



FIOD
Belastingdienst

VERTROUWELIJK

Naam dienstonderdeel

FIOD/kantoor Utrecht

Bernadottelaan 13-15

3527 GA Utrecht

Postbus 19266

2501 DG Utrecht

www.belastingdienst.nl

-

Contactpersoon

T 030

M 06

@belastingdienst.nl

memo

Fraudefenomenen

1. Positie van de FIOD in het kader van de fraudefenomenen

De FIOD is werkzaam op het hele veld van financieel-economische fraude in Nederland. Daarbij werkt de FIOD in de keten met verschillende toezichthouders en het Openbaar Ministerie. Het strafrecht is ondersteunend aan de handhaving binnen de verschillende taakvelden.

De FIOD ziet derhalve een heel breed scala van verschillende fraudesoorten. Van die verschillende fraudesoorten heeft de FIOD geen totaalbeeld, dat ligt doorgaans bij de toezichthouder. Voor sommige fraudesoorten heeft de FIOD een analyse gemaakt vanuit het strafrecht; VT-fraude, Toeslagen, Zorg en Onderwijs. In deze analyses zijn vanuit strafrechtelijke onderzoeken de modus operandi in kaart gebracht, de wijze waarop de fraudes ontdekt zijn, de betrokken regelgeving en de wijze waarop deze fraudes voorkomen kunnen worden.

Alle opsporingsonderzoeken die de FIOD doet, zijn in principe in meer-of mindere mate publiciteitsgevoelig. Het doorzoeken van een woning of bedrijfspand en het aanhouden van verdachten, zijn zaken die regelmatig media-aandacht krijgen. Daarnaast kan ook de aard van de fraude aanleiding zijn voor publicitaire-en of politieke belangstelling. Derhalve zou je kunnen concluderen dat (nagenoeg) alle onderzoeken door de FIOD relevant zijn in het kader van een inventarisatie fraudefenomenen.

Met dagtekening 5 juni '13 heeft de FIOD in een memo een overzicht gegeven van de fraudesoorten zoals die uit opsporingsonderzoeken naar voren komen (bijlage 1). Vanuit alle signalen hebben wij in paragraaf 5 de onderwerpen benoemd die naar onze mening in het bijzonder de aandacht verdienen. Deze onderwerpen zijn in de sjablonen nader toegelicht aan de hand van onze praktijkvoorbeelden (bijlage 2). Daarbij dient de kanttekening gemaakt te worden dat de signalen vanuit de opsporing geen totaalbeeld geven van de betreffende fraude en de oplossingsrichtingen. De oplossingsrichtingen zijn nog niet afgestemd met de verschillende toezichthouders. Bijgaande sjablonen moeten dan ook gezien worden als een groeidocument.

Niet alle fraudefenomenen kunnen direct aangepakt en opgelost worden. Er zal een keuze gemaakt moeten worden van de fraudefenomenen die verder uitgewerkt worden in de vorm van handhavingsregie.

Datum

7 juli 2013

Versienummer

02

Opdrachtgever

MT FIOD

Auteur

Kopie aan

Bijlagen

1. Memo fraudesoorten 5 juni '13

2. Fraudesjablonen

VERTROUWELIJK

Pagina 1 van 18



FIOD
Belastingdienst

Bijlage 1

VERTROUWELIJK

Naam dienstonderdeel
FIOD/kantoor Utrecht

Bernadottelaan 13-150
3527 GA Utrecht
Postbus 19266
2501 DG Utrecht
www.belastingdienst.nl

Contactpersoon

T 030 [redacted]
M 06 [redacted]
[redacted]@belastingdienst.nl

memo

Inventarisatie fraudesoorten voor MT Fraudebestrijding

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] van de FIOD, [redacted] Belastingen en de [redacted] 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.

- 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 LH 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 verrichtte 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.

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

- 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 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 Trafti 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.

Bijlage 2: Fraudesjablonen

(Schijn)constructies met (buitenlandse) rechtspersonen		
Beschrijving	(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 constructies met rechtspersonen zijn divers. Enkele voorbeelden zijn: - Door tientallen VOF's worden grote sommen BTW teruggevraagd. Firmanten van de VOF's zijn diverse Ltd's. De VOF is vaak gevestigd in een bedrijfsverzamelgebouw en is feitelijk niet meer dan een brievenbus. Vragenbrieven worden niet beantwoord. - Er zijn enkele bekende adviseurs die zich al jarenlang bezighouden met het aanbieden van allerlei constructies van buitenlandse rechtspersonen. Door de constructies wordt het mogelijk gemaakt om buiten het zicht van de fiscus en andere autoriteiten, winst af te romen of crimineel geld te versluieren. Door het tussenschuiven van buitenlandse rechtspersonen wordt het zicht op de achterliggende belastingplichtige versluierd. Een voorbeeld hiervan zijn de constructies met de (Anonieme) Euro BV c.q. de Ltd's. - Er zijn verschillende zaken waarbij ANBI's en stichtingen misbruikt worden. Voorbeelden hiervan zijn vermogende particulieren maar ook ongrijpbare handel zoals de 'qat'. Deze rechtsvormen genieten minder toezicht door de Belastingdienst door het ontbreken van aangiften en het ogenschijnlijke afwezige fiscale belang.	
Probleem	Ernst	De belangen zijn erg groot (<i>slechts ter indicatie</i>): In 2009 waren er al 1300 Euro BV structuren waarvoor een fiscaal belang is becijferd van tenminste 32 miljoen per jaar. In dat jaar waren er 10.000 Ltd's in Nederland geregistreerd. Eén enkel onderzoek naar genoemde BTW-fraude met VOF's kent een belang van € 2,4 miljoen.
	Urgentie	Urgentie i.v.m. omvang van het probleem en publicitaire risico's.
Oorzaak	Aanleiding	Adviseurs adviseren ongewenste constructies
	Tekortkoming	Beheersbaarheid fiscale en financiële risico's van verschillende rechtsvormen
Detectie	Aanmelding door toezichthouders	
Preventie	Bij registratie van nieuwe ondernemingen/rechtsvormen bij de KvK en Belastingdienst moet goede risicosignalering plaatsvinden. Organiseren van toezicht en monitoring geldstromen van rechtsvormen die bij de Belastingdienst niet geregistreerd zijn als belastingplichtig. Aanpak van de aanbieders van dergelijke structuren om olievlekwerking te voorkomen.	
Aanpak	Dit onderwerp dient naar onze mening prioriteit in het toezicht te zijn. CCB, Trafi en FIOD zijn reeds actief op dergelijke constructies.	
Samenloop	BFT (cliëntonderzoek/UBO)	
Facilitators	Notarissen, belastingadviseurs, trustkantoren	

Verbeteringen van de juistheid en volledigheid van registraties in de GBA		
Beschrijving	De GBA-problematiek staat na de 'Bulgaarse Toeslagenfraudes' vernieuwd in de belangstelling. Een aspect dat daarbij soms nog onderbelicht is, betreft de mogelijkheid om een postbusadres op te geven terwijl er geen woonadres bekend is. Het hebben van een postbusadres is ook voldoende om niet aangemerkt te worden als VOW, terwijl het wonen in een postbus toch niet echt tot de mogelijkheden behoort. Ter illustratie een casus waarin een verdachte via internet en lokale dagbladen postbusadressen aanbiedt. Daarnaast waren ook meerdere (rechts)personen op eenzelfde adres ingeschreven. De adressen hebben betrekking op een eengezinswoning of zelfs een bedrijvenloods die niet voor wonen geschikt is. De "huurders" betalen een huurvergoeding aan verdachte voor een kamer, postbusadres of briefadres. Zij overleggen daartoe o.a. hun BSN. De verdachte maakte zich in dit geval schuldig aan toeslagenfraude. Het was relatief eenvoudig om gebruik te maken van gegevens van de 'huurders' omdat de post allemaal bij de verdachte binnenkwam.	
Probleem	Ernst	In deze casus was er sprake van 75 BSN en een nadeel van € 290.000. Een query op BVR op postbusadressen en afwijkingen tussen woon-en verplicht toezendadres kan een beeld geven van de mate van misbruik.
	Urgentie	Op dit moment wordt gewerkt aan de verbetering van de juistheid en volledigheid van registraties in de GBA. Het is van belang dit onderwerp hierin mee te nemen.
Oorzaak	Aanleiding	Het begin van deze casus ligt in de mogelijkheid om: a. meerdere personen bij een gemeente in te schrijven op één adres. Dit is kennelijk geen probleem bij (sommige) gemeenten en wordt niet onderkend in de systemen van de Belastingdienst. b. de mogelijkheid om bij een gemeente een briefadres te krijgen. c. de mogelijkheid om met een postbusadres toeslagen en VT's aan te vragen. springend dat met/op een postbusadres huurtoeslag aangevraagd werd.
	Tekortkoming	In deze casus werd o.a. huurtoeslag uitbetaald voor iets dat geen woning is. Daarnaast is inmiddels voorzien in controle op BSN-niveau maar nog niet zozeer in controle op adresniveau; er wordt uitgegaan van gegevens uit de GBA.
Detectie	Deze fraude is aan het licht gekomen doordat één van de gedupeerden zich bij de Belastingdienst gemeld heeft.	
Preventie	Het betreft een oudere fraudecasus. Bij Toeslagen zijn inmiddels maatregelen getroffen om deze fraudes te voorkomen. Op het niveau van de GBA is het benoemde risico nog steeds aanwezig.	
Aanpak	Verbeteren van de integriteit van de registraties in de GBA en de controles die bij registratie plaatsvinden. Zonder goed toezicht op dit proces door gemeenten, lossen we dit probleem niet op. Voor de Belastingdienst is voorts van belang om het (fiscale) belang van postbusadressen te monitoren in relatie tot VOW en belastingteruggaven.	
Samenloop	Op detectieniveau is er sprake van samenhang met gemeentebelangen: veiligheid van wonen c.q. inspectie door de brandweer Daarnaast is er samenloop met een belang van de woningcorporatie (onderhuur is verboden) en de huurcommissie (adviseert of een huurprijs redelijk is in verhouding tot het puntentotaal).	
Facilitators	De aanbieders van postbussen kun je zien als facilitator maar zijn feitelijk ook de dader.	

Het belang van het digitale spoor c.q. digitale bevoegdheden		
Beschrijving	<u>Digitaal spoor:</u> Voor strafrechtelijke onderzoeken is het van belang om de onjuiste aangifte te kunnen verbinden aan de verdachte. Vroeger was dat mogelijk door een handtekening op een aangiftebiljet. Tegenwoordig kunnen we het bewijs vaak nog rond krijgen met de te naamstelling van een IP-adres. Maar die IP-adressen verliezen heel snel hun waarde nu het mogelijk is om vanaf vele openbare gelegenheden en 'hot spots' gebruik te maken van mobiel internet. Er zal dus een alternatief gevonden moeten worden om het digitale spoor naar de verdachte te waarborgen. <u>Digitale bevoegdheden:</u> De Minister van Veiligheid en Justitie heeft op 2 mei 2013 een wetsvoorstel ingediend om de politie meer digitale bevoegdheden geven zoals hackbevoegdheid. De politie kan op die manier binnendringen in een computer, router of cloudserver om vast te stellen wie de eigenaar van het apparaat is of waar het apparaat staat. Maar ook kan deze bevoegdheid gebruikt worden voor het vergaren van bewijs door de gegevens die op die computer staan over te nemen. Een andere digitale bevoegdheid betreft de 'inblikmogelijkheid' via de webcam van de computer. Dit is een aanvulling op de bestaande bevoegdheid om met richtmicrofoons of camera's af te luisteren of mee te kijken. Ook is in het wetsvoorstel een decryptiebevel opgenomen. In het wetsvoorstel worden de bevoegdheden gekoppeld aan de delicten kinderporno en terrorisme. Bij 2 elementen van het wetsvoorstel heeft echter ook de FIOD een belang: het inbreken op de computer van de verdachte en de mogelijkheid tot een decryptiebevel. Het Parket-Generaal wil het decryptiebevel zelfs slechts uitsluitend toelaatbaar te maken voor levensbedreigende situaties of in het geval dat de staatsveiligheid in gevaar is. Het beginsel dat de verdachte niet aan zijn eigen veroordeling hoeft mee te werken staat andere toepassingen in de weg. Het OM zal derhalve een eventueel verzoek van de FIOD niet steunen en zelfs afraden. Hetzelfde geldt voor de wens van de FIOD om ook de bevoegdheid te krijgen om heimelijk binnen te treden op de computer van de verdachte. Zowel het MinV&J als het PaG wil de bevoegdheid in eerste instantie uitsluitend aan de Politie verlenen. Zij zijn van mening dat er politiek geen ruimte is om de bevoegdheid breder toe te kennen voor bijv. ook de financiële opsporing.	
Probleem	Ernst	Dit is een ernstig probleem omdat het voor fraudeurs mogelijk wordt zich te verhullen in de digitale wereld. Ter illustratie: In bijvoorbeeld een dossier als witwassen heeft met name de FIOD een belangrijke rol in de bestrijding van zware, georganiseerde criminaliteit. Juist bij deze criminele activiteit wordt steeds vaker gebruikt gemaakt van de mogelijkheden die de moderne informatie- en communicatietechnologie te bieden heeft. Kennis, kunde, maar zeker ook bevoegdheden om de criminaliteit op dit terrein te bestrijden, zijn daarbij onontbeerlijk en worden steeds belangrijker.
	Urgentie	Het probleem is urgent omdat de digitale ontwikkelingen niet stil staan waardoor het voor de Belastingdienst niet meer mogelijk wordt om de inzender van een bericht te identificeren. Ook strafrecht wordt hierdoor ernstig bemoeilijkt. Fraudebestrijding wordt steeds vaker geconfronteerd en gefrustreerd door het gebruik van geavanceerde digitale technologie door criminelen en fraudeurs. Het feit dat zij in toenemende mate gebruik maken van opslag van informatie en data waar ook ter wereld ("in the cloud") en als gevolg daarvan ook sneller geneigd zijn om hun toevlucht nemen tot versleuteling van gegevens, zullen ook opsporingsdiensten over nieuwe bevoegdheden moeten kunnen beschikken, die passen bij die technologische ontwikkelingen. Op niet al te lange termijn zullen financiële onderzoeken onmogelijk worden als de bevoegdheden beperkt blijven tot in beslagname van hardware.

Oorzaak	Aanleiding	Digitale ontwikkelingen, problemen binnen strafrechtelijke onderzoeken.
	Tekortkoming	Strafvorderlijke bevoegdheden voor de FIOD ('Digitale bevoegdheden')
Detectie	Bevindingen vanuit strafrechtelijke onderzoeken systeemfraude	
Preventie	<u>Digitaal spoor:</u> Eén van de mogelijkheden om de PC te identificeren betreft het achterhalen van het MAC adres. Omdat de meeste devices (PC's, blackberries, tablets enzovoort) achter een router opereren, valt dit MAC adres weg. Dit zou kunnen worden opgelost door een stukje software te installeren op het device, die direct op het netwerk van de gebruiker opereert. Deze software zou via een MKI/MKX portal moeten worden aangeboden en de gebruiker zou deze verplicht moeten laten installeren om toegang tot de diensten van de Belastingdienst te krijgen. De stelling luidt: communicatie = identificatie.	
Aanpak	<u>Digitaal spoor:</u> Het achterhalen van MAC adressen is één van de mogelijke oplossingen. Een werkgroep van juristen (privacy-aspecten), fraude-analisten en ICT-ers zullen een voorstel voor het MT-fraude voorbereiden. <u>Digitale bevoegdheden:</u> De bevoegdheid om heimelijk binnen te treden op de computer van de verdachte is voor de FIOD onontbeerlijk in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Het verzoek is om mee te denken hoe we dit belang bij het Ministerie van V&J zodanig onder de aandacht gebracht kan worden dat het wetsvoorstel op dit onderdeel wordt aangepast. Dat een bevoegdheid als het decryptiebevel vooralsnog voor slechts speciale delicten wordt gereserveerd, ligt -gelet op juridische complexiteit en de fundamentele rechtsbeginselen die daarbij in het geding zijn- voor de hand. Maar gezien de digitale ontwikkelingen is een brede discussie hierover wel op z'n plaats. Ook in de huidige praktijk wordt de FIOD geconfronteerd met bestanden waarvan de versleuteling het verloop van het onderzoek heeft beïnvloed en wellicht de afpakhmogelijkheden heeft beperkt.	
Samenloop	Logius/DigiD, Ministerie V&J, OM	
Facilitators		

de integriteit van personen met een "hoge status"		
Beschrijving	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. Ter illustratie enkele voorbeelden: a. Een buitenlands onderzoek naar het witwassen van corruptiegeld lijkt via Nederlandse vennootschappen te lopen. Het onderzoek is nog in de beginfase. Het belang betreft honderden miljoenen. b. Partners van een groot advieskantoor hebben jarenlang persoonlijk de extra-comptabele administratie gecontroleerd van de corruptiebetalingen van een groot bouwbedrijf. De geldstromen liepen via het buitenland. De steekpenningen werden op deze manier buiten het zicht van aandeelhouders en toezichthouders gehouden. c. De [] van het Havenbedrijf Rotterdam NV die in eerste aanleg is veroordeeld voor o.a. valsheid in geschrifte en omkoping. d. In de publicaties rondom de problemen bij Inholland plaatsvonden, werd aan bestuurders in de publieke sector gerefereerd als "graaiers"². Het gebrek aan integriteit bij bestuurders in het onderwijs, kwam ook in het nieuws met betrekking tot de TU Delft³. De praktijken die in dit artikel naar voren komen, geven aan dat een integere financiële huishouding en de kwaliteit van het onderwijs, onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn (zie het kader onder dit sjabloon). e. Bij de fraudes in de zorg lijkt de rol van bestuurders heel erg groot. Dit kwam voor het eerst naar voren bij het grote (strafrechtelijke) onderzoek naar de thuiszorginstelling Icare. Uit de bestuurlijke rapportage van de FIOD⁴ blijkt dat niet-integere bestuurders van zorginstellingen vaker voor forse bedragen frauderen. Zij hebben een directe toegang tot voor zorg bestemde middelen en hebben bij uitstek de gelegenheid om ongezien en voor grote bedragen te frauderen. Zonder veel toezicht op hun handelen, kunnen zij bijvoorbeeld vastgoed- of aandelentransacties verrichten en zichzelf daarmee verrijken. Ook in de 'Risicoanalyse in de AWBZ ZIN'⁵ komt naar voren hoe gemakkelijk het is voor zorgbestuurders om in de sector AWBZ ZIN te frauderen en hiermee weg te komen.	
Probleem	Ernst	De belangen zijn zeer groot, niet alleen financieel maar ook maatschappelijk. Het gebrek aan integriteit van bestuurders heeft een ontwrichtend effect op de samenleving.
	Urgentie	Deze onderzoeken zijn zeer publiciteitsgevoelig en leiden veelal tot een grote publieke verontwaardiging.
Oorzaak	Aanleiding	Aanmeldingen door toezichthouders en bestuurlijke rapportages n.a.v. strafrechtelijke onderzoeken.
	Tekortkoming	Toezicht op bestuurders en gebrek aan regelgeving omtrent bijv. omvang declaraties en gelieerde transacties.
Detectie	Aanmelding door toezichthouders, publiciteit over misstanden. Uit de bestuurlijke rapportage zorg van de FIOD blijkt dat de fraudes op het terrein van corrupte bestuurders eigenlijk alleen aan het licht komen door klokkenluiders.	

² Nieuwe Revu, nr. 48 2010, blz 14-15

³ NRC Weekend, Zaterdag 22 oktober & Zondag 23 oktober 2011 "Ondernemende universiteit in zwaar weer", blz. 24-25

⁴ "Fraude in de Zorg: van witteboorden- tot wittejassencriminaliteit", bestuurlijke rapportage FIOD, november '12

⁵ Ministerie van VWS, 2012

Preventie	Stringente regels voor bestuurders of een verbod op transacties met gelieerde partijen. Controles door de openbare accountant en toezichthouders zouden meer gericht kunnen worden op integriteit van bestuurders en gelieerde transacties. In de publieke sector spitst de controle ten aanzien van bestuurders zich met name toe op de bezoldiging van de bestuurder. Duidelijke regelgeving over de grenzen van het toelaatbare, zijn hierbij onontbeerlijk.
Aanpak	Voor de zorgsector loopt een pilotproject (Belastingdienst/Trafi, FIOD) ten aanzien van 'integriteit bestuurders'. Doelstelling van deze pilot is om de mogelijkheid te beoordelen of vanuit de Belastingdienstsystemen een integriteitstoets te maken is en of aan de hand van deze integriteitstoets het beeld bevestigd wordt dat de integriteit van bestuurders in de zorg bijzondere aandacht verdient. In samenwerking tussen de Belastingdienst en OCW loopt een pilot naar risicovolle vastgoedtransacties waarbij ook de bestuurders betrokken worden. Bij de parlementaire enquête die uitgevoerd gaat worden naar Woco's, komt de integriteit van bestuurders mogelijk in breder verband aan de orde. Het thema 'overheidsgelden' en in relatie daartoe 'bestuurders bij semipubliekrechtelijke lichamen' staan op de landelijke agenda van de Belastingdienst en FIOD.
Samenloop	Dit onderwerp raakt alle aspecten van onze samenleving: de verschillende taakvelden van de overheid, de politiek en het bedrijfsleven.
Facilitators	

De TU Delft heeft 17.000 studenten en 5.000 medewerkers en kent steeds meer commerciële activiteiten. Dit zou ook een wens zijn van de regering om aan te sluiten bij de vraag van de markt. Maar de cijfers gaan diep in het rood: 2009 was er een tekort van € 18,6 miljoen en 2010 € 15 miljoen.

De huisaccountant zou in de managementverslagen van 2006 t/m 2011 al melding gemaakt hebben van de oorzaken. In het artikel wordt o.a. als gebreken in de organisatie genoemd: opdrachten die aan familieleden verstrekt worden, niet naleven van de Europese aanbestedingsregels, onrechtmatige besteding rijksbijdrage, het ontbreken van een gedragscode ter bestrijding van nepotisme of ander niet integer gedrag, (niet-gemelde) neveninkomsten, medewerkers met een "no show-optie" en inhuren van externen.

Maar als hoofdoorzaak voor de financiële problemen wordt het vastgoed genoemd. De vastgoeddienst van TU Delft beheert vastgoed ter waarde van een half miljard euro. Twee opeenvolgende huisaccountants merkten op dat de beheersing van vastgoedprojecten aangescherpt moest worden omdat er een "verhoogd risico op onrechtmatige uitstroom van middelen" was. Interne controle op fraudepreventie ontbreekt, governanceregels zijn er nauwelijks en als ze er zijn worden ze niet nageleefd, er is de schijn van belangenverstrengeling, er ontbreken schriftelijke contracten, het integriteitsbeleid is "onduidelijk" en het risico bestaat op zogenaamde kick-back betalingen.

Naast alle financiële problemen heeft de TU Delft ook een mager studierendement (met weer mogelijk financiële gevolgen). Het percentage studenten dat binnen 4 jaar zijn bachelor afrondt is 22%, bij andere universiteiten ligt dat soms wel op 70%. TU Delft is zich ervan bewust dat zij het risico loopt niet de financiering te ontvangen die nodig is om de kwaliteit van het onderwijs op peil te houden.

De bestuursvoorzitter kondigt bezuinigingsmaatregelen en aandacht voor integriteit aan. De bestuursvoorzitter zelf ontving in 2010 een salaris boven de Balkenendennorm, nadat hij in 2009 daarvoor al op de vingers getikt was en een bedrag moest terugbetalen. Die terugbetaling is overigens voor rekening van de Universiteit gekomen.....

NRC Weekend, Zaterdag 22 oktober & Zondag 23 oktober 2011 "Ondernemende universiteit in zwaar weer", blz. 24-25

Subsidieregelingen		
Beschrijving	Er zijn vele soorten en maten subsidieregelingen: gemeentelijke subsidies, subsidies van Senter Novum/Economische Zaken en ook Europese subsidies. Voor al deze subsidies geldt dat de belangen enorm groot zijn en het toezicht erg beperkt. Hierdoor zijn deze geldstromen een makkelijke prooi voor financiële fraude. Een voorbeeld van een subsidie die via de fiscaliteit uitvoering krijgt is de WVA. De WVA⁶ vraagt op korte termijn de aandacht. Het betreft een subsidieregeling die oorspronkelijk bedoeld is om de beroepsbegeleidende leerweg te stimuleren. Evaluatie in opdracht van het Ministerie van OCW doet blijken dat die doelstelling niet behaald wordt. Een cursus klantvriendelijkheid voor monteurs of Nederlands voor buitenlandse uitzendkrachten, wordt voorgewend als volledige beroepsopleiding. De uitgaande geldstroom is vanaf 2007 (€ 170 miljoen) gestegen naar bijna € 400 miljoen per jaar. Deze groei is te danken aan een keten van adviseurs en opleidingscentra die zich op de exploratie van deze subsidieregeling geworpen hebben. Naast de WVA zijn er nog meer subsidies die via fiscaliteit uitvoering krijgen zoals de innovatiesubsidie. De research & Development aftrek (RDA) is op 1 mei 2013 van start gegaan. Sinds de start van de regeling op 1 mei '13 zijn er al meer dan 9000 aanvragen binnen. Maandag 1 juli '13 werd de 2000^e beschikking uitgereikt. Voor dit jaar is er voor RDA een budget van 250 miljoen beschikbaar. Dat loopt op naar 500 miljoen in 2014 en volgende jaren.	
Probleem	Ernst	Het belang betreft jaarlijks honderden miljoenen euro's. Alleen al de gemeente Amsterdam keert jaarlijks € 500 miljoen aan subsidies uit. Daarnaast is het belang ook gelegen in de maatschappelijke-en politieke doelen die met de subsidies nagestreefd worden. In de praktijk worden die doelen vaak niet gerealiseerd.
	Urgentie	In deze tijden van bezuiniging is inzicht en kritisch toezicht op de subsidiestromen geboden. Door de enorme bedragen, het vooraf uitkeren en achter (in zeer beperkte mate) controleren, is er een zeer groot financieel, politiek en publicitair afbreukrisico.
Oorzaak	Aanleiding	Voor de subsidies geldt dat de belangen enorm groot zijn en het toezicht beperkt. Hierdoor zijn deze geldstromen een makkelijke prooi voor financiële fraude.
	Tekortkoming	Heldere richtlijnen en goed georganiseerd toezicht.
Detectie	Signalen van toezichthouders, publiciteit en klokkenluiders.	
Preventie	In sommige gevallen zoals de WVA is de doelstelling van OCW vertaald in een fiscale regeling. Dat maakt dat samenwerking in het toezicht onontbeerlijk is. Aan dergelijke samenwerking in het toezicht maar ook de uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van de regeling, moet bij invoering van nieuwe regelgeving aandacht besteed worden.	
Aanpak	Een landelijk project van de Belastingdienst richt zich in de eerste fase op MKB-ondernemingen. Uit andere onderzoeken binnen de Belastingdienst bij GO-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 GO-ondernemingen, zal binnenkort plaatsvinden.	
Samenloop	Verschillende Ministeries en gemeenten.	
Facilitators	Voor de WVA zijn dat advieskantoren en onderwijsinstellingen.	

Gemeenten controleren subsidies niet

DVHN | Gepubliceerd op 19 juni 2010, 20:03 Laatste bijgewerkt op 18 maart 2011, 14:40

HILVERSUM - Maar liefst 95 procent van de Nederlandse gemeenten weet niet of hun subsidiebeleid doeltreffend is. Dat blijkt uit onderzoek waar RTL Nieuws zaterdag over berichtte. Het programma trekt deze conclusie op basis van de analyse van veertig onderzoeken die lokale rekenkamers tussen 2003 en 2010 deden naar subsidiebeleid.

In 70 procent van de subsidieverstrekingen stellen ambtenaren vooraf geen duidelijke eisen. In 90 procent van de gevallen controleren gemeenten achteraf ook niet of een subsidie wel het gewenste effect heeft gehad.

⁶ Wet vermindering Afdracht Onderwijs, een faciliteit in de loonheffing om beroepsonderwijs te bevorderen.

--

Onbekende geldstromen, binnenlandse spaartegoeden: Publiek-Private samenwerking		
Beschrijving	Banken signaleren al jarenlang dat er aan het einde van een kalenderjaar enorme bedragen contant geld opgenomen worden die in het begin van het nieuwe jaar weer gestort worden. Ogenscheinlijk is het oogmerk om de heffing van Box 3 te ontlopen. Jaarlijks doen de banken meldingen aan de FIU van ongebruikelijke transacties. Daarnaast is er een query beschikbaar waarin miljarden verschil naar voren komen tussen het eindsaldo van de banktegoeden en het beginsaldo van het jaar daarop. Naast het fiscale belang van Box 3 is er ook een risico van witwassen.	
Probleem	Ernst	De financiële belangen zijn erg groot. Daarnaast is ook de integriteit van onze data in het geding.
	Urgentie	Dit fenomeen wordt al jarenlangesignaleerd door zowel private partijen (banken) als medewerkers.
Oorzaak	Aanleiding	De wijze van heffen in Box 3 (eindsaldo) creëert een belang om spaargeld voor het einde van het jaar op te nemen. Een variant die nu gedetecteerd wordt is het tijdelijk overboeken van het spaargeld naar een stichting waarover men de beschikkingsmacht heeft.
	Tekortkoming	De informatie die de Belastingdienst krijgt van banken betreft een momentopname (eindsaldo van de tegoeden).
Detectie	Signalen door de banken en een interne query op onze gegevens.	
Preventie	Dit risico leent zich voor de publiek-private samenwerking. De signalen van de banken aan het einde van het jaar kunnen benut worden om de betrokken spaarders te benaderen en mogelijk zelfs de bedragen in de VIA te plaatsen. Daarbij kan de informatie vanuit de (veredelde) query gebruikt worden voor het detecteren van mogelijke witwaszaken.	
Aanpak	Dit jaar is de query bij Icov neergelegd om nader te beoordelen en verder te brengen. Verdere uitwerking in de vorm van handhavingsregie is noodzakelijk.	
Samenloop	Publiek-private samenwerking met banken en de FIU	
Facilitators		