



Belastingdienst

VERTROUWELIJK

memo

Voorstel herijking proces mogelijk samenhangende misstanden

Aanleiding

Op 9 april 2020 gaf [redacted] (portefeuille Handhaving), [redacted] de opdracht een herijkingsvoorstel te doen voor het proces steam/TWO. Samen met de input van achttien (oud)betrokkenen is het onderstaande voorstel tot stand gekomen. Dit voorstel betreft: het doel van het proces en bijbehorende bestuurlijke alignement, de belangrijkste bevindingen, het procesontwerp "mogelijk samenhangende misstanden", een voorstel voor een mandaatbesluit en een implementatievoorstel met een verzoek om capaciteit en middelen.

Beslispunten

Aan het MT Toeslagen worden de volgende beslispunten voorgelegd:

- Is het MT Toeslagen akkoord met het voorgestelde procesontwerp?
- Is het MT Toeslagen akkoord met het voorgestelde mandaatbesluit?
- Is het MT Toeslagen akkoord met de benodigde capaciteit en middelen?
- Is het MT Toeslagen akkoord met de voorgestelde implementatiestappen en het bijbehorende tijdspad?

Toelichting

Doel proces

De missie van de Belastingdienst luidt: 'de Belastingdienst draagt bij aan een financieel gezond Nederland. Dat doen we door eerlijk en zorgvuldig belasting te heffen en te innen en toeslagen uit te keren. Daarnaast draagt de Belastingdienst bij aan een financieel gezonde, concurrerende en veilige Europese Unie.' [p.6] Om toeslagen eerlijk te kunnen uitkeren, is het van belang fraude aan te pakken. Fraudebestrijding behoort daarom tot een van de kerntaken van Toeslagen. Hierbij is het essentieel om zorgvuldig te werken, eenduidige en herleidbare verslaglegging te realiseren en een leercirkel in te richten.

VERTROUWELIJK

Naam dienstonderdeel

Toeslagen

Graadt van Roggenweg 500
3531 AH Utrecht
Postbus 2092
3500 GB Utrecht
www.belastingdienst.nl

Contactpersoon

[redacted]
Belastingdienst / [redacted]
[redacted]
[redacted]@belastingdienst.nl

Datum

15-6-2020

Versienummer

0.8

Datum vaststelling

16-06-2020

Vastgesteld door

[redacted]

Opdrachtgever

[redacted]

Auteur

[redacted]

Afgestemd met

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

Behandeld door

[redacted]

Bijlagen

Geen

Met opmerkingen [redacted]: Vindplaats?

Het Jaarplan 2020 stelt dat 'de focus bij de aanpak van fraude met toeslagen ligt bij die gevallen waarbij sprake is van het in georganiseerd verband samenspannen van aanvrager en facilitators'. [p. 32] Omdat individuele fraude, of fraude waar slechts één BSN/burger bij betrokken is, reeds wordt opgepakt in de reguliere toezicht werkzaamheden bij Toeslagen, dient er een apart proces ingericht te worden om mogelijk *samenhangende* misstanden te onderzoeken. De samenhang heeft betrekking op meerdere betrokkenen en kan worden gefaciliteerd door een derde partij, bijvoorbeeld een kinderopvangorganisatie.
[Bron: Jaarplan 2020 Belastingdienst, pp. 6, 31-32.]

Het bovenstaande leidt tot de volgende doelstelling: 'het proces *mogelijk samenhangende misstanden* pakt signalen op waar mogelijk sprake is van samenhangende misstanden, checkt deze signalen op levensvatbaarheid en stelt vervolgacties vast. Dit alles in samenwerking met verschillende expertises, zoals Handhavingsregie (HHR), (Intensief) Toezicht, Analytics, Vaktechniek (VT), Kwaliteitsregie (KWR) en Productieregie (PR).

Belangrijkste bevindingen

Het proces steam/TWO bestond uit een team (het screeningsteam, kortweg: steam) en een beslissingsgremium (het TWO; tweewekelijks overleg). Signalen die bij het meldpunt binnenkwamen en waarvan het vermoeden van samenhang bestond, werden doorgezet naar het steam. Medewerkers van IST/Fraude pakten, samen met data-/intelligencemedewerkers, in het steam deze signalen op en schreven een advies (de quickscan) voor het TWO. In dit laatstgenoemde gremium zaten teamleiders IST, Fraude en HHR die vervolgens, op basis van de quickscan, een besluit namen over het vervolgonderzoek m.b.t. het signaal.

Dit proces dient geprofessionaliseerd te worden. De kwaliteit van het werk van het steam moet omhoog, de documentatie moet beter en het mandaat van het TWO dient duidelijk te zijn vastgelegd. Het onderzoek in het steam dient vaktechnisch en juridisch van hoge kwaliteit te zijn, de medewerkers die onderzoek doen zijn niet de medewerkers die beslissen over de uitkomsten van het onderzoek (vier-ogen principe) en zijn niet de medewerkers die het vervolgonderzoek oppakken, en ook in het TWO is de vaktechnische kwaliteit geborgd.

De burger verdient te allen tijde een zorgvuldige, onafhankelijke, dienstverlenende en eerlijke behandeling, waarbij oog is voor de persoonlijke omstandigheden en onschuldpresumptie het uitgangspunt is. Door het vier-ogen principe, het standaardiseren van werkwijzen en formats, en door de kwaliteit te verbeteren, moet vooringenomenheid worden voorkomen. Daarbij komen burgers die in een onderzoek zitten van het steam niet op de toezichtlijst. Wel zou dit een mogelijke uitkomst van onderzoek kunnen zijn. Toevoeging op de uitsluitlijst tijdens een onderzoek is mogelijk. Hier is echter juridisch gevalideerde onderbouwing, afstemming met een senior medewerker, een duidelijke einddatum en accurate vastlegging voorwaardelijk voor. (Vroegtijdig) stopzetten van toeslagen moet te allen tijde worden voorkomen.

Algemene bevindingen:

- Gebruikmaken van een [] vanuit Handhavingsregie, die het gehele proces coördineert en overziet.
- Standaardiseren en verbeteren van de behandelwijze(n) van signalen.
- Ontwikkelen van duidelijke kaders voor het TWO.
- Behouden van de samenwerking tussen verschillende disciplines.

Met opmerkingen []: Is hier ook rekening gehouden met het gegeven dat het CAF-team bij Belastingen stil is gelegd? Het oprichten van het SIS/SISO komt op mij over als het oprichten van een CAF toeslagen.

Met opmerkingen []: Impliceert dit dat steam/two momenteel is opgeheven en nu weer opnieuw wordt opgericht?

Met opmerkingen []: Hieronder wordt namelijk benoemd dat het geprofessionaliseerd dient te worden wat weer impliceert dat steam/two op dit moment nog wel bestaat.

Met opmerkingen []: Wanneer is het steam/two gestopt. Is daar een besluit over en wat was de reden daarvoor?

Met opmerkingen []: Welk meldpunt?

Met opmerkingen []: Dit behoeft nadere onderbouwing.

Met opmerkingen []: Vooringenomenheid wordt niet enkel voorkomen door het inbouwen van een 4 ogen principe. Daarnaast is er een risico dat door het standaardiseren van het werk er een "streeplijst" ontstaat waardoor juist maatwerk en het oog voor persoonlijke omstandigheden uit het oog kan worden verloren.

Met opmerkingen []: Van de eerste ronde of de tweede?

Met opmerkingen []: Niet alleen vroegtijdig maar ook onjuist.

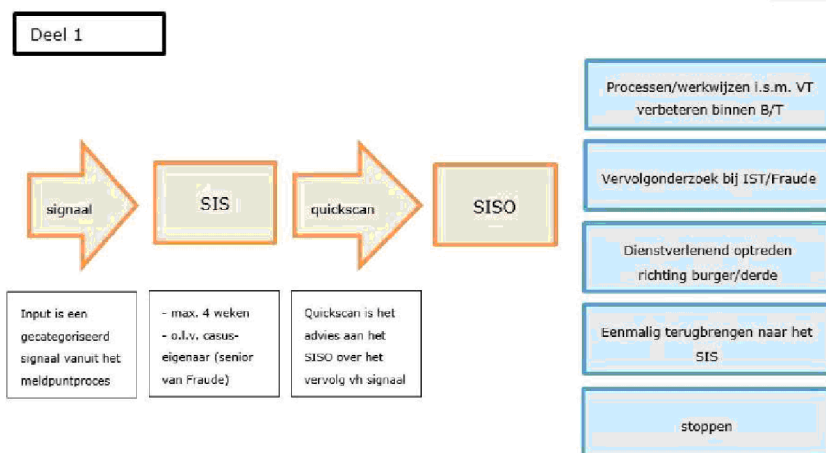
Met opmerkingen []: hoe rijmt dit zich met het beoogde 4-ogenprincipe? Indien in het SIS de projecteigenaar wijzigt maar de overstijgende [] niet?

- Eenduidige, herleidbare, juridisch gevalideerde en accurate vastlegging/documentatie realiseren middels kwalitatieve quickscans en eindrapporten, door voortgangsrapportages van casus-eigenaren en door overzichten van [] Beheer van documentatie door []
- Werken in de actualiteit en zorgen voor korte doorlooptijden.
- Borgen van verschillende typen uitkomsten van quickscans en eindrapporten. Een uitkomst kan ook dienstverlenend van aard zijn richting burger/derde. Wellicht dat de accountmanagers van Toeslagen een rol kunnen spelen in het dienstverlenend optreden. []
- Investeren in capaciteit en middelen.
- Gebruikmaken van een buitendienst is nuttig: maakt dienstverlenend optreden makkelijker en kan voor extra informatie zorgen.

Met opmerkingen [] Zie ook opmerking verderop. Een accountmanager kan niet zomaar in een toezichthoudende rol worden opgesteld.

Procesontwerp

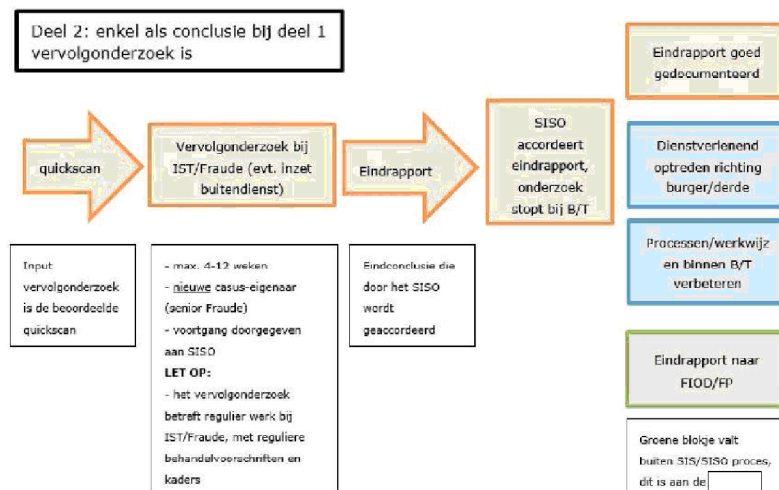
Hieronder zullen we spreken over het SIS (Signalen In Samenhang), het voormalig steam, en het SISO (Signalen In Samenhang Overleg), het voormalig TWO. Deze namen maken beter duidelijk wat er precies gebeurt in het proces mogelijk samenhangende misstanden.



Met opmerkingen [] : Wordt als input enkel het meldpunt gebruikt? Wat als signalen via een andere route binnenkomen? Worden die dan niet opgepakt of ergens anders?

Met opmerkingen [] : Daarbij, wie geeft signalen aan het meldpunt? Is dat toelagen intern, belastingdienst intern of ook externe partijen?

Met opmerkingen [] : Hoe wordt onschuldpresumptie gewaarborgd, ook qua blik naar buiten aangezien de casus-eigenaar een senior van het fraudeteam is?



Legenda:

Oranje: te nemen stappen

Blauw: beslisoptyes voor het SISO

Groen: valt buiten dit proces

Toelichting procesontwerp:

Bij het Meldpunt komen berichten binnen. Berichten die als signaal worden aangemerkt worden vervolgens middels een korte analyse geprioriteerd. Het signaal en/of uitkomst van de korte analyse kan duiden op mogelijke samenhangende misstanden. Als hier sprake van is, wordt het signaal doorgezet naar het SIS.

Het doel van het SIS is: binnengekomen signalen van mogelijk samenhangende misstanden in korte tijd opwerken naar een vervolgadvies. In het SIS wordt een casus o.l.v. de casus-eigenaar (senior medewerker Fraude) opgewerkt en wordt een advies (quickscan) geschreven voor het SISO. Dit gebeurt binnen vier weken. De leden van het SIS hebben een wekelijks overlegmoment. Het SISO beoordeelt de quickscan aan de hand van opgestelde kaders en heeft vijf vervolgopties. De leden van het SISO werken zelf noot mee aan een onderzoek. Dit om het vier-ogen principe te borgen. Het SISO komt één keer in de vier weken bij elkaar.

Wanneer gekozen wordt om vervolgonderzoek plaats te laten vinden, dan begint o.l.v. een nieuwe casus-eigenaar (senior medewerker Fraude) een regulier onderzoek bij IST of Fraude. Door een nieuwe casus-eigenaar in te zetten, wordt ook hier het vier-ogen principe toegepast. De nieuwe casus-eigenaar zorgt dat er, binnen vier tot twaalf weken, een eindrapport komt. Het SISO accordeert dit eindrapport en sluit daarmee het onderzoek af. Hiermee heeft het SISO besloten of toeslagen worden gecontinueerd, gecorrigeerd of nihil-gesteld en of er een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Wellicht dat n.a.v. het eindrapport processen binnen B/T worden verbeterd of dat er nog dienstverlenend wordt opgetreden

Met opmerkingen Dit lijken mij niet de enige beslisoptyes. Wat als er sprake is van bewezen misbruik waar ook de belanghebbenden bij betrokken zijn waarbij geen recht op toeslagen bestaat? In dat geval lijkt mij het stoppen en terugvorderen van de toeslagen de juiste actie. Dit is echter een optie die ik niet terug vind.

Met opmerkingen Wat voor berichten en door wie worden die aangereikt? Toeslagen intern, BD intern of ook externe signalen?

Met opmerkingen Wie besluit hiertoe en hoe wordt dit gemonitord?

Met opmerkingen Is op dit moment de juiste kennis en kunde aanwezig bij het meldpunt om hierover te oordelen en te besluiten?

Met opmerkingen Hoe gebeurt dit? Middels een steekproef, data-analyse, etc?

Met opmerkingen : Wat gebeurt er met de gegevens als er geen vervolgonderzoek komt?

Met opmerkingen Hoe wordt dit geborgd? Wat als er meer tijd nodig is of het niet binnen 4 weken wordt afgerond? Wat gebeurt er dan?

Met opmerkingen : Uit de tekst maak ik op dat de oude eigenaar nog wel meedoet aan het wekelijkse overlegmoment waar alle deelnemers van het SIS in zitten. Hoe wordt geborgd dat de oude casus eigenaar geen invloed heeft cq kan uitoefenen op vervolgbesluiten/acties?

Met opmerkingen : Zie ook opmerking hierboven. Nieuwe casus-eigenaar zit in hetzelfde team en sluit aan bij hetzelfde wekelijkse overleg.

Met opmerkingen : Hier geldt ook, hoe wordt dit geborgd en waarom is voor deze termijn gekozen?

Met opmerkingen Dit kan het SISO niet zelfstandig besluiten. Onder andere in het kader van una via moeten strafbare overtredingen ook worden voorgelegd aan de ovj.

Met opmerkingen Houdt dit in dat door het SIS ook een voorstel wordt gedaan over hoe verder te handelen?

richting de burger/derde. De [] beslist of een eindrapport naar het Functioneel Parket/FIOD gaat. Gedurende het proces wordt het betrokken MT-lid door een van de teamleiders op de hoogte gehouden van belangrijke ontwikkelingen.

Voorstel mandaatbesluit

[] hebben allen mandaat in het SISO.

- De teamleiders én de [] beslissen samen over de vervolgopties n.a.v. de quickscan en het eindrapport (zie de blauwe vlakken in de figuren hierboven). De teamleiders zijn verantwoordelijk voor de inzet van capaciteit; de [] zijn verantwoordelijk voor de vaktechnische kanten (ergo: de beslissing is in lijn met wet- en regelgeving).
- De teamleiders beslissen over de inzet van capaciteit binnen hun eigen teams.
- (Uitsluitend de [] beslist over het doorzetten van het eindrapport naar het FP/FIOD, maar deze beslissing valt buiten dit proces.)

Met opmerkingen [] : Wat als de partijen er niet uitkomen? Wie heeft de beslissende stem? Ik acht het onwenselijk dat bijvoorbeeld met meerderheid van stemmen wordt besloten om een actie uit te voeren terwijl er is geoordeeld dat dit juridisch niet mogelijk is.

Met opmerkingen [] : Is er een escalatieroute ingebouwd?

Implementatie: capaciteit en middelen

Benodigde capaciteit:

[De grijsgekleurde capaciteit is nog niet aanwezig/aangesteld of is nog niet kwalitatief op het juiste niveau.]

- [] (0,5 FTE), vanuit HHR, vormt de schakel tussen SIS en SISO en tussen dit proces en de reguliere processen, zorgt voor eenduidige en herleidbare vastlegging, waarborgt de kwaliteit van quickscans en eindrapporten, schakelt met productieregie (PR) en kwaliteitsregie (KWR), ondersteunt het SISO en houdt overzicht van lopende zaken.
- SISO: (**senior**) **Fraude** (1 FTE), (**senior**) **IST** (1 FTE), data-analist (0,2 FTE = 7u per week), intelligence analyst (0,2 FTE).
 - o Medewerkers Fraude/IST: analytisch en communicatief, medewerkers Fraude kunnen tevens als casus-eigenaar fungeren.
- Teamleiders Fraude (0,03 FTE = 1u per week), IST (0,03 FTE) en HHR (0,03 FTE).
- [] (0,06 FTE = 2u per week), [] (0,06 FTE).
- **Inzet buitendienst**. In samenwerking met HHR 2 wordt verkend of de accountmanagers hierin een rol kunnen spelen.

Met opmerkingen [] Ik mis de onderbouwing voor de geschatte capaciteitsbehoefte en wanneer die aanwezig dan wel kwalitatief op het juiste niveau is.

In de tweede lijn zullen af en toe medewerkers van HHR, PR of KWR worden betrokken.

Met opmerkingen [] : Let op, de accountmanagers kunnen niet zomaar de rol van toezichthouders (art. 43 Awir) op zich nemen.

Benodigde middelen:

[Onderstaande zaken zijn niet aanwezig of zijn aanwezig in een vorm die herzien dient te worden.]

- Format quickscan: advies (vb. verschillende adviesopties worden hierin vermeld).
- Format eindrapport.
- Format voortgangsrapportage (casus-eigenaar).
- Format overzichten (procescoördinator).
- Staalkaart van behandelwijze(n) van signalen. Falsificeren van geleverde onderbouwing wordt hierin opgenomen. Behandelwijzen zijn afgestemd met VT, HHR 2 (gedragsspecialisten) en Cd UHB. De eventuele inzet van een buitendienst dient in de behandelwijze(n) worden opgenomen, met ingebouwde checks. Bijvoorbeeld een VACO of de [] zou hierop kunnen

Met opmerkingen [] Waarom enkel UHB en niet bijvoorbeeld FJZ?

toezien. Mogelijk dienen reguliere behandelwijze(n) te worden aangepast, bijvoorbeeld wanneer de inzet van de buitendienst of het opvragen van bankgegevens plaatsheeft in de reguliere toezichtsprocessen.

- Kaders voor het SISO, welke afgestemd worden met VT, HHR 2 (gedragsspecialisten) en Cd UHB.
- Systeem, bijvoorbeeld een Document Management Systeem, wordt gebruikt voor goede vastlegging.

Implementatiestappen

- Memo behandeld door MT Toeslagen (juni/juli).

Wanneer akkoord door MT Toeslagen op het oppakken van dit proces:

- Projectgroep samenstellen o.l.v. [] (juli - augustus).
- Samenstellen SIS (juli - augustus).
- Samen met andere partijen stelt projectgroep formats, behandelwijzen en kaders op (augustus - november).
- Een wijze en systeem voor vastlegging wordt gecreëerd (augustus - oktober).
- Projectgroep richt kwaliteitswaarborging in (augustus - november).
- Proces herstarten (november - december).

Risico's

- Onderzoek doen naar mogelijk samenhangende misstanden vraagt meer van de organisatie dan voorheen. Het proces moet goed ingericht zijn met (1) duidelijke verantwoordelijkheden, (2) kundige, opgeleide en ervaren medewerkers, (3) juridische en vaktechnische kennis en ondersteuning, (4) een goed functionerend documentatiesysteem waarin zorgvuldig wordt vastgelegd en (5) eenduidige en juridisch gevalideerde kaders, behandelwijzen en formats. Wanneer in een van deze zaken niet is voorzien, dat loopt Toeslagen, en daarmee ook de burger, risico's. Zo zouden toeslagen bijvoorbeeld onrechtmatig kunnen worden stopgezet of burgers onterecht (want bijvoorbeeld niet goed onderbouwd of gedocumenteerd) worden beschuldigd. Alle bovenstaande zaken dienen dus eerst ingeregeld te zijn, alvorens het proces wordt herstart.
- Door de Coronacrisis loopt de implementatie mogelijk vertraging op. Bovengenoemde zaken kosten tijd en afstemming. Op de werkvloer gaat dit nu eenmaal makkelijker.
- Associatie met oude CAF-onderzoeken. Het proces mogelijk samenhangende misstanden moet zo worden ingericht dat zaken die mis zijn gegaan in CAF-onderzoeken, niet ook in dit proces kunnen misgaan. De (grote) fouten uit het verleden moeten te allen tijde worden voorkomen! O.a. herleidbare en juridisch gevalideerde vastlegging, kwalitatief sterke medewerkers, het vier-ogen principe, procescoördinatie en kwaliteitschecks moeten hieraan bijdragen. Daarbij moet er bestuurlijke en politieke steun en wil zijn om dit processen te kunnen herstarten.
- De opzet, herstart en de uitvoering van het proces mogelijk samenhangende misstanden is afhankelijk van de Belastingdienst-brede fraudeaanpak. Veranderingen in deze aanpak kunnen gevolgen hebben voor dit proces. Het proces kan hierdoor wijzigen of stopgezet worden.

Met opmerkingen [] : Deze tijdlijn acht ik niet realistisch, zeker niet als de hierboven genoemde capaciteit nog aangesteld cq op het juiste niveau gebracht moet worden.

Met opmerkingen [] : Dit is een groot risico.

Met opmerkingen [] : Deze zin zou ik weghalen.

Met opmerkingen [] : Zie ook eerdere opmerking. Hier moeten we voor waken.

Bijlage

Format Quickscan

- Naam casuseigenaar (colofon)
- Aanleiding (signaal)
- Advies
 - Vervolgonderzoek (mét concreet voorstel)
 - Stoppen
 - Aanpassen toezichtprocessen of –werkwijzen (leercirkel)
 - Dienstverlenend optreden richting burger/derde
- Toelichting: bevindingen (elk advies in de vorm van beschreven feiten en omstandigheden)
- Evt. achtergrondinformatie (extra analyses, informatie over de populatie, extra gegevens, bronnen etc.)

Format Eindrapport

[Input voor het format opgehaald bij Beroep en UHT.]

- Quickscan toegevoegd (= input voor het vervolgonderzoek)
- Conclusie
 - Onderzoek is afgerond, concluderende bevindingen
 - Vermelding van eventuele overdracht van onderzoek aan FP/FIOD (welke via een pre-weeg in het reguliere proces o.l.v. de ☐ plaatsvindt)
- Eventueel advies in de zin van een concrete werkopdracht:
 - Dienstverlenend optreden richting burger/derde
 - Processen op werkwijzen binnen B/T aanpassen (leercirkel)
- Gegevens en bronnen (alle documenten en gegevens gebruikt voor de conclusie vermelden, zodat alles traceerbaar en herleidbaar is)
- Evaluatie van de casus
- Evt. achtergrondinformatie
- Documentatieplaats
- Na accordering in het SISO wordt deze accordering opgenomen in het eindrapport