



Ministerie van Financiën

lv

31/10/12.00

Heden

TER BEOORDELING

Aan

Minister

Staatssecretaris

Inspectie der Rijksfinanciën

Inlichtingen

Datum
16 oktober 2013

Notitienummer
IRF/2013/855N

Rubriek

Auteur

Van
de Inspectie der Rijksfinanciën

Kopie aan

Bijlagen
Toetsingskader MC Fraude

Paraaf
Minister

Paraaf
Staatssecretaris

Via
Secretaris-Generaal

spoedshalve cc.

Via
Directeur Generaal van de
Rijksbegroting

Medeparaaf
AFEP

Medeparaaf
FEZ

Medeparaaf
DG Belastingdienst

Medeparaaf DB

Aanleiding

Conform besluitvorming in de MC van 3 september jl. zal V&J voor het eind van dit jaar een brief naar de TK worden verzonden over de Rijksbrede Fraudeaanpak. Deze brief zal ook mede namens u (stas) worden gezonden. Momenteel inventariseren departementen potentiële fraudemaatregelen die uitgewerkt kunnen worden in de vorm van een business case. In de MC van 1 oktober is behoefte gebleken aan concrete richtlijnen voor het opstellen van een business case. Daarom hebben wij een toetsingskader uitgewerkt en bijgevoegd. Dit kader is ambtelijk afgestemd met V&J. Het wordt 29 oktober in DG verband besproken en staat geagendeerd voor de MC Fraude van 12 november.

Gevraagd

Uw akkoord op bijgevoegd toetsingskader.

Toelichting

Inhoud

- Departementen wordt bij wijze van uitzondering een opening geboden programmamiddelen (fraudeopbrengsten) in te zetten voor apparaatsintensiveringen. Vanuit DGRB wordt daarmee een geste gedaan door de strikte scheiding van programma en apparaat in enkele gevallen los te laten.

Wow...

De afdelingen welke hebben aangevraagd, dat is in schuifende
banden met past bij de voorhandelijke politieke
flexibiliteit.

- Voor zover er fiscale opbrengsten zijn, kunnen die niet worden ingeboekt. Fraudeopbrengsten aan de inkomstenkant zijn – in tegenstelling tot fraudemaatregelen aan de uitgavenkant – niet relevant voor het kader; daarnaast is er natuurlijk de scheiding inkomsten/uitgaven.
- In de richtlijnen is opgenomen dat financiering van de apparaatsintensivering voor maximaal vier jaar geldt. Na evaluatie kan worden gezien of voortzetting wenselijk is. De eerdere twee buca's van de Belastingdienst (intensivering toezicht en invordering en de toeslagenfraude) wijken hiervan af in de zin dat de apparaatsintensiveringen structureel meegefinancierd zijn. Hoewel t.t.v. het opstellen van deze buca's de richtlijnen nog niet van kracht waren, kan dit kwetsbaar zijn met een onwenselijke precedentwerking naar andere buca's. Voor de buca's van UWV en SVB is wel de periode van vier jaar aangehouden (voortschrijdend inzicht).
- Conform de eisen t.a.v. spoor III is in de richtlijnen opgenomen dat maatregelen te allen tijde 'monitorbaar' zijn en zoveel mogelijk afkomstig moeten zijn uit harde bestuurlijke informatie. De raming dient behoedzaam te zijn en gedragseffecten mogen niet worden meegenomen (causaal verband niet hard te maken en niet te monitoren).
- Het belang van AZ is erin gelegen dat departementoverstijgende fraude op deze manier wordt aangepakt en dat discussies over kosten en baten die bij verschillende departementen neerslaan (denk aan GBA) nu beslecht worden. De kabinetsbrief zal actie moeten uitstralen vindt AZ. Vanuit FIN leggen wij er de nadruk op dat beleidsvoorstellen pas aangekondigd kunnen worden op basis van een gedegen en goedgekeurde financiële onderbouwing.

Proces

- Met het toetsingskader wordt invulling gegeven aan het verzoek in de MC van 1 oktober voor concrete richtlijnen voor het opstellen van een business case. Hierin wordt aangegeven waar de business case (buc) minimaal aan moet voldoen en op welke criteria getoetst wordt. Bij het opstellen van de richtlijnen hebben eerder opgedane ervaringen bij de buca's van de Belastingdienst, UWV en SVB als input gediend.
- Dinsdag 29 oktober worden de richtlijnen in het DG overleg besproken en vervolgens doorgeleid naar de MC op 12 november. Tussen het DG overleg en de MC Fraude is niet veel ruimte meer om wijzigingen aan te brengen. Om die reden leggen wij u de richtlijnen nu alvast voor.
- In bijgevoegde versie vindt u de richtlijnen in beknopte vorm zoals wij die in de MC willen voorleggen. Voor de ambtelijke werkvloer is een meer uitgewerkte versie voorhanden.
- De richtlijnen voor het opstellen van een buca zijn intern Financiën afgestemd tussen de IRF, DGBel, DGFZ, Financieringen, AFEP en FEZ.

Handreiking business cases fraudebestrijding

- Conform besluitvorming in de MC van 3 september jl. zal voor het eind van dit jaar een brief naar de TK worden verzonden over het rijksbrede 'actieprogramma aanpak fraude'. Momenteel zijn departementen bezig per beleidsterrein in kaart te brengen welke fraudemaatregelen al genomen zijn en welke additioneel getroffen kunnen worden (met name waar het gaat om departementsoverstijgende onderwerpen).
- Een deel van deze maatregelen zal in de vorm van een business case worden uitgewerkt. In de MC van 1 oktober is behoefte gebleken aan richtlijnen voor het opstellen van een business case in het kader van de Rijksbrede Fraudeaanpak. In deze brief wordt hieraan invulling gegeven in de vorm van een concreet toetsingskader.
- Er is geen Rijksbreed toegepaste blauwdruk voor een business case. E.e.a. hangt sterk af van de inhoud. Binnen het fraudedomein hebben we het afgelopen jaar ervaring opgedaan bij de Belastingdienst en UWV/SVB. De ervaring hierbij leert dat een zorgvuldige afstemming met alle betrokkenen en gedegen cijfermatige onderbouwing minimaal enkele maanden in beslag neemt.

Toetsingskader

Algemeen

- Voor zover maatregelen in het actieplan leiden tot extra uitgaven, moeten deze cijfermatig worden onderbouwd en worden voorzien van dekking. Dit dient door de IRF geaccordeerd te zijn voordat een maatregel als concrete actie in het actieplan kan worden opgenomen.
- Wanneer een gedegen financiële onderbouwing nog niet gereed is maar een maatregel wel als kansrijk wordt gezien, kan in het actieplan worden aangekondigd dat het kabinet onderzoek gaat doen naar deze maatregel (incl naar de financiële implicaties). Eventuele budgetoverheveling tussen departementen vergt vooraf zorgvuldige afstemming tussen de beleidsdirecties en betrokken FEZ-en (en de IRF). Indien een business case wordt gemaakt, verdient het aanbeveling dat beide departementen deze gezamenlijk opstellen zodat zij de cijfers herkennen en wederzijds toetsen op plausibiliteit (draagvlak).

Toetsingskader

- Hoofddregel is dat apparaatintensiveringen in de bestaande apparaatbudgetten worden ingepast. Indien deze hoofddregel wordt gevolgd, volstaat een P x Q onderbouwing en het aangeven van adequate dekking binnen het apparaatbudget. Een uitgebreide business case is dan niet nodig.
- Wanneer - als uitzondering - het voorstel is om intensiveringen in apparaat te financieren uit daar tegenover staande programmamiddelen (de opbrengsten van de fraude) dient wel een business case te worden opgesteld. Bovendien is vooraf goedkeuring van W&R noodzakelijk (i.v.m. de uitbreiding van het apparaat). Dit vergt daarna ook MR-besluitvorming. In de business case dient het causale verband tussen de verwachte programmaopbrengsten en apparaatintensiveringen te worden aangetoond.
- Eventuele positieve effecten op de belasting- en premie-inkomsten moeten apart in beeld gebracht worden. Deze kunnen uiteraard niet dienen ter dekking van de kosten vanwege de scheiding van uitgaven- en inkomsten. Niet-belastingontvangsten (zoals bv boeteopbrengsten) slaan - cf. het reguliere begrotingsbeleid - neer aan de uitgavenkant en kunnen wel gebruikt worden ter dekking van extra uitgaven.
- De gevolgen voor de hele keten (voor zover van toepassing) worden in beeld gebracht; dus niet alleen handhaving maar ook opsporing en vervolging. Naast de gevolgen voor de desbetreffende sectorale keten dienen ook de gevolgen voor de strafrechts-, bestuursrechts- en executieketen becijferd worden.
- Het is van belang dat de maatregelen in de buca binnen deze kabinetsperiode effect sorteren. De kosten mogen voor de baten uitgaan, maar als richtsnoer (o.b.v.

eerdere fraudebuca's) kan gelden dat de buca uiterlijk in 2016 positief is (in kosten/baten verhouding voor dat jaar) en dat uiterlijk in 2017 de aanloopkosten terugverdiend zijn.

- Elke kansrijke anti-fraudemaatregel dient apart te renderen; de kosten en de baten hoeven daarbij niet per definitie bij hetzelfde departement neer te slaan. Maatregelen die wellicht beleidsmatig nuttig zijn maar geen budgettaire opbrengsten genereren, dienen gedekt te worden binnen het huidige apparaatbudget, en kunnen dus niet meeliften in een business case waarin fraudeopbrengsten worden gesaldeerd met apparaatsintensiveringen.
- De maatregelen zijn behoedzaam geraamd en moeten 'monitorbaar' zijn. De buca gaat in op de wijze van monitoring.
- Het programma (en de financiering daarvan) is voor maximaal vier jaar; na evaluatie kan worden gezien of de maatregelen worden voortgezet.



Ministerie van Financiën

Heden

TER BEOORDELING

Aan

Minister

Staatssecretaris

Inspectie der Rijksfinanciën

Inlichtingen

Datum

16 oktober 2013

Notienummer

IRF/2013/855N

Rubriek

Auteur

Van
de Inspectie der Rijksfinanciën

Kopie aan

Bijlagen

Toetsingskader MC Fraude

notitie

Toetsingskader Business Case MC Fraude

Paraaf
Minister

[Handwritten signature]

Paraaf
Staatssecretaris

Via
Secretaris-Generaal

gez/kopie

Via
Directeur Generaal van de
Rijksoverheid

17/10

Medeparaaf
AFEP

17/10

Medeparaaf
FEZ

afgestemd

Medeparaaf
DG Belastingdienst

*met me
een jv 17/10*

Medeparaaf DB

17/10

Aanleiding

Conform besluitvorming in de MC van 3 september jl. zal V&J voor het eind van dit jaar een brief naar de TK worden verzonden over de Rijksbrede Fraudeaanpak. Deze brief zal ook mede namens u (stas) worden gezonden. Momenteel inventariseren departementen potentiële fraudemaatregelen die uitgewerkt kunnen worden in de vorm van een business case. In de MC van 1 oktober is behoefte gebleken aan concrete richtlijnen voor het opstellen van een business case. Daarom hebben wij een toetsingskader uitgewerkt en bijgevoegd. Dit kader is ambtelijk afgestemd met V&J. Het wordt 29 oktober in DG verband besproken en staat geagendeerd voor de MC Fraude van 12 november.

Gevraagd

Uw akkoord op bijgevoegd toetsingskader.

Toelichting

Inhoud

- Departementen wordt bij wijze van uitzondering een opening geboden programmamiddelen (fraudeopbrengsten) in te zetten voor apparaatsintensivering. Vanuit DGRB wordt daarmee een geste gedaan door de strikte scheiding van programma en apparaat in enkele gevallen los te laten.

De afgelepen welke hebbe agetrand, del zo in stingen te benadering niet past bij de noodzakelijke politieke flexibiliteit.

- Voor zover er fiscale opbrengsten zijn, kunnen die niet worden ingeboekt. Fraudeopbrengsten aan de Inkomstenkant zijn – in tegenstelling tot fraudemaatregelen aan de uitgavenkant – niet relevant voor het kader; daarnaast is er natuurlijk de scheiding inkomsten/uitgaven.
- In de richtlijnen is opgenomen dat financiering van de apparaatsintensivering voor maximaal vier jaar geldt. Na evaluatie kan worden gezien of voortzetting wenselijk is. De eerdere twee buca's van de Belastingdienst (intensivering toezicht en invordering en de toeslagenfraude) wijken hiervan af in de zin dat de apparaatsintensiveringen structureel meegefinancierd zijn. Hoewel t.t.v. het opstellen van deze buca's de richtlijnen nog niet van kracht waren, kan dit kwetsbaar zijn met een onwenselijke precedentwerking naar andere buca's. Voor de buca's van UWV en SVB is wel de periode van vier jaar aangehouden (voortschrijdend inzicht).
- Conform de eisen t.a.v. spoor III is in de richtlijnen opgenomen dat maatregelen te allen tijde 'monitorbaar' zijn en zoveel mogelijk afkomstig moeten zijn uit harde bestuurlijke informatie. De raming dient behoedzaam te zijn en gedragseffecten mogen niet worden meegenomen (causaal verband niet hard te maken en niet te monitoren).
- Het belang van AZ is erin gelegen dat departementoverstijgende fraude op deze manier wordt aangepakt en dat discussies over kosten en baten die bij verschillende departementen neerslaan (denk aan GBA) nu beslecht worden. De kabinetsbrief zal actie moeten uitstralen vindt AZ. Vanuit FIN leggen wij er de nadruk op dat beleidsvoorstellen pas aangekondigd kunnen worden op basis van een gedegen en goedgekeurde financiële onderbouwing.

Levoly hiervan dreig.
te zijn dat we niet
of minder investeren,
bestrijding fraude
in fiscale open.
Waarom ook hier
niet de buca-
benadering?

de niet-structu-
rele inzet vast-
houden (ik ke
voortschr. ja ich.

Proces

- Met het toetsingskader wordt invulling gegeven aan het verzoek in de MC van 1 oktober voor concrete richtlijnen voor het opstellen van een business case. Hierin wordt aangegeven waar de business case (buc) minimaal aan moet voldoen en op welke criteria getoetst wordt. Bij het opstellen van de richtlijnen hebben eerder opgedane ervaringen bij de buca's van de Belastingdienst, UWV en SVB als input gediend.
- Dinsdag 29 oktober worden de richtlijnen in het DG overleg besproken en vervolgens doorgeleid naar de MC op 12 november. Tussen het DG overleg en de MC Fraude is niet veel ruimte meer om wijzigingen aan te brengen. Om die reden leggen wij u de richtlijnen nu alvast voor.
- In bijgevoegde versie vindt u de richtlijnen in beknopte vorm zoals wij die in de MC willen voorleggen. Voor de ambtelijke werkvloer is een meer uitgewerkte versie voorhanden.
- De richtlijnen voor het opstellen van een buca zijn intern Financiën afgestemd tussen de IRF, DGBel, DGFZ, Financieringen, AFEP en FEZ.

Handreiking business cases fraudebestrijding

- Conform besluitvorming in de MC van 3 september jl. zal voor het eind van dit jaar een brief naar de TK worden verzonden over het rijksbrede 'actieprogramma aanpak fraude'. Momenteel zijn departementen bezig per beleidsterrein in kaart te brengen welke fraudemaatregelen al genomen zijn en welke additioneel getroffen kunnen worden (met name waar het gaat om departementsoverstijgende onderwerpen).
- Een deel van deze maatregelen zal in de vorm van een business case worden uitgewerkt. In de MC van 1 oktober is behoefte gebleken aan richtlijnen voor het opstellen van een business case in het kader van de Rijksbrede Fraudeaanpak. In deze brief wordt hieraan invulling gegeven in de vorm van een concreet toetsingskader.
- Er is geen Rijksbreed toegepaste blauwdruk voor een business case. E.e.a. hangt sterk af van de inhoud. Binnen het fraudedomein hebben we het afgelopen jaar ervaring opgedaan bij de Belastingdienst en UWV/SVB. De ervaring hierbij leert dat een zorgvuldige afstemming met alle betrokkenen en gedegen cijfermatige onderbouwing minimaal enkele maanden in beslag neemt.

Toetsingskader

Algemeen

- Voor zover maatregelen in het actieplan leiden tot extra uitgaven, moeten deze cijfermatig worden onderbouwd en worden voorzien van dekking. Dit dient door de IRF geaccordeerd te zijn voordat een maatregel als concrete actie in het actieplan kan worden opgenomen.
- Wanneer een gedegen financiële onderbouwing nog niet gereed is maar een maatregel wel als kansrijk wordt gezien, kan in het actieplan worden aangekondigd dat het kabinet onderzoek gaat doen naar deze maatregel (incl naar de financiële implicaties). Eventuele budgetoverheveling tussen departementen vergt vooraf zorgvuldige afstemming tussen de beleidsdirecties en betrokken FEZ-en (en de IRF). Indien een business case wordt gemaakt, verdient het aanbeveling dat beide departementen deze gezamenlijk opstellen zodat zij de cijfers herkennen en wederzijds toetsen op plausibiliteit (draagvlak).

Toetsingskader

- Hoofregel is dat apparaatintensiveringen in de bestaande apparaatbudgetten worden ingepast. Indien deze hoofregel wordt gevolgd, volstaat een P x Q onderbouwing en het aangeven van adequate dekking binnen het apparaatbudget. Een uitgebreide business case is dan niet nodig.
- Wanneer - als uitzondering - het voorstel is om intensiveringen in apparaat te financieren uit daar tegenover staande programmamiddelen (de opbrengsten van de fraude) dient wel een business case te worden opgesteld. Bovendien is vooraf goedkeuring van W&R noodzakelijk (i.v.m. de uitbreiding van het apparaat). Dit vergt daarna ook MR-besluitvorming. In de business case dient het causale verband tussen de verwachte programmaopbrengsten en apparaatintensiveringen te worden aangetoond.
- Eventuele positieve effecten op de belasting- en premie-inkomsten moeten apart in beeld gebracht worden. Deze kunnen uiteraard niet dienen ter dekking van de kosten vanwege de scheiding van uitgaven- en inkomsten. Niet-belastingontvangsten (zoals bv boeteopbrengsten) slaan - cf. het reguliere begrotingsbeleid - neer aan de uitgavenkant en kunnen wel gebruikt worden ter dekking van extra uitgaven.
- De gevolgen voor de hele keten (voor zover van toepassing) worden in beeld gebracht; dus niet alleen handhaving maar ook opsporing en vervolging. Naast de gevolgen voor de desbetreffende sectorale keten dienen ook de gevolgen voor de strafrechts-, bestuursrechts- en executieketen becijferd worden.
- Het is van belang dat de maatregelen in de buca binnen deze kabinetsperiode effect sorteren. De kosten mogen voor de baten uitgaan, maar als richtsnoer (o.b.v.

eerdere fraudebuca's) kan gelden dat de buca uiterlijk in 2016 positief is (in kosten/baten verhouding voor dat jaar) en dat uiterlijk in 2017 de aanloopkosten terugverdiend zijn.

- Elke kansrijke anti-fraudemaatregel dient apart te renderen; de kosten en de baten hoeven daarbij niet per definitie bij hetzelfde departement neer te slaan. Maatregelen die wellicht beleidsmatig nuttig zijn maar geen budgettaire opbrengsten genereren, dienen gedekt te worden binnen het huidige apparaatbudget, en kunnen dus niet meeliften in een business case waarin fraudeopbrengsten worden gesaldeerd met apparaatsintensiveringen.
- De maatregelen zijn behoedzaam geraamd en moeten 'monitorbaar' zijn. De buca gaat in op de wijze van monitoring.
- Het programma (en de financiering daarvan) is voor maximaal vier jaar; na evaluatie kan worden gezien of de maatregelen worden voortgezet.