

Inleiding

De ministeriele commissie fraude (MC Fraude) heeft als doel tot een gemeenschappelijke, overheidsbrede aanpak te komen ter voorkoming van onnodige kosten voor de schatkist en de samenleving door oneigenlijk gebruik van overheidsregelingen en fraude. Kern van de gedachte is dat de gemeenschappelijke aanpak vanuit de overheid efficiënter en effectiever is dan – gechargeerd – de gekokerde aanpak van nu. 1+1=3.

Bijgevoegd zijn twee fictieve casusposities over fraude. De casus zijn gebaseerd op verschillende praktijkvoorbeelden die gecombineerd zijn. Doel van deze casus is te beschrijven welke stappen een fraudeur moet zetten om tot (succesvolle) fraude te komen, welke informatie verschillende publieke en private partijen daarbij krijgen en welke kansen deze stappen en informatiepositie geven om fraude in een zo vroeg mogelijk stadium te voorkomen en/of bestrijden.

Hierbij is gekozen om aanbevelingen te doen op basis van het schillenmodel van de Belastingdienst. Dit schillenmodel representeert acht schillen waar aanbevelingen kunnen worden gedaan, van hoog (effectief in voorkomen) naar laag (bestrijden achteraf) zijn dit: wetgeving, samenwerking publieke/private partijen, basisregistraties, samenwerking handhavers, risicodetectie transactiesysteem (profiling), het transactiesysteem zelf, beschikken en betalen.

Op het hoogste niveau kan, casusafhankelijk, bijvoorbeeld gedacht worden aan de aanbeveling om alle nieuwe wetsvoorstellen in de ministerraad met een oplegger met fraudeparagraaf te presenteren.

Een voorbeeld op een lager niveau is dat bijvoorbeeld geconstateerd wordt dat langdurig gedetineerden vaak ingeschreven blijven op het oude woonadres in plaats van het adres van de penitentiaire inrichting en daardoor soms gebruik kunnen blijven maken van woonsituatieafhankelijke regelingen. Een aanbeveling hiervoor zou zijn om de penitentiaire inrichtingen te verplichten gedetineerden bij een verblijf langer dan 4 maanden in de GBA in te schrijven op het betreffende adres.

Op basis van de twee casus worden de volgende maatregelen voorgesteld.

Voorgestelde maatregelen

1. Wetgeving

- Presenteer alle nieuwe wetsvoorstellen in de ministerraad met een oplegger met fraudeparagraaf
- Creëren van een civielrechtelijk bestuursverbod voor burgers die voor fraude veroordeeld zijn.
- Creëren van een verplichting voor notarissen tot het gebruik van paspoortscanners.
- Creëren van de mogelijkheid voor notarissen om onderling vrij informatie te kunnen delen over het afwijzen van opdrachtverzoeken van klanten.
- Creëren van de mogelijkheid in de wetgeving dat de KvK geen vergoeding ontvangt voor uitwisseling van informatie met overheidsorganisaties. Als compensatie zou centrale bekostiging van deze taak van de KvK overwogen kunnen worden.
- Herinvoeren van de minimumkapitaaleis, terugdraaien Flex BV.
- Pas na 1 jaar inschrijving in GBA recht op voorschot op belastingteruggaaf of toeslag
- Naam/nummer controle rekeningnummer
- Betalen toeslag aan verhuurder/zorgverzekeraar
- Kunnen intrekken van DigiD's na lange periode niet gebruikt, al dan niet in combinatie met VOW.

2. Publiek/private samenwerking

- Creëer een door de overheid beheerd, maar ook door geselecteerde private partijen raadpleegbaar, frauderegister.
- Creëren mogelijkheid geautomatiseerd vermoedens van onjuistheden uit te wisselen door KvK aan de Belastingdienst.
- Voor sommige overheidsinstanties kan het verliesgevend zijn informatie te delen. Als bijvoorbeeld een gemeente informatie deelt met de belastingdienst over een aanstaand faillissement, dan ziet de gemeente zijn schuldeiserspositie verslechteren aangezien de belastingschuld preferent is. Creëer de verplichting om dit soort informatie met elkaar te delen.
- Creëer de mogelijkheid/verplichting voor banken om bij vermoedens van fraude dit te melden aan de overheid, ook al voldoet de fraude niet aan de drempelbedragen van de WWFT.

CONCEPT casusposities voor het DG-overleg

- Zorg ervoor dat verschillende instanties in een zo vroeg mogelijk stadium de indicatie voor een komend faillissement met elkaar delen.
- Uitwisselen van fraudesignalen tussen (bijv.) banken, verzekeraars, telecomproviders, kredietmaatschappijen en de overheid
- Uitwisselen van signalen over gestolen post door postmaatschappijen aan de overheid.

3. Aanscherpen inschrijving in basisregistraties

- Creëren mogelijkheid weigeren inschrijving door de KvK.
- Inbouwen mutatiemogelijkheid Polisadministratie.
- Voor de controle op juistheid van de inschrijving in de GBA bestaat een terugmeldsysteem. Niet alle organisaties die gebruik maken van de gegevens uit de GBA, maken ook gebruik van de (verplichte) mogelijkheid om geconstateerde (mogelijke) onjuistheden terug te melden. Creëer en handhaaf de wettelijke verplichting om gebruik te maken van het systeem van terugmeldingen.
- Gemeenten worden gekort op het budget en hebben zelf geen voordeel bij een goede controle op juistheid van de inschrijvingen in het GBA. Creëer de verplichting voor Gemeenten om te controleren op juistheid van inschrijving, dan wel een bate voor de Gemeente indien er gecontroleerd wordt op juistheid van de inschrijving.
- Creëer de mogelijkheid om het veld "adres in onderzoek", meegegeven door Gemeentes bij twijfels over juiste inschrijving in het GBA, ook overgenomen kan worden in BVR, zodat dit in de risicodetectie kan worden meegenomen.
- Meer controle inschrijving GBA
- Meer controle bij omruilen rijbewijs en verkrijgen IND-verklaring
- Logius post in niet-herkenbare enveloppen
- Verplicht de penitentiaire inrichtingen om gedetineerden in de GBA in te schrijven op het betreffende adres bij een verblijf langer dan 4 maanden.

4. Poort controle

- Realtime analyse login gegevens
- Andere (meer controlerende) rol van Logius
- Activeringscodes niet per post versturen, maar bijvoorbeeld laten ophalen bij de Belastingdienstbalie.

5. Samenwerking handhavers

- Signaleer notarissen die meer dan gemiddeld transacties doen voor of met fraudeurs, onderneem hierop actie door voorlichting aan de betreffende notaris of indien sprake lijkt te zijn van bewustheid bij de notaris, doe een onderzoek naar de notaris of hem verwijt gemaakt kan worden.
- Onderling uitwisselen van fraude signalen, fenomenen en fraudeurs
- Opzetten van gezamenlijke aanpak (hinderlijk volgen van potentiële misbruikers)

6. Risicodetectie voor transactiesysteem (profiling)

- Een combinatie van correctieberichten voor de LH en een bestuurders-/aandeelhouderswisseling vlak daarvoor zou op basis van profiling moeten worden uitgeschoten.
- Gericht op fraude detectie bij Logius
- Creëer de mogelijkheid om buiten de IP-adressen ook de MAC-adressen (van de gebruikte computer/telefoon) te loggen.
- Monitoring van aanvragen/aangiften voor toegang in de transactiesystemen

7. Transactiesysteem

- Gericht op fout detectie
- controle op rechtmatigheid

Maatregelen reeds voorzien

- Centraal aandeelhoudersregister
- Digitaal aanleveren van notarisakten door notariaat aan de Belastingdienst
- Overgang van DigiD naar EID stelsel. Deze overgang duurt naar schatting nog zeker twee jaar.

Casus 1 Gefingeerde dienstbetrekking

Onderstaand wordt op hoofdlijnen de gevolgde stappen beschreven om deze fraude te realiseren. Daarbij wordt ook aangegeven welke knelpunten en dilemma's er spelen.

Stap 1

Het proces start bij de oprichting van een BV of met een aandelenoverdracht van een BV bij de **Notaris**. In een aantal gevallen wordt bij de oprichting gebruik gemaakt van valse ID-bewijzen of is sprake van veelplegers.

Notarissen signaleren niet altijd dat er sprake is van valse ID-bewijzen omdat zij geen verplicht gebruik maken van paspoortscanners.

Voorgestelde maatregel:

- *Creëren van een verplichting voor notarissen tot het gebruik van paspoortscanners.*

Notarissen signaleren over het algemeen niet dat er sprake is van een veelpleger. Er is geen register van fraudeurs. Bovendien kan een notaris diensten weigeren, maar kan de fraudeur zonder probleem naar de volgende notaris stappen met hetzelfde verzoek. De eerste notaris heeft geen wettelijke mogelijkheid informatie over voorgenomen transacties uit te wisselen met andere notarissen.

Voorgestelde maatregelen:

- *Creëren van een civielrechtelijk bestuursverbod voor burgers die voor fraude veroordeeld zijn.*
- *Creëren van de mogelijkheid voor notarissen om onderling vrij informatie te kunnen delen over het afwijzen van opdrachtverzoeken van klanten.*
- *Creëer een door de overheid beheerd, maar ook door geselecteerde private partijen raadpleegbaar, frauderegister.*
- *Centraal aandeelhoudersregister (reeds ingezet)*

Er wordt gesignaleerd dat het opheffen van de minimumkapitaalseis van € 18.000 door het invoeren van de zgn. Flex BV per 1 oktober 2012 de drempel om rechtspersonen op te richten en daarmee fraude te plegen aanzienlijk heeft verlaagd.

Voorgestelde maatregel:

- *Herinvoeren van de minimumkapitaalseis, terugdraaien Flex BV.*

Er is ook sprake van notarissen die relatief veel van dit soort transacties uitvoeren. Hier wordt tot op heden alleen actie op ondernomen door overheidspartijen als sprake is van een vermoeden van strafbare feiten door de notaris.

Voorgestelde maatregel:

- *Signaleer notarissen die meer dan gemiddeld transacties doen voor of met fraudeurs, onderneem hierop actie door voorlichting aan de betreffende notaris of indien sprake lijkt te zijn van bewustheid bij de notaris, doe een onderzoek naar de notaris of hem verwijt gemaakt kan worden.*

Stap 2

Met de akte meldt de Digra zich bij de **Kamer van Koophandel (KvK)**. De KvK is wettelijk verplicht de onderneming te registreren. Bij twijfel wordt handmatig een signaal aan de Belastingdienst gegeven, dit kan nog niet geautomatiseerd.

Voorgestelde maatregelen:

- *Creëren mogelijkheid geautomatiseerd vermoedens van onjuistheden uit te wisselen door KvK aan de Belastingdienst.*
- *Creëren mogelijkheid weigeren inschrijving door de KvK.*

De KvK registreert alle wijzigingen en logt de wijzigingen in zogenaamde gebeurtenisberichten. Deze gebeurtenisberichten kunnen uitgewisseld worden met overheidsinstanties zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst, alleen is wettelijk geregeld dat hiervoor door de overheidsinstantie een vergoeding moet worden betaald. De Belastingdienst zou voor het verkrijgen van de gebeurtenisberichten een bedrag van € 300.000 per jaar moeten betalen. Dit is een knelpunt.

Voorgestelde maatregel:

- *Creëren van de mogelijkheid in de wetgeving dat de KvK geen vergoeding ontvangt voor uitwisseling van informatie met overheidsorganisaties. Als compensatie zou centrale bekostiging van deze taak van de KvK overwogen kunnen worden.*
- *Centraal aandeelhoudersregister (reeds ingezet)*

CONCEPT casusposities voor het DG-overleg

Op dit moment wordt de hand gelegd aan een wetsvoorstel voor een centraal aandeelhoudersregister, beheerd door de KvK. De geautomatiseerde uitwisseling van de gegevens uit het centrale aandeelhoudersregister zou een deel van de huidige problemen/wensen kunnen oplossen.

Stap 3

De Belastingdienst ontvangt van de notaris een handmatige kopie van de akte. Deze wordt na handmatige verwerking retour gezonden aan de notaris.

Het handmatige proces zorgt voor een lastige risicodetectie.

Voorgestelde maatregel (reeds ingezet)

- *Op 21 oktober 2013 start de Belastingdienst met het notariaat met de digitale aanlevering (en verwerking) van notarisaktes. De invoering verloopt gefaseerd tot 1 juli 2014, waarna alle notarissen de akten digitaal aan de Belastingdienst zullen aanleveren. Dit zorgt ervoor dat geautomatiseerde risicodetectie kan plaatsvinden.*

Stap 4

De inschrijvingen bij de KvK worden bij de Klantregistratie van de Belastingdienst verwerkt. Op basis van de ontvangen inschrijvingen registreert de Klantregistratie de BV in het geautomatiseerd systeem Beheer van Relaties.

De klantregistratie krijgt geen geautomatiseerde risicosignalen van de KvK, in uitzonderingsgevallen wel handmatige signalen.

Voorgestelde maatregel:

- *Creëren mogelijkheid geautomatiseerd vermoedens van onjuistheden uit te wisselen door KvK aan de Belastingdienst.*

Stap 5

De nieuwe BV of overgenomen BV is vanaf nu bekend bij de Belastingdienst en kan aangiften voor de Loonheffing (LH) gaan indienen. Vanaf hier zijn drie varianten mogelijk.

Variant 1

Stap 1.6

In de tussentijd zijn op naam van Bulgaren, Esten, Letten en Hongaren (niet limitatief) BSN-nummers aangevraagd.

Hiervoor gaan de personen naar een gemeentelijke balie om zich in te laten schrijven in de GBA. De gemeente heeft voor inschrijving het paspoort nodig en een actueel woonadres (binnen de betreffende gemeente). In een enkel geval wordt een kopie van een huurcontract gevraagd. Er worden dan valse huurcontracten overgelegd.

Op het moment dat de gemeente de inschrijving op het adres niet vertrouwt, dan kan er in het systeem aangegeven worden dat het adres moet worden onderzocht, "adres in onderzoek". De gemeente zal vervolgens onderzoeken of het opgegeven woonadres overeenkomt met de werkelijkheid. Indien dat niet het geval blijkt te zijn, **dan volgt uitschrijving uit de GBA. (klopt dit?)**

Voorgestelde maatregel:

- *Creëer de mogelijkheid om het veld "adres in onderzoek", meegegeven door Gemeentes bij twijfels over juiste inschrijving in het GBA, ook overgenomen kan worden in BVR, zodat dit in de risicodetectie kan worden meegenomen.*

Bij inschrijving in de GBA wordt een BSN toegekend door de Gemeente.

Bij (onterechte) inschrijving in de GBA wordt recht op AOW opgebouwd. Onterechte inschrijvingen in de GBA zijn, ook al wordt er verder geen fraude gepleegd, daarom in de toekomst van groot financieel belang voor de BV Nederland.

Voorgestelde maatregel:

- *Voor de controle op juistheid van de inschrijving in de GBA bestaat een terugmeldsysteem. Niet alle organisaties die gebruik maken van de gegevens uit de GBA, maken ook gebruik van de (verplichte) mogelijkheid om geconstateerde (mogelijke) onjuistheden terug te melden. Creëer en handhaaf de wettelijke verplichting om gebruik te maken van het systeem van terugmeldingen.*

CONCEPT casusposities voor het DG-overleg

- *Gemeenten worden gekort op het budget en hebben zelf geen voordeel bij een goede controle op juistheid van de inschrijvingen in het GBA. Creëer de verplichting voor Gemeenten om te controleren op juistheid van inschrijving, dan wel een bate voor de Gemeente indien er gecontroleerd wordt op juistheid van de inschrijving.*

Voor sommige overheidsinstanties kan het verliesgevend zijn informatie te delen. Als bijvoorbeeld een gemeente informatie deelt met de belastingdienst over een aanstaand faillissement, dan ziet de gemeente zijn schuldeiserspositie verslechteren aangezien de belastingschuld preferent is.

Voorgestelde maatregel:

- *Creëer de verplichting voor overheden om dit soort informatie met elkaar te delen.*

Er zijn situaties bekend dat wanneer een gemeente weigert iemand in te schrijven, deze persoon het loket van de KvK kiest om zich als ondernemer in te schrijven. Aangezien de KvK verplicht is iedereen die zich meldt als ondernemer te registreren, zal dit slagen. Hierbij geeft de KvK ook een sofinummer af.

Voorgestelde maatregel:

- *Creëren mogelijkheid weigeren inschrijving door de KvK.*

Stap 1.7

Met de inschrijving in de GBA/KvK kan een bankrekening geopend worden.

Stap 1.8

De betrokken personen (werknemers) verdwijnen daarna uit beeld. In deze variant wordt feitelijk geen werk verricht. Wel doet de BV aangiften LH. Er worden geen afdrachten LH gedaan. Dit wordt door de Belastingdienst na ongeveer twee maanden signaleerd. Na enkele tijdvakken wordt de BV failliet verklaard.

Verskillende overheidsorganisaties krijgen verschillende signalen die op een komend faillissement kunnen duiden. Deze worden echter niet structureel uitgewisseld, waardoor de meeste organisaties achter de feiten aanlopen.

Voorgestelde maatregel:

- *Zorg ervoor dat verschillende instanties in een zo vroeg mogelijk stadium de indicatie voor een komend faillissement met elkaar delen.*

Stap 1.9

De ingediende aangiften worden verwerkt in de Polisadministratie. Deze gegevens kunnen voor zover bekend niet door de Belastingdienst of het UWV gewijzigd worden, ook niet als er geconstateerd is dat er sprake is van fraude. Hierdoor blijft in deze basisregistratie staan dat er is gewerkt en dat de personen werknemersverzekerd zijn.

Voorgestelde maatregel:

- *Inbouwen mutatiemogelijkheid Polisadministratie.*

Stap 1.10

Ondertussen worden op basis van de verkregen identiteit in Nederland en de gegevens in Polis zo spoedig mogelijk aanvragen gedaan voor LH-teruggaaf middels een voorlopige teruggave, Toeslagen en Studiefinanciering. Deze gelden worden per bank uitbetaald door de Belastingdienst en vervolgens snel cash opgenomen.

Voorgestelde maatregel

- *Pas na 1 jaar inschrijving in GBA recht op voorschot op belastingteruggaaf of toeslag*

Banken herkennen hierin snel een fraudepatroon. Ze hebben formeel echter geen mogelijkheid hierover informatie te delen aangezien de bedragen over het algemeen niet boven de meldingsgrens van de WWFT uitkomen.

Voorgestelde maatregel:

- *Creëer de mogelijkheid/verplichting voor banken om bij vermoedens van fraude dit te melden aan de overheid, ook al voldoet de fraude niet aan de drempelbedragen van de WWFT.*

Stap 1.11

Nadat de vennootschap failliet is gedaan, wordt op naam van de werknemers een WW uitkering uitgevraagd. Doordat de gegevens in Polis niet zijn gewijzigd, wordt deze aanvraag gehonoreerd.

Voorgestelde maatregel:

- *Inbouwen mutatiemogelijkheid Polisadministratie.*

Variant 2

Stap 2.6

Bij deze variant wordt gebruik gemaakt van de identiteit van reeds in Nederland verblijvende personen. Deze identiteit wordt vermoedelijk tegen vergoeding ter beschikking gesteld door de in Nederland verblijvende persoon, dan wel wordt gestolen.

Stap 2.7

De werkzaamheden worden vermoedelijk door een illegaal verricht. Deze krijgt zwart betaald voor zijn werkzaamheden.

Stap 2.8

Ook hier worden wel aangiften LH gedaan maar geen afdrachten gedaan.

Stap 2.9

De ingediende aangiften worden verwerkt in de Polisadministratie. Deze gegevens kunnen voor zover bekend niet door de Belastingdienst of het UWV gewijzigd worden, ook niet als er geconstateerd is dat er sprake is van fraude. Hierdoor blijft in deze basisregistratie staan dat er is gewerkt en dat de personen werknemersverzekerd zijn.

Voorgestelde maatregel:

- *Inbouwen mutatiemogelijkheid Polisadministratie.*

Stap 2.10

Na verloop van enkele tijdvakken ploft de BV. De werknemers gaan op basis van hun loonstrookjes/gegevens in de Polisadministratie zo spoedig mogelijk aanvragen doen voor een IH teruggaaf door middel van een VT, Toeslagen, Studiefinanciering, ZW/WW of gezinshereniging. Bij ontdekking wordt geclaimd dat sprake is van ID-diefstal.

Variant 3

Stap 3.6

In deze variant wordt een "goede" BV overgenomen. De door deze BV afgedragen loonheffingen worden middels correctieberichten teruggevraagd. Het geld wordt na uitbetaling opgenomen en de BV gaat failliet.

Voorgestelde maatregel:

- *Een combinatie van correctieberichten voor de LH en een bestuurders-/aandeelhouderswisseling vlak daarvoor zou op basis van profiling moeten worden uitgeschoten.*

CASUS 2 DigiD-fraude, identiteitsdiefstal

Onderstaand wordt op hoofdlijnen de gevolgde stappen beschreven om deze fraude te realiseren. Daarbij wordt ook aangegeven welke knelpunten en dilemma's er spelen.

Stap 1

Uit gestolen post verkrijgen fraudeurs sofinummers, geboortedata en adressen. Deze post staat soms onbeheerd in verdeelruimtes, wordt soms uit de posttassen van de postbezorger gestolen of wordt met medewerking van een postmedewerker gestolen.

Dit wordt soms gesignaleerd door de postmaatschappij, al dan niet na klachten van geadresseerden. Dit signaal bereikt de overheid niet.

Voorgestelde maatregel:

- *Uitwisselen van signalen over gestolen post door postmaatschappijen aan de overheid.*

Stap 2

Met de gestolen gegevens vragen fraudeurs (nieuwe) DigiD's aan. Hiervoor is een geboortedatum, adres en sofinummer voldoende. Veelal wordt voor internettoegang een openbaar toegankelijke hotspot gebruikt, die niet tot een persoon te herleiden is.

Voorgestelde maatregel:

- *Creëer de mogelijkheid om buiten de IP-adressen ook de MAC-adressen (van de gebruikte computer/telefoon) te loggen.*

Logius zou op basis van profiling kunnen signaleren dat er iets raars aan de hand is; in een klein (reeds bestaand) gebied worden in een korte periode verschillende nieuwe DigiD's aangevraagd, vanaf één IP-adres. Logius heeft momenteel echter geen mogelijkheid deze analyses te doen, terwijl Logius IP-adressen wel logt. Bovendien kan of mag Logius op dit moment niet structureel informatie met andere overheidspartijen delen.

Voorgestelde maatregelen:

- *Uitwisselen van fraudesignalen tussen (bijv.) banken, verzekeraars, telecomproviders, kredietmaatschappijen en de overheid.*
- *Realtime analyse login gegevens;*
- *Andere (meer controlerende) rol van Logius*
- *Overgang van DigiD naar EID stelsel. Deze overgang is reeds voorzien maar duurt naar schatting nog zeker twee jaar.*

Stap 3

Logius verstuurt de activeringscodes per post naar de bekende adressen, in herkenbare enveloppen. De activeringscodes die per post verstuurd worden, worden door de fraudeurs onderschept en gebruikt om de DigiD's te activeren.

Deze post onderscheppen gebeurt vaak weken tot zelfs maanden nadat de eerste post is gestolen.

Voorgestelde maatregel:

- *Logius post in niet-herkenbare enveloppe;*
- *Activeringscodes niet per post versturen, maar bijvoorbeeld laten ophalen bij de Belastingdienstbalie.*

Stap 4

Met de DigiD's worden bankrekeningnummers voor uitbetaling gewijzigd en vervolgens onjuiste voorlopige teruggaven inkomstenbelasting, toeslagen en studiefinanciering aangevraagd.

Stap 5

De onjuiste aanvragen worden uitbetaald aan de fraudeurs.

Voorgestelde maatregelen:

- *Naam/nummer controle rekeningnummer*
- *Betalen toeslag aan verhuurder/zorgverzekeraar*

CONCEPT casusposities voor het DG-overleg

Een andere variant is dat het voorkomt dat DigiD's gebruikt worden van bijvoorbeeld buitenlandse studenten die inmiddels terug zijn in het land van herkomst of van DigiD's van EU-burgers die ten onrechte in het GBA staan ingeschreven.

Voorgestelde maatregel:

- *Kunnen intrekken van DigiD's na lange periode niet gebruikt, al dan niet in combinatie met VOW.*

Stap 6:

Na detectie zijn de fraudeurs al weer bezig met een volgende fraude.

Voorgestelde maatregel:

- *Opzetten van gezamenlijke aanpak (hinderlijk volgen van potentiële misbruikers)*