



dienst

101101

VERTROUWELIJK

251658240

memo

Inventarisatie fraudesoorten voor MT Fraudebestrijding

Naam dienstonderdeel

FIOD/kantoor Utrecht

Bernadottelaan 13-15

3527 GA Utrecht

Postbus 19266

2501 DG Utrecht

www.belastingdienst.nl

-

Contactpersoon

T 030

M 06

@belastingdie
nst.nl

Datum

5 juni 2013

Versienummer

01

Opdrachtgever

MT FIOD

Auteur

Kopie aan

Bijlagen

Geen

1. Uitgangspunt informatieverstrekking FIOD

Over individuele strafrechtelijke onderzoeken wordt in het algemeen geen informatie gedeeld met het departement, anders dan al voor 'sterzaken' via de gebruikelijke lijn plaatsvindt. Sterzaken hebben betrekking op grote, gevoelige zaken en/of nieuwe fraudefenomenen. Bespreking vindt periodiek plaats in het overleg tussen de [redacted] en de Hoofdofficier van het Openbaar Ministerie.

Het is mogelijk dat vanuit de strafrechtelijke onderzoeken door de FIOD nieuwe fraudepatronen gesignaleerd worden dan wel meer informatie wordt verkregen over modus operandi van bekende fraudepatronen. Per situatie zal beoordeeld worden of informatiedeling opportuun is.

Ten behoeve van het MT Fraudebestrijding is een inventarisatie gemaakt van 'fraudedossiers' zoals die bij de FIOD vanuit de opsporing naar voren komen. Daarnaast is in paragraaf 4 van dit memo een aantal ontwikkelingen opgenomen in het kader van nieuwe fraudesoorten of de opsporing ervan. Het memo wordt afgesloten met enkele onderwerpen die naar onze mening bijzondere aandacht verdienen.

2. Fraudedossiers toezichthouders Belastingdienst/Douane/ Toeslagen

Onderstaande 'fraudedossiers' hebben betrekking op toezichthouders die zelf ook vertegenwoordigd zijn in het MT Fraudebestrijding. Derhalve worden deze fraudesoorten mogelijk ook vanuit de andere dienstonderdelen gemeld.

Toeslagen

- De GBA blijkt in verschillende onderzoeken een belangrijke basis te zijn van Toeslagenfraude. Het gaat hierbij met name om het ontbreken van controle bij de inschrijving op woon-of postadressen en bij geboorte-aangiften. Het dwingend voorschrijven van richtlijnen voor de gemeenten is niet mogelijk vanwege hun autonomie. Verschillende grote gemeenten hebben nu wel aangegeven dat ze verbeteringen willen aanbrengen en samenwerken. De lopende initiatieven vanuit de Antifraudebox dienen prioriteit te krijgen.

VERTROUWELIJK

Pagina 1 van 1

- In verschillende gevallen zijn valse jaaropgaven gebruikt voor het verkrijgen van kinderopvangtoeslag. De jaaropgaven worden gescand en niet als vals gedetecteerd.

Douane

- Er zijn diverse voorbeelden van accijnsfraude. Verschillende zijn terug te voeren op het systeem EMCS dat weinig controlemogelijkheden biedt (de registratie onveraccijnsde goederen die binnen de EU verplaatst worden). In geval goederen niet aankomen op de aangegeven plaats van bestemming omdat ze verdwenen zijn in het binnenlandse of buitenlandse illegale circuit, volgt er een naheffingsaanslag bij de Nederlandse verzender. Deze biedt dan geen verhaal meer.

Belastingdienst

- We onderkennen verschillende 'onbekende geldstromen'. In verschillende branches is er sprake van zwarte omzet waarbij de hele keten systematisch meewerkt, van de leverancier tot het benodigde kassasysteem. Een andere vorm van 'onbekende geldstromen' is het buitenlandse 'zwartsparen'.

Maar ook onze binnenlandse spaartegoeden verdienen meer aandacht. Er is een query beschikbaar van Box 3 waar miljarden aansluitingsverschil naar voren komen tussen het eindsaldo en het beginsaldo van het jaar daarop. Banken doen legio meldingen van ongebruikelijke transacties aan het einde van het jaar; spaarders die hun geld opnemen en in het begin van het nieuwe jaar weer storten. Dit fenomeen is al jaren bekend maar tot op heden nog niet opgepakt. Dit jaar is de query bij Icov neergelegd om nader te beoordelen en verder te brengen.

- (Schijn)constructies met (buitenlandse) rechtspersonen is één van de zes prioritaire thema's die met de Belastingdienst zijn afgesproken. In diverse individuele onderzoeken zien wij constructies met bijv. Ltd's, stichtingen, trusts en ook ANBI's. Facilitators spelen hierbij vaak een prominente rol. Bij het onderzoek naar dergelijke constructies zijn verschillende partijen binnen en buiten de Belastingdienst actief (CCB, Trafi, FEC, DNB, FIOD). De belangen zijn erg groot. Dit onderwerp dient naar onze mening prioriteit in het toezicht.
- Vastgoedproblematiek komen wij in verschillende branches tegen; Woco's, onderwijs en de financiële wereld. Icov signaleert voor het vastgoed bijzonderheden ten aanzien van eigendom bij buitenlandse rechtspersonen en buitenlandse hypotheek.
- Fraudezaken waarbij de integriteit van personen met een "hoge status" in het geding is, komen wij in verschillende lagen tegen: ambtelijk, bestuurlijk, politiek en bij bedrijven. Deze onderzoeken zijn zeer publiciteitsgevoelig en leiden veelal tot een grote publieke verontwaardiging. De personen bevinden zich op posities in de organisatie waardoor zij met gegevens kunnen manipuleren of overeenkomsten kunnen sluiten, waarbij eigen geldelijk gewin een rol speelt.

- Bij verschillende fraudezaken zijn 'facilitators' betrokken die belastingontwijkende of belastingontduikende constructies adviseren. Er zijn niet alleen kleine, onbekende adviseurs maar ook grote gerenommeerde kantoren bij betrokken.

- Ten aanzien van systeemfraude is aandacht vereist voor postbezorging en de mogelijkheden die er nog zijn om zonder DigiD aangiften in te dienen (vakbonden, ouderenbonden, aangiften vanuit het buitenland, software voor intermediairs). Dat laatste maakt het waarschijnlijk mogelijk dat er nu een onderzoek loopt waarbij 14.000 aangiften betrokken zijn.

De vormen waarin systeemfraude zich voordoet, verschuiven. Het opvoeren van ziektekosten in de IH maakt geautomatiseerde controle onmogelijk en kost daardoor veel meer capaciteit.

Een andere gedetecteerde vorm betreft het overdragen van de aandelen aan digra's vanuit het Oostblok. De aangifte LH van de onderneming wordt gecorrigeerd waardoor de werknemers een teruggaaf in de IH kunnen vragen en in aanmerking komen voor een hogere uitkering door het UWV. Uiteraard wordt de gecorrigeerde aangifte LH niet betaald door de onderneming. Er zijn ook uitzendbureaus die op een soortgelijke manier werken en voor voormalig Poolse en Hongaarse uitzendkrachten een teruggaaf LH verzorgen.

Tot slot loopt de Belastingdienst een groot risico bij systeemfraudes. In een zaak waarbij een controller grote terugbetalingen door de Belastingdienst op zijn eigen rekening heeft laten uitbetalen, dreigt de onderneming met een schadeclaim wegens onzorgvuldigheid van de Belastingdienst.

- BTW-fraude doet zich in verschillende verschijningsvormen voor. De carrouselfraude wordt vaak lastiger te detecteren doordat een fysieke goederenstroom ontbreekt. Een voorbeeld hiervan zijn de CO2-emissierechten. Ook het loskoppelen van de accijns en BTW voor sigaretten, levert een nieuw risico op carrouselfraude.

Een andere vorm van BTW-fraude betreft VOF's die Ltd's als firmant hebben en ten onrechte BTW terugvragen. Verhaalmogelijkheden ontbreken.

Algemeen

- Bij verschillende soorten belastingfraudes zoals Toeslagen en IH-fraude en op verschillende logistieke knelpunten zoals de Rotterdamse en Amsterdamse Haven of Schiphol, zien wij betrokkenheid van medewerkers. De integriteit van de bedrijfsuitoefening is daarmee in het geding.
- Criminele organisaties gaan zich steeds meer bewegen op het vlak van de fiscale fraude. Er is sprake van een verschuiving van mensenhandel naar systeemfraude, van drugshandel naar sigaretten en witwassen. De criminele organisaties zijn ondermeer actief op het terrein van systeemfraude (digra's uit het Oostblok die manipuleren met LH aangiften, de BTW-fraude door VOF's met Ltd's als firmant, uitzendbureaus die voor Polen en Hongaren teruggaven IH creëren).

- In verschillende grote fraudeonderzoeken zijn (potentiële) convenantsklanten betrokken. Bij de onderzoeken blijken hiaten in de AO/IB en een non-compliance 'tone at the top' die de basis van een convenant doen wankelen.

3. Overige fraudedossiers

Voor deze fraudedossiers ligt het toezicht bij een ander Ministerie. Uit dien hoofde is de staatsecretaris van Financiën niet primair verantwoordelijk. De FIOD is wel de opsporingsinstantie voor deze dossiers.

- Overheidsgelden/ Zorg: Vorig jaar heeft de FIOD een bestuurlijke rapportage gemaakt vanuit de opsporingsonderzoeken in de zorg. Hieruit blijkt een ondeugdelijk systeem voor declareren en ontoereikend, versnipperd toezicht. Het 'upcoding' komt in verschillende verschijningsvormen voor, met als uiterste het veelvuldig declareren van niet verrichte medische handelingen. Het medische beroepsgeheim, dat eigenlijk bedoeld is voor de bescherming van de patiënt, wordt ten onrechte door medici als schild gebruikt voor financiële controles. De omvang van de fraude kan enorm zijn aangezien vormen van 'upcoding' gangbare praktijk lijken te zijn en zeker niet gezien worden als 'fraude'. Het toezicht dient flink verbeterd te worden, strafrecht kan niet alles oplossen.
- Overheidsgelden/ Onderwijs: De afgelopen jaren hebben we verschillende grote schandalen gehad binnen het onderwijs: onterechte diploma's, buitensporige vergoedingen aan bestuurders en financiële wanprestaties van bestuurders die tot de ondergang van een school leiden. Vaak ontbreken duidelijke regels binnen het onderwijs om bijv. de 'graaicultuur' van bestuurders als 'fraude' te kunnen bestempelen. Vorig jaar heeft de FIOD een bestuurlijke rapportage gemaakt met voorstellen tot verbeteringen in het toezicht, omdat ook hier strafrecht niet alles kan oplossen.

Een onderwerp dat op korte termijn de aandacht verdient is de WVA¹. Een landelijk project van de Belastingdienst richt zich in de eerste fase op MKB-ondernemingen. Uit andere onderzoeken binnen de Belastingdienst bij MGO en ZGO-ondernemingen en signalen bij de FIOD, blijken juist in deze categorie de grote belangen te zitten. Adviseurs en onderwijsinstellingen spelen hierbij ook een verwijtbare rol. Voor de onderwijsinstellingen is in sommige gevallen ook sprake van onterecht ontvangen bekostiging van OCW. Besluitvorming over de tweede fase van het landelijke project, dat zich gestructureerd richt op MGO en ZGO ondernemingen, moet nog plaatsvinden.
- Overheidsgelden/subsidies: Naast de WVA zijn er nog meer subsidies die via fiscaliteit uitvoering krijgen zoals de innovatiesubsidie. Ook zijn er vele subsidies die niet via de fiscaliteit worden afgewikkeld zoals gemeentelijke subsidies, subsidies van Senter Novum/Economische Zaken en ook Europese subsidies. Voor al deze subsidies geldt dat de

¹ Wet vermindering Afdracht Onderwijs, een faciliteit in de loonheffing om beroepsonderwijs te bevorderen.

belangen enorm groot zijn en het toezicht erg beperkt. Hierdoor zijn deze geldstromen een makkelijke prooi voor financiële fraude.

- Overheidsgelden: Bij de fraudes in de zorg en het onderwijs komt naar voren dat er grote financiële belangen zijn bij zaken waarin sprake is van corrupte bestuurders. In samenwerking met Trafi is een pilot gestart die gericht is op het detecteren van 'risicovolle bestuurders'.
- Beleggingsfraude: Bij beleggingsfraude is vaak sprake van grote financiële belangen en veel gedupeerden. Verschillende van deze zaken zijn onderwerp geweest in een televisieprogramma. Vaak wordt daarbij kritiek geuit op het gebrek aan optreden door politie/OM.
- In het kader van faillissementsfraude wordt gestructureerd aandacht besteed aan veelplegers. Dit onderwerp komt periodiek in de belangstelling van politiek en media.
- Witwassen komt eigenlijk bij alle fraudesoorten naar voren. Ten aanzien van de 'zwartsparenders' kunnen de belangen van de inkeerregeling het strafrecht doorkruisen.
- Voetbal geniet als volkssport nummer 1, een warme belangstelling. Hetzelfde geldt voor de fraudes op dit terrein. Vanuit het Functioneel Parket loopt een traject ten aanzien van de financiering van clubs, illegaal gokken en match fixing.

4. Ontwikkelingen

Naast de lopende fraudedossiers oriënteert de FIOD zich ook op de toekomst: wat zijn aankomende bedreigingen zowel op het terrein van fraudesoorten als de opsporing daarvan. Enkele belangrijke ontwikkelingen willen we hier noemen.

- Cybercrime : de digitale wereld betekent nieuwe vormen van fraude zoals met internetgeldstromen. Daarnaast heeft het ook gevolgen voor de wijze van opsporing zoals encryptie van gegevens waardoor deze ontoegankelijk worden. Tot slot verdienen ook onze bevoegdheden als bijzondere opsporingsdienst in dit kader de aandacht, zoals voor het 'zoeken' op buitenlandse server.
- Trendwatching: heeft ten doel om toekomstige fraudebedreigingen op het terrein van witwassen in beeld te krijgen. Hierbij worden zowel medewerkers als externe partijen betrokken. Potentiële risico's zoals het misbruik van G-rekeningen, virtueel geld en cloud banking worden gevalideerd door experts.
- Voor de opsporing is het digitale spoor cruciaal in het kader van de bewijsbaarheid van de fraude. Een huidig probleem is dat de te naamstelling van IP-adressen bij providers maar 6 maanden bewaard blijven. Een toekomstig probleem is dat de daders niet meer te traceren zijn via IP-adressen omdat die via o.a. hotspots publiektoegankelijk zijn. Daarom wordt al geruime tijd gesproken over het registreren van MAC-adressen die te herleiden zijn naar de gebruikte apparatuur. Privacy-aspecten spelen hierbij een rol. Dit onderwerp dient echter direct de

aandacht om te voorkomen dat daders zich kunnen verschuilen in de digitale wereld.

- Soepel herzien: is nieuwe wetgeving waarbij burgers de mogelijkheid hebben om verbeterde aangiften in te dienen die de voorgaande overschrijven. Een relevante vraag voor het strafrecht is of de verbetering ook kwalificeert als aangifte, omdat er anders geen sprake kan zijn van een onjuiste aangifte in de zin van de AWR.

Een soortgelijke discussie loopt momenteel over 'het niet betalen' van belasting. In een onderzoek wordt keurig aangifte gedaan maar betaling blijft uit. De vraag is of het 'niet betalen' opgenomen kan worden in artikel 69 AWR.

5. Advies/wensen

Van de hele opsomming die we in dit memo geven, willen we er een aantal onderwerpen uit lichten die bij voorrang onze aandacht verdienen.

- a. de (schijn)constructies met (buitenlandse) rechtspersonen
- b. verbeteringen van de juistheid en volledigheid van registraties in de GBA
- c. maatregelen treffen om het digitale spoor te garanderen
- d. integriteit van personen met 'hoge status' in de verschillende geledingen
- e. subsidieregelingen (waarbij de WVA op korte termijn bijzondere aandacht verdient)

Tot slot nog twee andere onderwerpen die op ons 'wensenlijstje' staan en die nog niet eerder in dit memo genoemd zijn.

Als eerst de wens om bij de ontwikkeling van IT-systemen, net zoals bij nieuwe wetgeving, bijzondere aandacht te besteden aan fraudemogelijkheden, de beveiligingsmogelijkheden en de privacy-aspecten. Een overkoepelende visie hierop voor alle (nieuwe) systemen van de Belastingdienst, kan veel huidige problemen in kaart brengen en toekomstige problemen voorkomen.

Ten tweede de publiek-private-samenwerking. Op dit moment zijn er verschillende initiatieven om deze samenwerking te verbeteren. Hierbij zijn verschillende partners betrokken vanuit de Belastingdienst, Toeslagen, FIU, FEC, FIOD, AFM, DNB, NVB en de 3 grootbanken. Deze initiatieven zullen op een gegeven moment om ondersteuning vragen bijv. in de zin van menskracht, beslissingen door het MT of voorstellen voor aanpassing van wetgeving. Op korte termijn zou het Box-3 onderwerp dat genoemd is bij 'onbekende geldstromen' opgepakt kunnen worden. Het is een onderwerp dat bij de banken al jaren een doorn in het oog is, richt zich breed op een non-compliance groep en kan ook nieuwe impulsen geven aan witwassen.