



FIOD
Belastingdienst

memo

Handhavingsstrategie Belastingdienst

Naam dienstonderdeel

FIOD/kantoor Utrecht

Bernadottelaan 13-15

3527 GA Utrecht

Postbus 19266

2501 DG Utrecht

www.belastingdienst.nl

-

Contactpersoon

[Redacted]

T 030 [Redacted]

M 06 [Redacted]

[Redacted]@belastingdienst.nl

Datum

15 november 2015

Versienummer

01

Opdrachtgever

MT FIOD

Auteur

[Redacted]

Kopie aan

[Redacted]

Bijlagen

Visie Fraudebestrijding

1. Inleiding

In het Bestuurlijk Overleg Belastingdienst (BOBD) d.d. 9 november'15 is het stuk 'Handhavingsstrategie Belastingdienst' van 23 oktober'15 besproken. Fraudebestrijding is onderdeel van de algemene beleidsdoelstelling van de Belastingdienst, de FIOD is onderdeel van de Belastingdienst en het strafrecht is één van de onderdelen van de handhavingsregie. Om die reden is vanuit de FIOD aangegeven dat het wenselijk is om de rol van fraudebestrijding en strafrecht duidelijker in de 'Handhavingsstrategie Belastingdienst' te beschrijven.

Fraude ondermijnt de doelstelling van de Belastingdienst en de bereidheid van de burger om compliant te zijn. Gezien de omvang van de populatie waarop de Belastingdienst haar handhavingsstrategie moet richten, heeft de fraudebestrijding slechts betrekking op een heel klein onderdeel daarvan.

Maar de politiek-en publicitaire impact van fraude is daarentegen heel erg groot. Om die reden heeft de Belastingdienst in 2013 een afzonderlijk 'MT Fraudebestrijding' ingericht. In dit gremium is in december de visie op Fraudebestrijding besproken en geaccordeerd. Ter informatie en inspiratie voeg ik dat document bij. De handhavingsstrategie van de Belastingdienst moet ook antwoord geven op de vraag hoe we effectief omgaan met de kleine groep die structureel niet-compliant is. Hoe voorkomen we dat bijv. facilitators een inktvlekwerking creëren op non-compliance burgers en bedrijven? Als er een tweede 'Bulgarenfraude' zou komen, dan moeten we met de handhavingsstrategie van de Belastingdienst kunnen laten zien wat we doen om dergelijk 'non-compliant gedrag' c.q. fraude te voorkomen, detecteren en bestrijden.

2. Overzicht van de opmerkingen

Onze fraudebestrijding is gericht op het gezamenlijk opwerpen van barrières buiten en binnen de Belastingdienst, waarmee fraude zoveel mogelijk in aard en omvang wordt voorkomen, zo vroeg mogelijk gedetecteerd en zo effectief mogelijk wordt bestreden¹.

De inzet van strafrecht is een duur middel binnen de handhavingsmix. Het is derhalve van belang om de inzet daarvan weloverwogen en doelgericht in te zetten. Het strafrecht is geen ultimatum remedium aan het einde van de handhavingsketen, maar wordt ingezet als optimum remedium gericht op een

¹ Visie fraudebestrijding Belastingdienst, december 2013

zo groot mogelijk effect en impact. Daarbij werkt de FIOD samen in de keten met toezichthouders, andere (bijzondere) opsporingsdiensten, Openbaar Ministerie en private partijen. Het afpakken van crimineel vermogen is daarbij altijd één van de aandachtspunten en doelstellingen.

Vanuit deze algemene visie op fraudebestrijding en de inzet van strafrecht, zouden de volgende onderwerpen in de handhavingsstrategie meer aandacht verdienen:

- a. Data en analytics mede inzetten voor detectie van fraude (zowel fraudesoorten als fraudesubjecten) en nieuwe fraudefenomenen. We moeten niet alleen een handhavingsstrategie ontwikkelen voor de burgers, bedrijven en fraudefenomenen die wij kennen. De handhavingsstrategie moet er ook in voorzien dat we zicht krijgen op nieuwe fenomenen, veelplegers, facilitators etc. Oftewel: zicht op hetgeen we niet weten, dat we het niet weten ('the unknown unknown').
- b. De inzet van strafrecht als onderdeel van de handhavingsmix om non-compliant gedrag (fraude) effectief te bestrijden, te bestraffen en te voorkomen dat non-compliant gedrag zich opnieuw voordoet c.q. verspreidt (preventie).
- c. Het 'samenwerken' binnen en buiten de handhavingsketen noodzakelijk is om tot een effectieve handhavingsstrategie te kunnen komen.
- d. De afspraken over de inzet van het strafrecht zijn opgenomen in het handhavingsarrangement Belastingdienst-Openbaar Ministerie.
- e. De verantwoordelijkheid van de Belastingdienst op het terrein van fraudebestendige regelgeving, de toetsing daarvan in de praktijk en het zo nodig initiëren van wijzigingen om de regelgeving 'robuuster' te maken.

In de tekst van de handhavingsstrategie Belastingdienst heb ik enkele tekstsuggesties opgenomen om bovengenoemde aandachtspunten te verwerken.

(tenminste, dat was de bedoeling maar ik heb het document alleen in een onbewerkbare pdf... Daarom toch maar even hieronder, in het rood de tekstsuggesties:

1. Blz 4 punt 2: "Kennis van de oorzaken is noodzakelijk om richting te geven aan oplossingen en om te kunnen duiden wie daarvoor initiatieven zou moeten ontplooiën: wetgever, beleidsmakers, Belastingdienst of burgers en bedrijven. Het terugdringen van een nalevingstekort kan derhalve niet geheel op het conto van de Belastingdienst worden geschreven." **"De Belastingdienst heeft wel een verantwoordelijkheid om nieuwe wet-en regelgeving, zowel vooraf als in de praktijk, te toetsen op uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid en zo nodig verbetervoorstellen te doen."**
2. Blz. 5 punt 3: "Het werken volgens handhavingsregie betekent dat de Belastingdienst:...." **Toevoeging van een punt, voor punt 5: "fraude zoveel mogelijk wordt voorkomen, zo vroeg mogelijk gedetecteerd en zo effectief mogelijk bestreden"**
3. Figuur 2 blz. 5: Doelstellingen/effecten: **"vroegtijdig detecteren van fraude (fenomenen) en effectief bestrijden"**
4. Blz. 5: toevoeging na de eerste alinea onder 'Keuzeprocess': **Frauderisico's vormen een grote bedreiging voor de compliance. Onze fraudebestrijding is gericht op het gezamenlijk opwerpen van barrières buiten en binnen de Belastingdienst, waarmee fraude zoveel mogelijk in aard en omvang wordt voorkomen, zo vroeg mogelijk gedetecteerd en zo effectief mogelijk wordt bestreden².**

² Visie fraudebestrijding Belastingdienst, december 2013

5. Blz. 6, toevoeging na punt 3 "Daar waar belastingplichtigen regels bewust niet willen naleven en frauderen dwingt de Belastingdienst naleving af." **Het strafrecht wordt hiertoe ingezet als onderdeel van de handhavingsregie."**
6. Blz 6 figuur 3 bij 'proactief' toevoegen het punt **"data en analytics voor detectie van non-compliant gedrag c.q. fraude".**
7. Blz. 7 opsomming onderaan de bladzijde, toevoeging bij punt 1 "krijgt de Belastingdienst meer **zicht op nieuwe (fraude)fenomenen, meer 'grip'** op aard en omvang van (fiscale) problematiek in een snel en voortdurend veranderende maatschappij en maakt hij bewust en onderbouwd keuzes voor het inzetten van de juiste instrumenten en de beschikbare capaciteit;
8. Blz. 8 bij punt 4 heb ik geen concreet tekstvoorstel. Er wordt hier eigenlijk alleen ingegaan op de 'norm (intern en sociaal' die van invloed is op het ontstaan van fraude/non-compliant gedrag. Daarnaast is ook de gelegenheid en de pakkans van belang. Ook daar is genoeg over geschreven in de wetenschap. Nudging is het beïnvloeden van gedrag door een duwtje in de goede richting. Gedrag wordt ook beïnvloed door te laten zien dat de Belastingdienst non-compliant gedrag signaleert, hierop acteert en dit bestraft wordt.
Er wordt hier het belang weergegeven dat de Belastingdienst de informatie van de verschillende belastingmiddelen koppelt. Dat is helemaal juist, maar niet volledig. Daarnaast zal de combinatie gemaakt moeten worden met informatie uit andere bronnen en samengewerkt moeten worden met andere partijen om een goed zicht te kunnen ontwikkelen op non-compliant gedrag en de oorzaken daarvan.
Aan het einde van deze paragraaf wordt alleen genoemd dat de Belastingdienst samenwerkt met o.a. FIOD en Douane (terwijl deze beide onderdeel uitmaken van de Belastingdienst). Hier zou wel een zinsnede opgenomen kunnen worden als **"De inzet van strafrecht te zamen met (handhavings)communicatie is een belangrijks onderdeel van de integrale handhavingsregie om grote groepen burgers en bedrijven te beïnvloeden."**
9. Blz. 9 punt 6 Informatiepositie: "De Belastingdienst gebruikt data uit verschillende bronnen en combineert die data om zijn informatiepositie te verrijken, **vroegtijdig detectie van nieuwe (fraude)fenomenen te detecteren** en daarmee zijn handhaving zo effectief mogelijk in te richten."
10. Blz 9. Opsomming onderaan de bladzijde toevoegen bij punt 2: "Burgers en bedrijven: zij vullen de informatiepositie van de Belastingdienst aan door hun belastingaangifte(n), toeslagaanvraag, door hun betalingen **en hun signalen via fraudemeldpunten zoals 'meld-misdaad-anoniem'.**"
11. Toevoegen van een punt 5: **"Opsporingsinformatie van o.a. de FIOD voor analyse van gedragskenmerken van niet-compliant gedrag, detectie van niet-compliance subjecten, facilitators alsmede fraudefenomenen."**
12. Blz. 11 Burgers; "Ook **detecteert de Belastingdienst vroegtijdig misbruik en corrigeert de Belastingdienst belastingaangiften en toeslagaanvragen van burgers massaal door het gebruik maken van gegevens van derde partijen.**"
Ten aanzien van het voorkomen van onterechte uitbetalingen: dat risico zit niet alleen bij Toeslagen maar ook bij de voorlopige teruggaven IH.
13. Blz 11/12 Bedrijven: "Het bovenstaande leidt tot een gedifferentieerde aanpak van bedrijven waarin de Belastingdienst – in samenhang – een mix aan handhavingsactiviteiten uitvoert." **De fraudeonderzoeken zijn hierbij een onderdeel van de handhavingsregie en zijn ondersteunend aan de doelstelling van compliance.**
14. Blz. 13 contextanalyse toevoegen een punt: **"Na verschillende grote fraudezaken, ligt er 'fraude' politiek-en publicitair onder een vergrootglas. Interdepartementaal zijn er verschillende werkgroepen ingesteld om fraudebestendige regelgeving, fraudepreventie-en bestrijding, passende aandacht te geven. Er is tevens een Ministeriële Commissie fraude ingesteld.**