheel van geïnventariseerde gevolgen wordt de uitvoeringstoets en het bijbehorende dossier ter beoordeling naar de bedrijfsonderdelen gestuurd.

Verder bekijkt het kernteam uitvoeringstoets nieuwe stijl alle uitvoeringstoetsen om eventuele verschillen in de wegingen te signaleren en te corrigeren.

3.2.2 *Toegepaste criteria wegingen zijn nog niet expliciet*
Het proces van wegen en samenvatten van de gevolgen van een wetsvoorstel wordt uitgevoerd door verschillende trekkersteams. De wegingen worden beoordeeld door het kernteam en medewerkers control op basis van het meerogenprincipe en professional judgement. De toegepaste criteria in dit proces zijn niet geëxpliciteerd. Door criteria wel te expliciteren en de gevolgen van wetsvoorstellen telkens op een zelfde manier te wegen, winnen de uitvoeringstoetsen aan voorspelbaarheid en transparantie.

4 Nieuwe aanpak grotendeels al gericht op bereiken verbeterd resultaat

4.1 **Integraal advies: ook gevolgen voor burgers en bedrijven geïnventariseerd**

Bij de inventarisatie van de gevolgen van een wetsvoorstel wordt ook gevraagd naar de gevolgen voor burgers en bedrijven. Uit interviews en dossieronderzoek blijkt dat hierbij vooral gekeken wordt naar de begrijpelijkheid van nieuwe wet- en regelgeving. Minder vaak wordt gekeken naar het effect van de maatregel voor burgers en bedrijven, de reacties daarop en de gevolgen daarvan voor de uitvoering. Zo kan bijvoorbeeld de verhoging van boetes tot gevolg hebben dat er meer bezwaarschriften worden ingediend waarvoor meer capaciteit moet worden ingezet.

4.2 **Openbaar maken: gevolgen uitvoering inzichtelijk**

4.2.1 *Uitvoeringstoetsen zijn gepubliceerd*

De uitvoeringstoetsen voor het Belastingplan 2016 en Autobrief II zijn op de nieuwe wijze uitgevoerd en vervolgens gepubliceerd.

4.2.2 *Het openbaar maken wordt als positief gezien*

De waarschuwingen die de Belastingdienst vroeger ook al gaf wanneer ze uitvoeringsproblemen voorzag, komen nu in de openbaarheid. Dat heeft als gevolg dat uitvoeringsproblemen geen "verrassing" meer zijn wanneer de politiek, ondanks waarschuwingen, toch kiest voor invoering van nieuwe wet- of regelgeving. Geïnterviewden hebben aangegeven dit positief te vinden.

4.3 **Uitvoeringskosten in beeld, ruimte voor verdere verbetering**

4.3.1 *Brede inventarisatie, meer inzicht in extra uitgaven of besparingen is wenselijk*

Voor de uitvoeringstoetsen worden de uitvoeringskosten van een wetsvoorstel breed geïnventariseerd. Uitvoeringskosten of besparingen van een wetsvoorstel en de personele gevolgen worden met de uitvoeringstoets openbaar gemaakt. Geïnterviewden hebben aangegeven het wenselijk te vinden dat in de uitvoeringstoetsen meer inzicht gegeven wordt in hetgeen leidt tot extra uitgaven en extra capaciteitsbeslag. Dit inzicht kan helpen in de gesprekken tussen Belastingdienst en Directie FEZ van het ministerie van Financiën over de financiering van de uitvoering van een wetsvoorstel.

4.3.2 *Kostenramingen kunnen kwalitatief beter door afspreken werkwijze*

De informatie die nu wordt meegegeven aan de bedrijfsonderdelen, t.b.v. het ramen van kosten, wordt als ontoereikend ervaren voor de uniforme berekening van extra kosten van nieuwe wet- en regelgeving. Op dit moment wordt door de Belastingdienst gewerkt aan de uitwerking van een kostenmodel (Commissie de Jong). Dit model kan het maken van kostenramingen ondersteunen en daarmee de kwaliteit van de ramingen verbeteren. Het aanreiken en /of afspreken van een uniforme werkwijze kan de bedrijfsonderdelen helpen om de kosten op een kwalitatief goede wijze te ramen.

Verspreidingskring rapportage

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Het rapport over dit onderzoek is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is afgesproken dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport (vanaf 1 juli 2016) binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

5 Ondertekening

Utrecht, 30 juni 2016

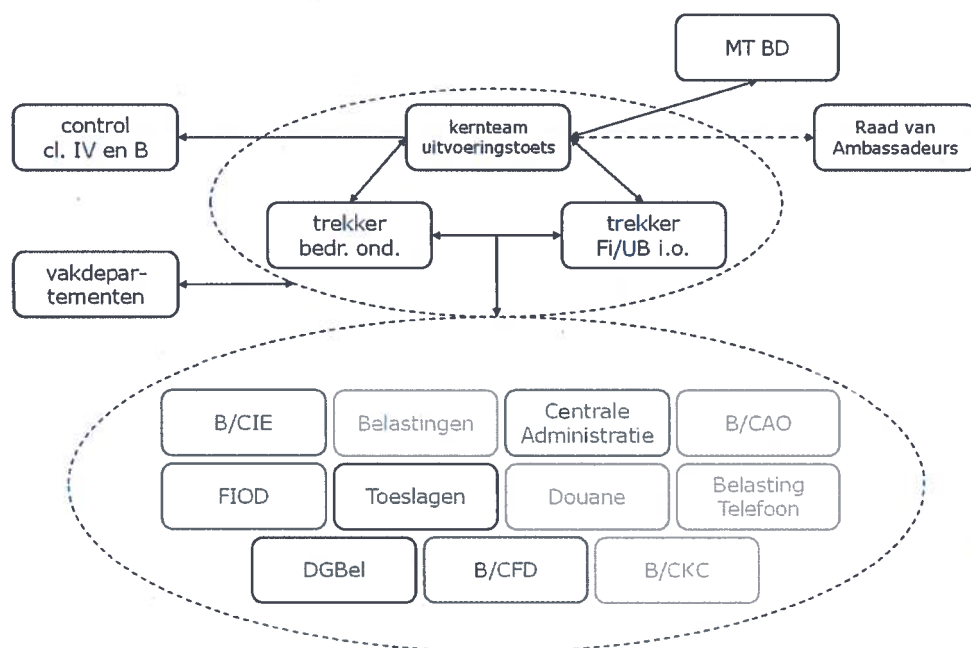


Bijlage I: Procesbeschrijving, organogram en 10 principes procesbeschrijving uitvoeringstoets nieuwe stijl

Procesbeschrijving op hoofdlijnen

1. Het kernteam houdt actief contact met vakdepartementen om daar de door de Belastingdienst gehanteerde werkwijze onder de aandacht te houden, afspraken te maken over de manier waarop zij de Belastingdienst bij startende wetgevingstrajecten betrekken en inzicht te krijgen in wetgevingskalenders. Waar cluster Uitvoeringsbeleid/Fiscaliteit i.o. in dagelijkse contacten met vakdepartementen op de hoogte komt van nieuwe wetgevende initiatieven, wordt dit bij het kernteam gemeld.
2. Het kernteam doet de intake van binnenkomende verzoeken en draagt zorg voor de aanwijzing van een trekker vanuit cluster Fiscaliteit/Uitvoeringsbeleid i.o. en vanuit een van de bedrijfsonderdelen.
3. Zo nodig overleggen kernteam en trekkers met het betrokken vakdepartement om de te beantwoorden vragen scherp te krijgen.
4. De aanspreekpunten van de bedrijfsonderdelen worden door het kernteam geïnformeerd over de binnengekomen vragen. Zij dragen er zorg voor dat de binnen hun bedrijfsonderdeel beschikbare informatie bij elkaar wordt gebracht en wordt aangeleverd bij de trekkers. Waar mogelijk vindt al afstemming tussen bedrijfsonderdelen plaats, waar een aspect meer dan één bedrijfsonderdeel raakt.
5. Op basis van de door de bedrijfsonderdelen aangeleverde informatie stellen de trekkers een Belastingdienstbrede uitvoeringstoets op.
6. Waar bij de uitwerking verschillen van inzicht tussen bedrijfsonderdelen blijken, wordt in overleg met het kernteam Uitvoeringstoets en de trekkers bepaald hoe daarover besluitvorming plaatsvindt.
7. De trekkers stellen voor elke uitvoeringstoets een conceptdashboard op waarin zij een voorstel doen voor een gestandaardiseerde weging van de aan de toets te verbinden conclusies. Een eerste concept voor zo'n dashboard is bijgevoegd als bijlage 3.
8. De concept uitvoeringstoets wordt inclusief dashboard voor accordering teruggedigd bij de aanspreekpunten van de bedrijfsonderdelen.
9. Na verkregen akkoord van de bedrijfsonderdelen worden de uitvoeringstoets door het kernteam en door de clusters Bedrijf en IV beoordeeld op kwaliteit en consistentie en op samenhang binnen de kaders van reeds uitgevoerde en nog lopende uitvoeringstoetsen.
10. Afgeronde concept uitvoeringstoetsen worden voor besluitvorming voorgelegd aan het MT Belastingdienst.

De actoren die betrokken zijn bij de uitvoeringstoets nieuwe stijl zijn visueel weergegeven in onderstaand organogram.



Figuur 1: organogram actoren uitvoeringstoets nieuwe stijl

10 principes als handreiking bij de uitvoering

1. samenwerken moet
2. alleen volgens de gemaakte afspraken opgestelde uitvoeringstoetsen binden de Belastingdienst
3. de procesbewaking wordt geborgd
4. de lijn beslist over verschillen van inzicht
5. concept uitvoeringstoetsen worden altijd teruggelegd bij de bedrijfsonderdelen
6. de Raad van Bestuur stelt uitvoeringstoetsen vast
7. over de uitkomsten wordt altijd teruggekoppeld
8. DGBel acteert op basis van de uitvoeringstoets
9. hoe eerder betrokken, hoe beter
10. we zorgen voor meer transparantie aan de voorkant

Bijlage II: Welke uitvoeringstoetsen nieuwe stijl zijn uitgevoerd met welke inhoud?

Middel	Cluster	Naam voorstel	Status UTNS	Toelichting bij status	Datum gepubliceerd
Accijns	AMENDEMENTEN BP 2016 c.a.	34302 nr. 53 frisdrankenbelasting, bieraccijns en BTW-vrijstelling eerstelijnszorg	Gepubliceerd	Aangenomen amendement PvdA VVD	19-11-2015
Inkomstenbelasting	AMENDEMENTEN BP 2016 c.a.	34302 nr. 45 vrijgestelde beleggingsinstellingen	Gepubliceerd	Aangenomen amendement PvdA	19-11-2015
Inkomstenbelasting	AMENDEMENTEN BP 2016 c.a.	Quickscans amendementen BP 2016 c.a.	Gepubliceerd	Bevat quickscans op 63 amendementen	19-11-2015
Milieubelastingen	AMENDEMENTEN BP 2016 c.a.	34302 nr. 84 aanpassing postcoderoos en tarieven energiebelasting	Gepubliceerd	Aangenomen amendement CU GL D66	19-11-2015
Autobelastingen	AUTOBRIEF II	Autobrief bijtelling	Gepubliceerd		25-1-2016
Autobelastingen	AUTOBRIEF II	Autobrief MRB	Gepubliceerd		25-1-2016
Autobelastingen	AUTOBRIEF II	Autobrief BPM	Gepubliceerd		25-1-2016
Accijns	BELASTINGPLAN 2016	Vereenvoudiging verbruiksbelastingen van alcoholvrije dranken	Gepubliceerd		15-9-2015
Autobelastingen	BELASTINGPLAN 2016	Heffing MRB en provinciale opcenten voor niet-ingezetenen	Gepubliceerd		15-9-2015
Inkomstenbelasting	BELASTINGPLAN 2016	Novelle maatregelen 2017	Gepubliceerd		10-12-2015
Inkomstenbelasting	BELASTINGPLAN 2016	Novelle maatregelen 2016	Gepubliceerd		10-12-2015
Inkomstenbelasting	BELASTINGPLAN 2016	Inkomensbeleid	Gepubliceerd		15-9-2015
Inkomstenbelasting	BELASTINGPLAN 2016	Herziening box 3	Gepubliceerd		15-9-2015
Inkomstenbelasting	BELASTINGPLAN 2016	Fiscale behandeling kinderalimentatieverplichting	Gepubliceerd		15-9-2015
Invoering	BELASTINGPLAN 2016	Pakket bestrijden emigratielek aanmerkelijkbelanghouders	Gepubliceerd		15-9-2015
Loonheffingen	BELASTINGPLAN 2016	Integratie S&O-afrachtvermindering en RDA	Gepubliceerd		15-9-2015
Loonheffingen	BELASTINGPLAN 2016	Betere aansluiting loonbelasting en inkomstenbelasting	Gepubliceerd		15-9-2015
Milieubelastingen	BELASTINGPLAN 2016	Herintroductie vrijstelling kolenbelasting voor opwekking elektriciteit	Gepubliceerd		15-9-2015
Overdrachtsbelasting	BELASTINGPLAN 2016	Erfpachtstructuren in de overdrachtsbelasting	Gepubliceerd		15-9-2015
Schenk en erfbelasting	BELASTINGPLAN 2016	Verruiming schenkingsvrijstelling eigen woning	Gepubliceerd		15-9-2015
Toeslagen	BELASTINGPLAN 2016	Uitzondering partnerbegrip bij opvanghuizen	Gepubliceerd		15-9-2015
Vennootschapsbelasting		Fiscale eenheid	Gepubliceerd		26-10-2015
Verhuurderheffing		3-jaarlijkse inkomstenstoets t.b.v. huurverhoging	Gepubliceerd	Uitvoeringstoets ligt ter inzage bij CIP van Tweede Kamer	23-12-2015
Accijns	OFM 2016	Intrekken Accijnsvergunningen	Gepubliceerd		15-9-2015
Autobelastingen	OFM 2016	Afschaffen jaarbetaling motorrijtuigenbelasting	Gepubliceerd		15-9-2015
Dividendbelasting	OFM 2016	Step-up voor grensoverschrijdende juridische fusie en juridische splitsing	Gepubliceerd		15-9-2015

Middel	Cluster	Naam voorstel	Status JTMS	Toelichting bij status	Datum gepubliceerd
Formeel recht	OFM 2016	Experimenteerbepaling	Gepubliceerd		15-9-2015
Formeel recht	OFM 2016	Vereenvoudiging fiscaal procesrecht; prejudiciële vragen	Gepubliceerd		15-9-2015
Formeel recht	OFM 2016	Vereenvoudiging fiscaal procesrecht; massaal bezwaar	Gepubliceerd		15-9-2015
Inkomstenbelasting	OFM 2016	Maatregelen zonder impact	Gepubliceerd		15-9-2015
Inkomstenbelasting	OFM 2016	Uitbreiding regeling uitgaven voor monumentenpanden en Natuurschoonwet 1928	Gepubliceerd		15-9-2015
Inkomstenbelasting	OFM 2016	Imputatie SEW/BEW	Gepubliceerd		15-9-2015
Inkomstenbelasting	OFM 2016	Afschaffen minimumwaarderingsregel (MWR) bij afkoop	Gepubliceerd		15-9-2015
Inkomstenbelasting	OFM 2016	Verzachten sancties bij aflossingsachterstand	Gepubliceerd		15-9-2015
Inkomstenbelasting	OFM 2016	Vereenvoudiging informatieplicht bij eigenwoningsschuld anders dan bij aangewezen administratieplichtigen	Gepubliceerd		15-9-2015
Inkomstenbelasting	OFM 2016	Benutten dubbele vrijstelling fiscale partners bij onder meer kapitaalverzekeringen	Gepubliceerd		15-9-2015
Internationaal	OFM 2016	Handhavingsbepalingen Common Reporting Standard	Gepubliceerd		15-9-2015
Internationaal	OFM 2016	Uitbreiding reikwijdte gegevensverstrekking: Wijzigingen Algemene Douanewet en Douane- en accijnswet BES	Gepubliceerd		15-9-2015
Internationaal	OFM 2016	Implementatie verrekenprijsdocumentatie en 'Country by Country reporting'	Gepubliceerd		15-9-2015
Internationaal	OFM 2016	Tarieven Algemene Bestedingenbelasting BES	Gepubliceerd		15-9-2015
Invoering	OFM 2016	Aanscherping discondulatiemogelijkheid	Gepubliceerd		15-9-2015
Invoering	OFM 2016	Lijfswang voor civiele vorderingen	Gepubliceerd		15-9-2015
Loonheffingen	OFM 2016	Uitbreiden vrijstelling art. 3.104 Wet IB 2001 voor uitkeringen en verstrekkingen van UWV	Gepubliceerd		15-9-2015
Loonheffingen	OFM 2016	Aanscherpen gebruikelijkheids criterium werkkostenregeling	Gepubliceerd		15-9-2015
Milieubelastingen	OFM 2016	Teruggaafregeling voor aardgas als brandstof voor vaartuigen	Gepubliceerd		15-9-2015
Milieubelastingen	OFM 2016	Verlaging tarief energiebelasting lokaal opgewekte duurzame energie	Gepubliceerd		15-9-2015
Milieubelastingen	OFM 2016	Opnemen definitie van het begrip 'levering' in de energiebelasting	Gepubliceerd		15-9-2015
Milieubelastingen	OFM 2016	Intrekking uitgewerkte overgangsregelingen in Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm)	Gepubliceerd		15-9-2015
Milieubelastingen	OFM 2016	Herstel omissies in Wet belastingen op milieugrondslag (Wbm)	Gepubliceerd		15-9-2015
Milieubelastingen	OFM 2016	Fictie exportregeling in afvalstoffenbelasting	Gepubliceerd		15-9-2015
Omzetbelasting	OFM 2016	Growthits en kweekvoelstoffen	Gepubliceerd		15-9-2015
Toeslagen	OFM 2016	Schorsende werking hoger beroep bij toeslagen	Gepubliceerd		15-9-2015
Toeslagen	OFM 2016	Uitzondering partnerbegrip bij stiefkinderen	Gepubliceerd		15-9-2015

Middel	Cluster	Naam voorstel	Status UTMS	Toelichting bij status	Datum gepubliceerd
Vennootschapsbelasting	OFM 2016	Aanpassingen Vpb-plicht overheidsondernemingen	Gepubliceerd		15-9-2015
Loonheffingen	VERZAMELBESLUIT	voorstellen zonder of met marginale impact regeling niet-levensvatbare bedrijven verlaagd tarief glastuinbouw	Gepubliceerd		30-12-2015
Milieubelastingen	VERZAMELBESLUIT	Btw-vrijstelling Passend Onderwijs	Gepubliceerd		30-12-2015
Omzetbelasting	VERZAMELBESLUIT	BTW-vrijstelling segment-1-activiteiten wijkverpleging	Gepubliceerd		30-12-2015
Omzetbelasting	VERZAMELREGELING	verzamelregeling	Gepubliceerd		30-12-2015
Inkomstenbelasting	WET TEGEMOETKOMINGEN LOONDOMEIN (Wt)	Loonkostenvoordeel & lage-inkomensvoordeel	Gepubliceerd		15-9-2015
Loonheffingen	WETSVOORSTEL ARTIKEL 2 FONDS	Artikel 2 fonds	Gepubliceerd		15-9-2015
Inkomstenbelasting	WETSVOORSTEL IMPLEMENTATIE WIJZIGINGEN MDR	Implementatie van de wijzigingen in de Moeder- dochterrichtlijn	Gepubliceerd		15-9-2015
Internationaal			Gepubliceerd		15-9-2015
Omzetbelasting	OFM 2016	Definitie geneesmiddelen	Gepubliceerd, daarna uit BP-pakket gehaald		15-9-2015

Bijlage III: Sjabloon uitvoeringstoets met toelichting bij de diverse aspecten

<Leeswijzer bij de uitvoeringstoetsen voor het Belastingpakket 2016>

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

Gevolgen: beperkt / middelgroot / ingrijpend	nv	nv	nv
Rol burgers/bedrijven			
Handhaafbaarheid	x		
Fraudebestendigheid		x	
Maakbaarheid systemen			x
Bijdrage complexiteitsreductie	x		

Risico procesverstoringen: klein / gemiddeld / groot	incidenteel	structureel
Uitvoeringskosten	€ ...	€ ...
Dienstverlening	€ ...	€ ...
Handhaving/toezicht	€ ...	€ ...
Automatisering	€ ...	€ ...

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

Invoering mogelijk per: xx - xx - xxxx

Beslag portfolio: ...

Elk onderdeel: ...

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

situatie. De relevante uitvoeringsaspecten worden hieronder nader toegelicht.

Beschrijving regeling

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

Rol burgers/bedrijven

Dit onderdeel omvat aan burgers en bedrijven gerelateerde communicatieaspecten van het voorstel, zoals:

- noodzakelijke communicatie richting burgers/bedrijven;
- noodzakelijke aanpassingen van brieven/formulieren, portals, etc.

De groene vlag wordt aangekruist als bijvoorbeeld de volgende vragen met "ja" beantwoord worden:

- kan de Belastingdienst het voorstel uitleggen aan burgers/bedrijven;
- kunnen burgers/bedrijven doen wat van hen wordt verwacht en gaan zij dat naar verwachting ook doen.

Handhaafbaarheid

Dit onderdeel omvat aan handhaving gerelateerde aspecten, zoals:

- welke gegevens heeft de Belastingdienst nodig voor handhaving;
- kan gebruik gemaakt worden van gegevens die inwinbaar zijn bij derden;
- handhavingsstrategie: welke middelen moeten of kunnen worden ingezet en met welke intensiteit;
- is de gekozen handhavingsstrategie inpasbaar in de bestaande handhavingsaanpak.

Fraudebestendigheid

De uitvoeringstoets heeft aandacht voor fraude. De beoordeling van fraudebestendigheid omvat aspecten, als:

- verwacht risico fraude/oneigenlijk gebruik;
- (on)mogelijkheden tegengaan fraude/oneigenlijk gebruik.

Maakbaarheid systemen

Dit onderdeel omvat de gevolgen voor de IT-systemen, zoals:

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

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

Bijdrage complexiteitsreductie

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

Risico procesverstoringen

De Belastingdienst zet in op het robuuster maken van werkprocessen. Het risico dat bij de implementatie van wijzigingen in wet- en regelgeving verstoringen plaatsvinden wordt bepaald door de complexiteit van de wet- en regelgeving zelf en door de toestand van de werkprocessen die daarmee geraakt worden. De mate waarin dit zich voordoet is afhankelijk van factoren als:

- welke wijzigingen zijn noodzakelijk in de nieuwe massale stromen van en naar burgers/bedrijven;
- zijn ze realiseerbaar;

- zijn ze gemakkelijk mee te nemen in bestaande systemen en processen, of zijn ingrijpende aanpassingen of hele nieuwe systemen en processen nodig;
- zijn ze inpasbaarheid in bestaande plannings.

Uitvoeringskosten en personele gevolgen

- Deze onderdelen omvatten een samenvattend overzicht van kosten en personele gevolgen gerelateerd aan het voorstel, zoals:
 - kosten dienstverlening;
 - kosten handhaving;

- kosten van de aanpassingen, beheer en onderhoud van IV-voorzieningen;
- kosten samenhangend met omzetten van tijdelijke in structurele IV-voorzieningen en samenhangend met verwijdering van bestaande IV-voorzieningen;
- kwantitatieve en kwalitatieve personele gevolgen.

Wanneer "jaaraanpassing" staat vermeld, betekent dit dat het reguliere werkzaamheden betreft aan de geautomatiseerde systemen die bij elke jaarovergang nodig zijn, zoals het aanpassen van tarieven en percentages. De Belastingdienst

dekt de kosten van jaaraanpassingen binnen het bestaande budget.

Invoeringsmoment

Het betreft de datum waarop de Belastingdienst het voorstel kan uitvoeren.

Eindoordeel

Op grond van de in kaart gebrachte gevolgen voor de uitvoering geeft de Belastingdienst zijn eindoordeel.

Bijlage IV: Managementreactie op ADR-rapport uitvoeringstoets nieuwe stijl

Deze bijlage bevat de managementreactie op voorliggend rapport en is opgesteld onder verantwoordelijkheid van proceseigenaar uitvoeringstoets nieuwe stijl.



Aan

Directoraat-Generaal
Belastingdienst

Inlichtingen

[Redacted]

T [Redacted]

F [Redacted]@minfin.nl

Datum
30 juni 2016

Auteur

[Redacted]

memo

Managementreactie ADR-rapport Uitvoeringstoets Nieuwe Stijl

Inleiding

De afgelopen maanden heeft de ADR een zogenaamd zichtonderzoek uitgevoerd naar de Uitvoeringstoets Nieuwe Stijl (UTNS). Het rapport is op 26 mei 2016 door de ADR vastgesteld en heeft als titel meegekregen: 'Uitvoeringstoets nieuwe stijl: een veelbelovende start'. De ondertitel van het rapport is: 'Mogelijkheden om het proces verder te ontwikkelen'.

In deze managementreactie wordt eerst ingegaan op de hoofdboodschap van de ADR. Ook wordt stilgestaan bij de door de ADR beschreven mogelijkheden voor doorontwikkeling van de UTNS.

Hoofdboodschap: een veelbelovende start!

Hoofdboodschap ADR

De ADR komt tot de volgende hoofdboodschap:

- de voor de UTNS gekozen werkwijze wordt door de betrokkenen binnen de Belastingdienst over het algemeen als positief bestempeld;
- het vernieuwde proces is transparant ingericht als het gaat om terugkoppeling van de geïnterpreteerde gevolgen en de uiteindelijke uitvoeringstoets;
- bij de inventarisatie wordt ook gekeken naar een mogelijke stapeling van de gevolgen van wetsvoorstellen en naar de mate waarin de uitvoering van wetsvoorstellen bijdraagt aan complexiteitsreductie;
- het vernieuwde proces is niet alleen transparanter en breder opgezet, maar is grotendeels ook al gericht op het bereiken van een beter resultaat: integrale en openbare uitvoeringstoetsen.

Reactie

Het afgelopen jaar is er door een groot aantal medewerkers binnen de Belastingdienst met veel inzet aan gewerkt om de UTNS van de grond te tillen en tot een succes te maken. In de conclusies van de ADR is terug te lezen dat de ingezette beweging binnen de organisatie als positief wordt ervaren en dat daarmee een duidelijke bijdrage wordt geleverd aan het beoogde resultaat. Er ligt een stevige basis waarop de komende tijd kan worden voortgebouwd.

Mogelijkheden om het proces verder te ontwikkelen

De ADR identificeert een aantal verbetermogelijkheden. De Belastingdienst herkent de beschreven punten. Daarvoor zijn de volgende verbeteringsacties in gang gezet.

Inventariserende vraag niet altijd voldoende duidelijk (3.1.3.1)

De in het afgelopen jaar opgedane ervaring laat zien dat de formulering van gerichte en concrete vragen bijdraagt aan de kwaliteit van de reacties van de bedrijfsonderdelen. In de praktijk bleek het formuleren van de juiste vragen niet altijd even gemakkelijk, vooral niet als het wetsvoorstel nog niet concreet genoeg was of zeer ingewikkeld was, soms met als gevolg dat na ontvangst van de reacties veel extra werk nodig was omdat informatie ontbrak, of van verschillende uitgangspunten was uitgegaan.

Dit punt is op verschillende manieren opgepakt. De handleiding voor de collega's die de vragen opstellen, is herzien. De verschillende thema's die in een uitvoeringstoets aan de orde komen, zijn daarbij verder uitgewerkt en aangevuld met mogelijke vragen. De handleiding wordt periodiek verder aangevuld.

Ook worden consequenter videoconferenties ingezet bij de start van een uitvoeringstoets. Daarin wordt het onderwerp van de uitvoeringstoets vooraf met alle betrokkenen besproken, zodat het mogelijk is over en weer uitgangspunten en vragen te verduidelijken. In de praktijk blijkt dit een goed middel om aan de voorkant te verduidelijken wat er wordt verwacht en mogelijk bestaande misverstanden op te helderen.

Benaming aspecten vragenformulier niet altijd in lijn met benaming aspecten uitvoeringstoets (3.1.3.2)

Het vragenformulier en de uitvoeringstoets zijn inmiddels herzien. De verschillende onderwerpen die in een uitvoeringstoets aan de orde komen, zijn daarbij gesynchroniseerd, zodat de informatie uit het vragenformulier logischer aansluit op de uitvoeringstoets en makkelijker is terug te leiden naar de onderbouwing uit het vragenformulier.

Afstemming vooraf tussen bedrijfsonderdelen in de IV-keten kan beter (3.1.3.3)

Binnen de IV-keten wordt gewerkt aan een consistentere onderlinge afstemming rond de uitvoeringstoets. Dit geldt zowel de afstemming binnen het nieuw ingerichte Informatiemanagement als de afstemming tussen met de onderdelen waar software wordt ontwikkeld, onderhouden en geëxploiteerd. Het kernteam Uitvoeringstoets is daarbij betrokken.

Toegepaste criteria wegingen zijn nog niet expliciet (3.2.2)

Vorig jaar zijn voor het Belastingplan ca. 55 maatregelen beoordeeld met een uitvoeringstoets. Daarbij bleek het bewaken van de consistentie over de verschillende toetsen heen een grote opgave. Om dit toch te realiseren zijn alle toetsen met een kleine groep medewerkers vanuit verschillende aspecten te beoordeeld. De uitkomsten zijn per toets gedeeld met de inhoudelijk bij die toets meest betrokken collega's. Zo is werkende weg een beoordelingskader ontwikkeld.

De daarbij opgedane kennis is inmiddels uitgewerkt in de handleiding uitvoeringstoets en aan alle betrokkenen bij de uitvoeringstoets beschikbaar gesteld. De verwachting is dat dit bijdraagt aan de consistentie van en over de uitvoeringstoetsen heen. Om de consistentie vanuit de basis verder te versterken,

zal de handleiding op grond van nieuw opgedane ervaringen worden aangevuld. Daarnaast zal de consistentie over toetsen heen ook dit jaar verder apart aandacht krijgen.

Brede inventarisatie, meer inzicht in extra uitgaven of besparingen is wenselijk (4.3.1)

Het afgelopen jaar is veel tijd en energie gaan zitten in het in kaart brengen van de meerkosten en besparingen samenhangend met nieuwe wet- en regelgeving. De winst van de gekozen aanpak is dat de inventarisatie Belastingdienstbreed plaatsvindt, waar in het verleden nog het risico bestond dat bepaalde kosten/besparingen wel of niet in beeld kwamen, afhankelijk van de vraag wie bij de totstandkoming van de uitvoeringstoets waren betrokken. Ook is binnen de dienst een financiële controlfunctie ingericht, waar de aangeleverde financiële informatie concernbreed wordt beoordeeld.

Er wordt gewerkt aan het verder vergroten van de kwaliteit van de onderbouwing van meerkosten en besparingen. Zo is in het vernieuwde vragenformulier een beter uitgewerkte financiële paragraaf opgenomen met een gedetailleerde beschrijving van de te doorlopen stappen, te hanteren standaardbedragen en de bij de onderbouwing van financiële informatie te verstrekken informatie.

Kostenramingen kunnen kwalitatief beter door afspreken werkwijze (4.3.2)

Zoals in de rapportage wordt geconstateerd, is een Bekostigingsmodel Belastingdienst in voorbereiding, dat het maken van kostenramingen verder kan ondersteunen. Zodra dit model beschikbaar is, wordt dit ook ingezet voor de uitvoeringstoets. De verwachting is dat dit tot een verdere verbetering van de kwaliteit van de ramingen kan leiden.

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag