



Ministerie van Financiën

31/10 12.00

HEDEN,
TER INFORMATIE
Aan
Minister
Staatssecretaris

notitie

*Beperken in fiscale sloop!
Beperken fiscale wegen het
Onderle economische
verstand niet in de weg staan!
Business Case MC Fraude
Business Case slengen! 25/10*

Inspectie der Rijksfinanciën
Inlichtingen

Datum
23 oktober 2013

Notitienummer
IRF/2013/864N

Rubriek

Auteur

25/10

Van
de Inspectie der Rijksfinanciën

Kopie aan

Bijlagen
Nota VJFA 855

Paraaf
Minister

Paraaf
Staatssecretaris

Via
Secretaris-Generaal

*Spreekstulne
rechtstreeks*

Via
Directeur Generaal van de
Rijksoverheid

Medeparaaf
AFEP
Afgezend

Medeparaaf
FEZ

25/10

Medeparaaf
DB Belastingdienst

*25/10 Eens
met opm
FGL/AFR*

Medeparaaf DB

25/10

Medeparaaf AFP

25/10

Aanleiding

Uw opmerking en vraag op notitie IRF 885 (Toetsingskader Business Case MC Fraude): "Gevolg hiervan is dat we niet of minder investeren in bestrijding fraude in fiscale sfeer. Waarom ook hier niet de buca-benadering?"

Kernpunten

- Het is belangrijk dat fraude aangepakt wordt. Via het actieplan 'Rijksbrede Fraudebestrijding' wordt de buca-benadering gehanteerd om additionele mogelijkheden te creëren om fraude te bestrijden. De buca-benadering kan ook voor de aanpak van fiscale fraude worden toegepast.
- Hierbij is van belang dat de buca aan een aantal criteria voldoet (zie Toetsingskader Business Case MC Fraude) om te zorgen dat het CPB de maatregelen ter bestrijding van fiscale fraude overneemt. De kwaliteitstoets van het CPB ziet o.a. op hardheid van de business case en op de monitorbaarheid. Wanneer het CPB de maatregel niet goedkeurt, leidt dit tot verschillen in de ramingen van het EMU-saldo tussen FIN en het CPB.
- Als het CPB aangeeft de maatregel over te nemen, kan vervolgens bezien worden hoe e.e.a. budgettair verwerkt wordt. Opbrengst uit fraudebestrijding komt ten gunste van het EMU-saldo. Het is niet relevant voor het inkomstenkader omdat het niet om een wijziging in de fiscale wet- en regelgeving gaat. Deze belastingopbrengsten kunnen dus niet worden gebruikt voor lastenverlichting.

- Daarnaast schrijven de begrotingsregels voor dat inkomsten niet als dekking ingezet mogen worden voor uitgaven (scheiding inkomsten/uitgaven).
- Binnen het huidige apparaatbudget van de Belastingdienst is al ruime aandacht voor fraudebestrijding. Aanpassing van wetgeving en verdere efficiency kan op termijn geld en mankracht vrijspelen voor versterkt toezicht. Op korte termijn is dit moeilijk omdat de huidige taakstellingen nog moeten worden ingevuld.
- Gerichte opleidingen, aanpassing van werkprocessen en verdere automatisering helpen eveneens in de fraudeaanpak. Verdere uitbreiding van het apparaat lijkt op korte termijn niet haalbaar omdat de Belastingdienst de huidige capaciteitsuitbreiding van ruim 1800 Fte's nog moet verwerken. Bovendien kan dit onwenselijke uitstralingseffecten met zich meebrengen richting andere departementen die (i.t.t. de Belastingdienst) hun apparaat alleen maar zien krimpen.

Toelichting

- Kerntaak van de Belastingdienst is het ervoor zorgen dat de *compliance* zo hoog mogelijk is. Daar hoort ook het aanpakken van fiscale fraude bij. De inrichting van het apparaat (in mensen en in ICT) is daarop afgestemd. Het gaat om een optimale mix (gegeven een bepaald budget) tussen voorlichting, handhaving en opsporing. Waar nodig wordt daarin de focus verlegd. Dit hoeft dus niet meteen extra geld te kosten.
- Voor de aanpak van fraude is het niet altijd nodig om het apparaatbudget uit te breiden. Aanpassing van wetgeving maar ook efficiënter werken binnen de Belastingdienst kan op termijn geld en mankracht vrijspelen voor het aanpakken van fiscale fraude. De mogelijkheden hiervoor zijn op korte termijn echter zeer beperkt: de taakstelling Rutte I via Spoor 1 "Efficiencyverbetering" moet deels nog worden gerealiseerd, terwijl Spoor 2 "Vereenvoudiging fiscale wetgeving" uiterst moeizaam verloopt. Ook de taakstelling uit Rutte II moet nog nader worden ingevuld.
- Gerichte opleiding van het huidige personeel of het aanpassen van werkprocessen kan helpen in de fraudebestrijding (denk aan de toeslagenfraude waar nu meer aan de voorkant wordt gecontroleerd). Verder valt winst te halen uit automatisering; bijvoorbeeld het verder verbeteren van de risicoselectie en het geautomatiseerd corrigeren van aangiften op basis van contra-informatie (opgenomen in spoor 3: tegenover zeer beperkte meerkosten stonden daarbij hoge extra opbrengsten).
- Een randvoorwaarde om de fiscale opbrengst van anti-fraudemaatregelen in de ramingen mee te kunnen nemen is dat het CPB deze maatregel overneemt. Dit is tot nu toe nog niet gebeurd. De geraamde opbrengsten van de capaciteitsuitbreiding bij de Belastingdienst bij Rutte II (spoor 3) zijn door het CPB vooralsnog niet ingeboekt. Het CPB wil eerst op basis van een deugdelijke monitor overtuigd worden of de extra opbrengsten zich daadwerkelijk voor doen en zal over twee jaar hierover beslissen. Ook de recente maatregel voor het bestrijden van schijnconstructies bij ondernemingsfaciliteiten heeft het CPB niet gehonoreerd in de doorrekening van de begrotingsafspraken. Bij deze maatregel in de Begrotingsafspraken was overigens ook geen sprake van een business case. Eventueel moet de 100 miljoen die is ingeboekt voor schijnconstructies worden gevonden door aanscherping wetgeving.
- Van belang is dus een financieel deugdelijke onderbouwing:
 - De business case moet laten zien wat er extra gedaan wordt t.o.v. de huidige situatie (de delta) en welke extra opbrengsten tegenover de extra kosten staan.
 - Het dient behoedzaam geraamd te zijn; niemand zit erop te wachten dat de kosten uit de hand lopen en de opbrengsten tegen vallen (dan hebben we onszelf rijk gerekend).
 - Risico's moeten goed in beeld zijn gebracht en gekwantificeerd.

FEZ
 voorlopig alleen
 extra fraudebestrij-
 ding door BD mo-
 gelijk door 'soke-
 bij de vis'. Dan
 nog moet politieke
 oplossing worden
 gevonden voor
 begrotingsregel
 scheiding inkom-
 sten/uitgaven.

* AFP! dit zal bij
 bij uitwerking
 maatregel opbreng-
 sten moeten
 bezien.

- De gebruikte parameters zijn gebaseerd op (meerjarige) 'harde' managementinformatie.
- Het causale verband tussen kosten en baten moet aantoonbaar zijn en in de realisatiefase goed te monitoren. De monitor moet nuttige informatie geven over hoe de realisatie zich verhoudt t.o.v. de raming zodat waar nodig kan worden bijgestuurd.
- Na een goedkeurend stempel van het CPB, kan gekeken worden naar de budgettaire verwerking. Hoewel anti-fraudemaatregelen in fiscale sfeer tot extra inkomsten kunnen leiden en meetellen in het EMU-saldo, zijn deze belastingopbrengsten niet relevant voor het inkomstenkader. Voor het inkomstenkader zijn alleen beleidsmatige mutaties relevant (buiten het domein van de uitvoering). Bij RA zijn op basis van een zwaar uitgewerkte business case (spoor 3) de belastingopbrengsten wel meegerekend voor het EMU-saldo, zijnde als niet lastenrelevante inkomsten.
- De financiering van de aanpak van de *toeslagenfraude* wordt overigens volledig aan de uitgavenkant geboekt (dekking via programmameevallers). In tegenstelling tot de inkomstenkant kunnen aan de uitgavenkant fraudeopbrengsten wél worden ingeboekt in het kader. Het is logisch dat fraudeopbrengsten bij toeslagen aan de uitgavenkant wel worden ingeboekt daar de extra uitgaven vanwege fraude ook meetellen onder het uitgavenkader: meer fraude = meer uitgaven = oplossing nodig aan de uitgavenkant.
- Andere afwegingen die een rol kunnen spelen: Vanuit de gedachte dat elke extra fte bij de Belastingdienst zichzelf minimaal terugverdient (door minimaal een ton per jaar aan netto correcties op te leggen), zou de Belastingdienst ongebreideld kunnen groeien. Dit leidt echter tot een lagere productiviteit en vermindert ook het innovatievermogen bij de dienst. Bovendien geeft het een verkeerde uitstraling: waar andere bewindspersonen hun ambtelijk apparaat juist moeten afslanken, zou de Belastingdienst juist de omgekeerde beweging op gaan. Politiek kwetsbaar. En heel praktisch: Het absorptievermogen van de Belastingdienst is ook niet onbeperkt; de werving en opleiding van (ruim 1800) FTE's voor spoor 3 en de toeslagenfraude neemt de nodige tijd in beslag.

* AFP: in beginsel

Bijlage 1. Achtergrondinformatie Inkomsten- en uitgavenkader

- Hoewel anti-fraudemaatregelen in fiscale sfeer tot extra inkomsten kunnen leiden, zijn deze belastingopbrengsten niet relevant voor het inkomstenkader. Voor het inkomstenkader zijn alleen beleidsmatige mutaties relevant (buiten het domein van de uitvoering). Een maatregel tegen fraude leidt niet tot een lastenverzwaring omdat er geen sprake is van wettelijke aanpassingen van een belastinggrondslag of het belastingtarief. Alleen de burgers en bedrijven die zich nu niet aan de wet houden worden aangepakt. De extra belastingontvangsten die voortvloeien uit fraudeaanpak kunnen daarom niet gebruikt worden voor lastenverlichting elders.
- In tegenstelling tot de inkomstenkant kunnen aan de uitgavenkant fraudeopbrengsten wél worden ingeboekt. Dit vanwege het verschil in werking van het uitgaven- en het inkomstenkader. Voor het inkomstenkader zijn alleen beleidsmatige mutaties relevant (aanpassingen in grondslag of tarief). Wanneer de belasting inkomsten tegenvallen ten opzichte van de raming om welke reden dan ook betreft dit een endogene ontwikkeling die niet gedekt hoeft te worden en ten laste van het saldo komt. Aan de uitgavenkant daarentegen wordt dit onderscheid niet gemaakt en is de volledige realisatie relevant voor het kader. Als er bijvoorbeeld meer huurtoeslag wordt uitgekeerd omdat er door de crisis meer mensen met een laag inkomen zijn, dan moet hiervoor worden omgebogen. Aan de uitgavenkant mogen minder uitgaven door fraudebestrijding wel worden ingezet. Dit omdat elke tegenvaller bij de uitgaven, om welke reden dan ook moet worden gedekt.
- Daarnaast schrijven de begrotingsregels voor dat inkomsten niet als dekking ingezet mogen worden voor uitgaven (scheiding inkomsten/uitgaven). Tijdens RA (en nu ook bij de Begrotingsafspraken) worden de kaders opnieuw vastgesteld en kan wél worden geschoven tussen inkomsten en uitgaven.



Ministerie van Financiën

Heden

TER BEOORDELING

Aan

Minister

Staatssecretaris

Inspectie der Rijksfinanciën

Inlichtingen

Datum

16 oktober 2013

Notienummer

IRF/2013/855N

Rubriek

Auteur

notitie

Toetsingskader Business Case MC Fraude

Paraaf
Minister

Paraaf
Staatssecretaris

Via
Secretaris-Generaal

Van
de Inspectie der Rijksfinanciën

Kopie aan

Bijlagen

Toetsingskader MC Fraude

Via
Directeur Generaal van de
Rijksoverheid

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.

De afgelopen weken heb ik aangebracht, dat zo in strijd is met de 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.

terwijl hiervan dreig-
te zijn dat we niet
of minder investeren,
beschrijving fraude
in fiscale open-
baarmaking. Maar
waarom ook hier
niet de buca-
benadering?

de niet-structu-
rele inzet vast-
houden (i.e. de
voortschr. inzicht)

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.