

QUICKSCAN GEFINGEERDE DIENSTBETREKKING, IDENTITEITSDIEFSTAL EN FAILLISSEMENTSFRAUDE

Inleiding

De Ministeriële Commissie Aanpak Fraude heeft als doel tot een gemeenschappelijke, overheidsbrede aanpak te komen ter voorkoming van onnodige kosten voor de schatkist en de samenleving door fraude met en oneigenlijk gebruik van overheidsregelingen. Kern van de gedachte is dat de gemeenschappelijke aanpak vanuit de overheid efficiënter en effectiever is dan – gechargeerd – de verkokerde aanpak van nu. $1 + 1 = 3$.

In deze nota worden aan de hand van een drietal fenomenen/gefingeerde casus maatregelen voorgesteld om fraude met en misbruik van overheidsregelingen aan te pakken. Het betreft gefingeerde dienstbetrekkingen, identiteitsdiefstal en faillissementsfraude. De voorbeelden zijn afkomstig van de werkvloer en via de betrokken departementen aangedragen. De focus bij deze casusposities ligt op georganiseerde, verticale fraude.

Opzet nota

- Deze nota gaat in op de dilemma's van fraudebestrijding en daarop betrekking hebbende aanbevelingen;
- In bijlage 1 treft u een managementsamenvatting van de mogelijk te nemen maatregelen voor de drie casusposities aan (2 pagina's);
- In bijlage 2 treft u de toepassing van de maatregelen aan in de casus gefingeerde dienstbetrekking en identiteitsdiefstal;
- In bijlage 3 treft u een algemene beschrijving van faillissementsfraude en een overzicht van de mogelijk te nemen maatregelen die betrekking hebben op het voorkomen en bestrijden van faillissementsfraude.

Dilemma's

Samenwerking in en over de keten

Het bestrijden van fraude is als het jagen op een bewegend doel: zodra fraudebestrijding op één gebied effectief wordt, verplaatst de fraude zich naar een ander terrein. De fraudebestrijding moet daarom flexibel zijn, wat mogelijk is door het gebruikmaken van tijdelijke samenwerkingsverbanden. De samenwerking tussen de departementen maakt inzichtelijk dat er goede resultaten behaald kunnen worden bij een gezamenlijke fraudeaanpak. Het kan helpen om in het aanbiedingsformulier waarmee nieuwe wetsvoorstellen aan de ministerraad worden ingediend een aparte fraudeparagraaf op te nemen met een analyse van nieuwe fraudemogelijkheden in de keten en maatregelen om deze fraude te voorkomen.

Ook is gesignaleerd dat er geen overkoepelend overzicht is op het grote aantal anti-fraude-initiatieven en samenwerkingsverbanden binnen de overheid. Daarnaast blijven er nieuwe initiatieven opkomen. Ter voorkoming van inefficiënties wordt aanbevolen een overzicht bij te houden van initiatieven en samenwerkingsverbanden, alsmede hun taak of doelstelling. Dubbelingen, inefficiënties ed. die uit het overzicht blijken kunnen aan de MC worden voorgelegd met een voorstel hoe deze weg te nemen.

Privacy en het koppelen van bestanden

In de praktijk blijken ministeriële bevoegdheden ontoereikend. Bijvoorbeeld: het intrekken van het DigiD van personen die als Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW) geregistreerd staan in de GBA lijkt een logische maatregel. Echter de toezegging van de minister van BZK aan de TK om, aan de hand van een vergelijking tussen de GBA en het DigiD-gegevens, VOW'ers "boven water te krijgen", is met huidige wettelijke kader niet te realiseren. Het kan helpen om een traject in werking te stellen om –daar waar de ministeriële bevoegdheid ontoereikend is om voor de fraudebestrijding gegevens te koppelen– de ministeriële bevoegdheid uit te breiden zodat geacteerd kan worden.

Service (snel leveren) versus anti-fraude (vooral alles controleren)

Belangrijk is om steeds een balans te vinden tussen service en anti-fraude.

Kosten en (maatschappelijke) baten

Ook bij het bestrijden van fraude gaan de kosten vóór de baten uit. Het accorderen van een uitgebreid pakket anti-fraudemaatregelen betekent onvermijdelijk een flinke investering in mensen en middelen.

Feitelijke werkelijkheid registreren versus handhaving

De GBA is o.a. bedoeld om de verblijfplaats van een burger te registreren. Naarmate deze verblijfplaats - het adres – in verschillende processen zoals o.a. bij het toekennen van toeslagen als grondslag wordt gebruikt kunnen de registratie en handhaving elkaar in de weg zitten (bijvoorbeeld: permanente bewoning van een recreatiewoning).

Voorstellen

1. Stem in met de beschrijving van de casus en het overzicht van maatregelen in bijlage 1;
2. Neem een aparte fraudeparagraaf op in het aanbiedingsformulier waarmee nieuwe wetsvoorstellen aan de ministerraad worden ingediend;
3. Zet een traject in werking om –daar waar de ministeriële bevoegdheid ontoereikend is om voor de fraudebestrijding gegevens te koppelen– de ministeriële bevoegdheid wordt uitgebreid zodat geacteerd kan worden;
4. Alloceer middelen om fraudebestrijding vorm te geven en intensiveer een aantal kansrijke en goedlopende initiatieven;
5. Houd een overzicht bij van initiatieven en samenwerkingsverbanden op het gebied van fraudebestrijding, alsmede hun taak of doelstelling.

BIJLAGE 1: MANAGEMENTSAMENVATTING ANTI-FRAUDE MAATREGELEN

In deze bijlage zijn de voorgestelde maatregelen opgenomen, gegroepeerd in de verschillende categorieën 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.

Voorgestelde maatregelen

1. Wetgeving

- *Onderzoek de mogelijkheid van het stellen van wettelijke eisen aan het oprichten/houden van een rechtspersoon die mogelijke faillissementsfraudeurs in het handelen belemmeren.*
- *Maak een heldere beleidskeuze ten aanzien van (staats)curatoren: gekozen kan worden voor het bieden van voldoende middelen binnen het huidige stelsel of een herziening van het stelsel.*

2. Publiek/Private samenwerking

- *Voer overleg met de KNB om het identificatieproces bij notarissen te verbeteren.*
- *Voer overleg met de KNB over de wenselijkheid van het creëren van de mogelijkheid om vrij informatie te kunnen delen tussen notarissen onderling over o.a. het afwijzen van opdrachten.*
- *Voer overleg met de KNB over de wenselijkheid van de mogelijkheid voor notarissen voor het op naam kunnen zoeken in de KvK.*
- *Voer overleg met de KNB om Corporate Governance binnen het notariaat hoger te agenderen.*
- *Onderzoek de mogelijkheid van een overkoepelend signaaloverleg over fraude, inclusief de vraag welke publieke/private partijen daarbij betrokken zouden moeten worden.*
- *Onderzoek hoe optimaal gebruik kan worden gemaakt van het uitwisselen van vermoedens van onjuistheden tussen de KvK en andere overheidspartijen.*
- *Onderzoek de mogelijkheid of verplichting voor overheidsorganisaties om signalen die duiden op aankomend faillissement meer dan nu met elkaar te delen.*
- *Onderzoek in overleg met postmaatschappijen de mogelijkheid om signalen over gestolen post aan de overheid door te geven.*
- *Onderzoek de mogelijkheid voor realtime naam/nummer controle van het rekeningnummer.*
- *Onderzoek de mogelijkheid om op termijn bepaalde informatie gegenereerd door Dienst Justis te verstrekken aan een breder palet van afnemers in de publieke en private sector.*
- *Onderzoek de mogelijkheid om voldoende middelen aan de curator ter beschikking te stellen om zijn taak (mede gericht op fraudebestrijding) adequaat uit te kunnen voeren.*
- *Bied een standaardvergoeding aan curatoren die aangifte doen van faillissementsfraude, ongeacht of dit tot strafrechtelijk onderzoek leidt.*

3. Aanscherpen inschrijving in basisregistraties

- *Onderzoek de wenselijkheid en opties voor weigeringsgronden voor inschrijving in de KvK, inclusief de praktische implementatie daarvan.*
- *Stimuleer de KvK en het OM om vaker gebruik te maken van de mogelijkheden om rechtspersonen te ontbinden.*
- *Ondersteun gemeenten om kritischer te zijn ten aanzien van inschrijving in het GBA en risicogerichte adresonderzoeken te doen.*
- *Bevorder het trainen van baliemedewerkers van gemeenten in het herkennen van risicovolle inschrijvingen in het GBA en zorg voor bewustwording van de maatschappelijke kosten.*
- *Bevorder het gebruik van het terugmeldsysteem (Digimelding) door de gebruikers van het Stelsel van Basisregistraties.*
- *Bouw een mutatiemogelijkheid in de Polisadministratie in.*

4. Poort controle

- Onderzoek de mogelijkheid om buiten de IP-adressen ook de MAC-adressen (van de gebruikte computer/tablet/telefoon) te loggen.
- Onderzoek de mogelijkheid om als voorwaarde voor het in behandeling nemen van een digitale aanvraag, bepaalde (uniek identificeerbare) logistieke gegevens door de aanvrager mee te laten geven in de aanvraag.
- Onderzoek of Logius een meer controlerende rol kan krijgen.
- Onderzoek de wenselijkheid van de mogelijkheid om DigiD's te kunnen intrekken na een lange periode van inactiviteit al dan niet in combinatie met een onbekend adres (VOW).
- Stuur DigiD-post (inlogcodes) in niet-herkenbare enveloppen.
- Onderzoek de mogelijkheid om activeringscodes niet meer per post te versturen, maar bijvoorbeeld op te laten halen bij de belastingdienst- of gemeentebalie.
- Onderzoek de mogelijkheid voor Realtime analyse login bij o.a. Logius

5. samenwerking handhavers

- Actieve coördinatie van en sturing op de acties van ketenpartners van VenJ.
- Vóór toewijzing van de curator inzicht krijgen in de achtergrond van de natuurlijke persoon achter de te failleren rechtspersoon, zodat een Rechter-Commissaris daarmee rekening kan houden in het toewijzingsbeleid.

6. Risicodetectie voor transactiesysteem (profiling)

- Onderzoek de mogelijkheid om bij een combinatie van correctieberichten voor de LH en een bestuurders-/aandeelhouderswisseling vlak daarvoor de correctieberichten op basis van profiling uit te werpen voor nadere beoordeling.
- Onderzoek de mogelijkheid voor Realtime analyse login bij o.a. Logius

7. Overig

- Zorg voor een adequate registratie van faillissementsfraude in politiesystemen.
- Faciliteer vaste aanspreekpunten binnen de politie in het nieuwe politiebestedel.
- Beleg opsporingsonderzoeken faillissementsfraude bij opsporingseenheden die hier de benodigde kennis over en affiniteit mee hebben.
- Heb oog voor de perverse gevolgen die een financieringssysteem op basis van ontnemingscijfers kan hebben voor de prioritering van faillissementsfraude voor de politie
- Zet financieel rechercheurs van de politie gericht en gelabeld in op specifieke vormen van fraude
- Laat de omvang van opsporingsonderzoeken van de FIOD optimaal aansluiten aan eerder gemaakte afspraken en beschikbare opsporingscapaciteit.
- Stimuleer het OM om zaken af te doen zo snel mogelijk volgend op de strafbare handeling.
- Stimuleer het OM om in een requisitoir naast een straf ook, indien mogelijk, een maatregel van openbaarmaking te vragen.
- Stimuleer het OM om eenvoudige faillissementszaken op zitting te brengen.
- Zorg voor een adequate registratie van de afdoening van faillissementsfraudezaken door het OM.
- Optimaliseer de overeenstemming tussen OvJ's van verschillende parketten over de wijze waarop faillissementsfraude door verschillende OM-onderdelen wordt opgepakt.
- Stimuleer intensieve lokale contacten tussen OvJ's en RC's, bijvoorbeeld door het instellen van een zogenaamd fraudesprekkuur.
- Stimuleer het OM om naar ketenpartners helder te communiceren over capaciteit en prioritering

Maatregelen reeds ingezet

- Creëren van een civielrechtelijk bestuursverbod voor burgers die voor fraude veroordeeld zijn
- Overgang van DigiD naar EID stelsel. Deze overgang duurt naar schatting nog zeker twee jaar.
- Centraal aandeelhoudersregister
- Digitaal aanleveren van notarisakten door notariaat aan de Belastingdienst
- Zorg ervoor dat in beginsel geen voorschotten meer worden uitbetaald indien de aanvrager bij de Belastingdienst nog niet bekend is.
- Onderzoek de mogelijkheid door profiling frauduleuze aanvragen te signaleren (Toeslagen reeds ingezet).
- Creëer de mogelijkheid in BvR om het signaal "adres in onderzoek" over te nemen.
- Zorg ervoor dat er per BSN/sofinummer maar op één gekoppeld rekeningnummer uitbetaald kan worden (behoudens - onder zeer stringente voorwaarden - enkele uitzonderingsgevallen).

BIJLAGE 2: CASUS 1 – GEFINGEERDE DIENSTBETREKKING

Korte beschrijving

Deze casus kent drie varianten die deels gelijktijdig voorkomen. In alle situaties wordt gebruik gemaakt van een rechtspersoon.

Bij de **eerste variant** wordt een gefingeerde dienstbetrekking aangegaan zonder dat ook maar enige arbeid daadwerkelijk wordt verricht. Loonbelasting wordt niet afgedragen. Op naam van de werknemers worden voorlopige teruggaven inkomstenbelasting, Toeslagen, Studiefinanciering aangevraagd en uiteindelijk uitbetaald aan de Directeur-grotaandeelhouder.

Bij de **tweede variant** worden werkzaamheden verricht onder andermans naam. De niet geregistreerde werknemer (vermoedelijk illegaal) krijgt zijn werkzaamheden zwart uitbetaald. De persoon wiens identiteit wordt gebruikt/misbruikt kan aanspraak maken op Voorlopige teruggaven, Toeslagen, Studiefinanciering, gezinssheringing, WW/ZW enz. Bij ontdekking wordt door de persoon wiens identiteit wordt gebruikt misbruik van ID geclaimd.

De **derde variant** bestaat uit het kopen van een "goede BV" waar tot het moment van aankoop werknemers in dienst zijn geweest waarvoor ook aangiften en betalingen voor de LH zijn gedaan. Met correctieberichten wordt de afgedragen LH teruggevraagd, waarna de BV failliet gaat.

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 niet altijd gebruik maken van paspoortscanners.

Voorgestelde maatregel:

- *Overleg voeren met de KNB om het identificatieproces bij notarissen te verbeteren.*

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 maatregel:

- *Creëren van een civielrechtelijk bestuursverbod voor burgers die voor fraude veroordeeld zijn (reeds ingezet)*
- *Centraal aandeelhoudersregister (reeds ingezet)*
- *Onderzoek de mogelijkheid van een overkoepelend signaaloverleg over fraude, inclusief de vraag welke publieke/private partijen daarbij betrokken zouden moeten worden.*
- *Overleg voeren met de KNB over de wenselijkheid van het creëren van de mogelijkheid om vrij informatie te kunnen delen tussen notarissen onderling over o.a. het afwijzen van opdrachten.*
- *Overleg voeren met de KNB over de wenselijkheid van de mogelijkheid voor notarissen voor het op naam kunnen zoeken in de KvK.*

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

Voorgestelde maatregel:

- *Overleg voeren met de KNB om de Corporate Governance binnen het notariaat hoger op de agenda te zetten.*

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:

- *Onderzoek hoe optimaal gebruik kan worden gemaakt van het uitwisselen van vermoedens van onjuistheden tussen de KvK en andere overheidspartijen.*
- *Onderzoek de wenselijkheid en opties voor weigeringsgronden voor inschrijving in de KvK, inclusief de praktische implementatie daarvan.*

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. De kosten belemmeren het gebruik van basisregistraties in het algemeen, niet alleen bij de KvK.

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:

- *Onderzoek hoe optimaal gebruik kan worden gemaakt van het uitwisselen van vermoedens van onjuistheden tussen de KvK en andere overheidspartijen.*

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

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

Stap 1.6

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 ter verificatie een kopie van een huurcontract gevraagd. Er worden dan valse huurcontracten overgelegd. Bij inschrijving in de GBA wordt een BSN toegekend door de Gemeente.

Bij (onterechte) inschrijving in de GBA wordt in beginsel recht op AOW opgebouwd. De SVB heeft ook een controlemechanisme of de AOW-opbouw terecht is, maar steunt op de GBA. Onterechte inschrijvingen in de GBA zijn, ook al wordt er verder geen fraude gepleegd, daarom voor de toekomst een groot financieel risico voor de BV Nederland.

Op het moment dat de gemeente gerede twijfel heeft dat het adres niet het woonadres is, dan kan er in het systeem aangegeven worden dat het adres moet worden onderzocht, "adres in onderzoek". De gemeente zal vervolgens verplicht moeten onderzoeken of het opgegeven woonadres overeenkomt met de werkelijkheid. Indien dat niet het geval blijkt te zijn, onderzoekt de gemeente of de persoon in Nederland woont. Is dat ook niet het geval, dan volgt ambtshalve uitschrijving uit de GBA.

Gemeenten gaan verschillend om met het aanvinken van "adres in onderzoek". Sommige gemeenten doen dit (nagenoeg) niet, andere veelvuldig. Het verplicht moeten onderzoeken van de aangevinkte "adressen in onderzoek" zorgt voor een kostenpost voor de gemeente zonder dat zij hiervoor een bate krijgt. Dit kan een prikkel zijn om weinig "adressen in onderzoek" aan te vinken. Sommige gemeenten hebben ook weinig capaciteit om onderzoek te doen.

Voorgestelde maatregel:

- *Ondersteun gemeenten om kritischer te zijn ten aanzien van inschrijving in het GBA en risicogerichte adresonderzoeken te doen.*
- *Bevorder het trainen van baliemedewerkers van gemeenten in het herkennen van risicovolle inschrijvingen in het GBA en zorg voor bewustwording van de maatschappelijke kosten.*

De Belastingdienst krijgt het signaal "adres in onderzoek" van gemeenten door, maar kan dit nog niet geautomatiseerd in BvR opnemen.

Voorgestelde maatregel:

- *Creëer de mogelijkheid in BvR om het signaal "adres in onderzoek" over te nemen (reeds ingezet).*

Voor controle op juistheid van inschrijving in de GBA bestaat een terugmeldsysteem. Niet alle organisaties die gebruik maken van de gegevens uit het GBA, maken ook gebruik van de mogelijkheid om geconstateerde (mogelijke) onjuistheden terug te melden. Dit, ondanks dat gebruik van het terugmeldsysteem verplicht is.

Voorgestelde maatregel:

- *Bevorder het gebruik van het terugmeldsysteem (Digimelding) door de gebruikers van het Stelsel van Basisregistraties.*

Gemeenten zijn verplicht een terugmelding in onderzoek te nemen. Deze opvolging wordt momenteel niet door alle gemeenten gedaan.

Voorgestelde maatregel:

- *Ondersteun gemeenten om kritischer te zijn ten aanzien van inschrijving in het GBA en risicogerichte adresonderzoeken te doen.*

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:

- *Onderzoek de wenselijkheid en opties voor weigeringsgronden voor inschrijving in de KvK, inclusief de praktische implementatie daarvan.*

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 loonheffing (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.

Verschillende overheidsorganisaties krijgen verschillende signalen die op een aankomend faillissement kunnen duiden. Deze worden echter niet structureel uitgewisseld, met uitzondering van hetgeen Dienst Justis doet. Dienst Justis (onderdeel TRACK) houdt zich bezig met analyse van misbruik van en toezicht op rechtspersonen en zorgt structureel voor risicomeldingen aan diverse overheidspartijen. Hierbij moet worden aangetekend dat de screening op vooraf bepaalde momenten wordt uitgevoerd op basis van risicoprofielen. TRACK signaleert daarmee niet de zaken die niet aan de risicoprofielen voldoen.

Voor sommige overheidsorganisaties kan het zelfs verliesgevend zijn om informatie te delen. Als bijvoorbeeld een gemeente informatie over een aanstaand faillissement met de Belastingdienst deelt, dan ziet de gemeente daarmee zijn schuldeiserspositie verslechteren aangezien de Belastingsschuld voor gaat.

Voorgestelde maatregel:

- *Onderzoek de mogelijkheid of verplichting voor overheidsorganisaties om signalen die duiden op aankomend faillissement meer dan nu met elkaar te 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:

- *Bouw een mutatiemogelijkheid in de Polisadministratie in*

Stap 1.10

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

Voorgestelde maatregel:

- *Zorg ervoor dat in beginsel geen voorschotten meer worden uitbetaald indien de aanvrager bij de Belastingdienst nog niet bekend is (reeds ingezet).*

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:

- *Onderzoek 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:

- *Bouw een mutatiemogelijkheid in de Polisadministratie in*

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, danwel wordt gestolen.

Stap 2.7

Deze 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.

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:

- *Onderzoek de mogelijkheid om bij een combinatie van correctieberichten voor de LH en een bestuurders-/aandeelhouderswisseling vlak daarvoor de correctieberichten op basis van profiling uit te werpen voor nadere beoordeling.*

Overzicht voorgestelde oplossingsrichtingen

2. Publiek/Private samenwerking

- *Overleg voeren met de KNB om het identificatieproces bij notarissen te verbeteren.*
- *Onderzoek de mogelijkheid van een overkoepelend signaaloverleg over fraude, inclusief de vraag welke publieke/private partijen daarbij betrokken zouden moeten worden.*
- *Overleg voeren met de KNB over de wenselijkheid van het creëren van de mogelijkheid om vrij informatie te kunnen delen tussen notarissen onderling over o.a. het afwijzen van opdrachten.*
- *Overleg voeren met de KNB over de wenselijkheid van de mogelijkheid voor notarissen voor het op naam kunnen zoeken in de KvK.*

- *Overleg voeren met de KNB om de Corporate Governance binnen het notariaat hoger op de agenda te zetten.*
- *Onderzoek hoe optimaal gebruik kan worden gemaakt van het uitwisselen van vermoedens van onjuistheden tussen de KvK en andere overheidspartijen.*
- *Onderzoek de mogelijkheid of verplichting voor overheidsorganisaties om signalen die duiden op aankomend faillissement meer dan nu met elkaar te delen.*

3. Aanscherpen inschrijving in basisregistraties

- *Onderzoek de wenselijkheid en opties voor weigeringsgronden voor inschrijving in de KvK, inclusief de praktische implementatie daarvan.*
- *Ondersteun gemeenten om kritischer te zijn ten aanzien van inschrijving in het GBA en risicogerichte adresonderzoeken te doen.*
- *Bevorder het trainen van baliemedewerkers van gemeenten in het herkennen van risicovolle inschrijvingen in het GBA en zorg voor bewustwording van de maatschappelijke kosten.*
- *Bevorder het gebruik van het terugmeldsysteem (Digimelding) door de gebruikers van het Stelsel van Basisregistraties.*
- *Bouw een mutatiemogelijkheid in de Polisadministratie in*

4. Poort controle

- *Creëer de mogelijkheid in BvR om het signaal "adres in onderzoek" over te nemen (reeds ingezet).*

6. Risicodetectie voor transactiesysteem (profiling)

- *Onderzoek de mogelijkheid om bij een combinatie van correctieberichten voor de LH en een bestuurders-/aandeelhouderswisseling vlak daarvoor de correctieberichten op basis van profiling uit te werpen voor nadere beoordeling.*

CASUS 2 – DIGID-FRAUDE, IDENTITEITSDIEFSTAL

Korte beschrijving

Uit gestolen post verkrijgen fraudeurs BSN/sofinummers, geboortedata en adressen. Met deze gegevens weten fraudeurs onjuiste voorlopige teruggaven inkomstenbelasting, toeslagen en studiefinanciering aan te vragen en uit te laten betalen op eigen bankrekeningnummers.

Stap 1

Uit gestolen post verkrijgen fraudeurs BSN/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:

- *Onderzoek in overleg met postmaatschappijen de mogelijkheid om dit soort signalen aan de overheid door te geven.*

Stap 2

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

Voorgestelde maatregel:

- *Onderzoek de mogelijkheid om buiten de IP-adressen ook de MAC-adressen (van de gebruikte computer/tablet/telefoon) te loggen.*
- *Onderzoek de mogelijkheid om als voorwaarde voor het in behandeling nemen van een digitale aanvraag, bepaalde (uniek identificeerbare) logistieke gegevens door de aanvrager mee te laten geven in de aanvraag.*

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. Bovendien kan of mag Logius op dit moment niet structureel informatie met andere overheidspartijen delen.

Voorgestelde maatregelen:

- *Onderzoek de mogelijkheid voor Realtime analyse login.*
- *Onderzoek of Logius een meer controlerende rol kan krijgen.*
- *Overgang van DigiD naar EID stelsel. (reeds ingezet, maar naar schatting over ruim 2 jaar pas in werking).*

Stap 3

Logius verstuurt de DigiD-activeringscodes per post, in herkenbare enveloppen. Deze activeringscodes worden door de fraudeurs onderschept en gebruikt om de DigiD's te activeren. Dit gebeurt vaak weken tot maanden nadat de eerste post is gestolen.

Voorgestelde maatregel:

- *Stuur DigiD-post (inlogcodes) in niet-herkenbare enveloppen.*
- *Onderzoek de mogelijkheid dat activeringscodes niet meer worden verstuurd per post, maar bijvoorbeeld op te laten halen bij de belastingdienst- of gemeentebalie.*

Met de DigiD's worden onjuiste voorlopige teruggaven inkomstenbelasting, Toeslagen en Studiefinanciering aangevraagd.

Voorgestelde maatregel:

- *Onderzoek de mogelijkheid door profiling frauduleuze aanvragen te signaleren (bij Toeslagen reeds ingezet).*

De onjuiste aanvragen worden uitbetaald aan de fraudeurs.

- *Onderzoek de mogelijkheid om realtime naam/nummer controle van het rekeningnummer te laten plaatsvinden.*
- *Zorg ervoor dat er per BSN/sofinummer maar op één gekoppeld rekeningnummer uitbetaald kan worden (behoudens - onder zeer stringente voorwaarden - enkele uitzonderingsgevallen) (reeds ingezet).*

Kenmerkend is dat de slachtoffers per fraude in één flat wonen en veelal buitenlandse studenten zijn die hun (Nederlandse) post niet (goed) lezen.

Ook komt het voor 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:

- *Onderzoek de wenselijkheid van de mogelijkheid om DigiD's te kunnen intrekken na een lange periode van inactiviteit al dan niet in combinatie met een onbekend adres (VOW).*

Stap 6

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

Voorgestelde maatregel:

- *Onderzoek de mogelijkheid van een overkoepelend signaaloverleg over fraude, inclusief de vraag welke publieke/private partijen daarbij betrokken zouden moeten worden.*

Overzicht voorgestelde maatregelen:

1. Wetgeving

- *Zorg ervoor dat er per BSN/sofinummer maar op één gekoppeld rekeningnummer uitbetaald kan worden (behoudens - onder zeer stringente voorwaarden - enkele uitzonderingsgevallen) (Reeds ingezet).*

2. Publiek/Private samenwerking

- *Onderzoek in overleg met postmaatschappijen de mogelijkheid om dit soort signalen aan de overheid door te geven.*
- *Onderzoek de mogelijkheid om realtime naam/nummer controle van het rekeningnummer te laten plaatsvinden.*
- *Onderzoek de mogelijkheid van een overkoepelend signaaloverleg over fraude, inclusief de vraag welke publieke/private partijen daarbij betrokken zouden moeten worden.*

4. Poort controle

- *Onderzoek de mogelijkheid om buiten de IP-adressen ook de MAC-adressen (van de gebruikte computer/tablet/telefoon) te loggen.*
- *Onderzoek de mogelijkheid om als voorwaarde voor het in behandeling nemen van een digitale aanvraag, bepaalde (uniek identificeerbare) logistieke gegevens door de aanvrager mee te laten geven in de aanvraag.*
- *Onderzoek of Logius een meer controlerende rol kan krijgen.*
- *Overgang van DigiD naar EID stelsel. (reeds ingezet, maar naar schatting over ruim 2 jaar pas in werking).*
- *Onderzoek de wenselijkheid van de mogelijkheid om DigiD's te kunnen intrekken na een lange periode van inactiviteit al dan niet in combinatie met een onbekend adres (VOW).*
- *Stuur DigiD-post (inlogcodes) in niet-herkenbare enveloppen.*
- *Onderzoek de mogelijkheid dat activeringscodes niet meer worden verstuurd per post, maar bijvoorbeeld op te laten halen bij de belastingdienst- of gemeentebalie.*
- *Onderzoek de mogelijkheid voor Realtime analyse login bij o.a. Logius*

6. Risicodetectie voor transactiesysteem

- *Onderzoek de mogelijkheid voor Realtime analyse login bij o.a. Logius*

BIJLAGE 3: FAILLISSEMENTSFRAUDE

Kansen voor verbetering van voorkoming en de aanpak van faillissementsfraude

(ontleend aan "Beleidsvoorbereidende Analyse Aanpak Faillissementsfraude", door M. Bergstra, Afdeling Beleid en Strategie, Functioneel Parket (OM))

Faillissementsfraude

Het faillissement is bedoeld om in het geval van onherstelbare betalingsproblemen een einde te maken aan financiële onmacht. Het betreft een procedure waarin de resterende baten door de curator over de schuldeisers worden verdeeld en de vennootschap ontbonden. In sommige gevallen wordt misbruik gemaakt van de faillissementsprocedure om financieel gewin te behalen. Door opzettelijke en ongeoorloofde gedragingen voor of tijdens het faillissement worden schuldeisers benadeeld: zij ontvangen een lager percentage van de vordering dan wat zij gekregen zouden hebben wanneer de afwikkeling van het faillissement conform de geldende wet- en regelgeving zou zijn verlopen. In deze gevallen is sprake van faillissementsfraude.

Faillissementsfraude kan door verschillende typen daders worden gepleegd: gelegenheidsfraudeurs, beroepsfraudeurs en katvangers.

Gelegenheidsfraudeurs trachten wederrechtelijk voordeel te halen uit een niet vooropgezet faillissement, bijvoorbeeld door niet alle activa aan de curator op te geven, activa uit de boedel weg te sluizen of het betalen van nep-vorderingen aan bestuurders en familieleden. Door beroepsfraudeurs wordt echter doelbewust aangestuurd op een faillissement, bijvoorbeeld door het opzetten van een BV waar van meet af aan geen premies of belastingen worden afgedragen, waarbij de fraudeur de bv vervolgens 'leeg trekt' en de activiteiten in een andere bv voortzet. Fraudeurs maken ten slotte regelmatig gebruik van katvangers; een veelal onvermogene en moeilijk te traceren persoon die, meestal tegen betaling, een vennootschap op naam zet of laat zetten en slechts op papier bestuurder is. De fraudeurs zelf hebben echter in werkelijkheid de touwtjes in handen en functioneren als feitelijk bestuurder.

Kansen voor versterking van de aanpak faillissementsfraude

Op basis van gesprekken met medewerkers van betrokken instanties, studie van bestaande wetenschappelijke- en vakliteratuur en relevante beleidsdocumenten beoogt de analyse waaraan deze notitie is ontleend een beeld te geven van huidige ontwikkelingen, knelpunten en kansen in zowel de preventie als de strafrechtelijke aanpak van faillissementsfraude.

De belangrijkste kansen voor de versterking van de aanpak van faillissementsfraude kunnen als volgt per betrokken organisatie of schakel in de keten worden samengevat:

<i>Stakeholder(s) of schakel in keten</i>	<i>Kansen voor versterking van de aanpak</i>
Ministerie van Veiligheid en Justitie	• Actieve coördinatie van en sturing op de acties van ketenpartners.
Wettelijke voorwaarden voor ondernemerschap; Ministerie van Veiligheid en Justitie en Ministerie van Economische Zaken	• Het stellen van wettelijke eisen aan het oprichten/houden van een rechtspersoon die mogelijke faillissementsfraudeurs in het handelen belemmert.
Kamer van Koophandel en Openbaar Ministerie	• Het vaker en tijdiger gebruik maken van de mogelijkheid tot ontbinding van lege of inactieve rechtspersonen, of niet-gefaillieerde malafide rechtspersonen.
Kamer van Koophandel	• Nader onderzoek naar mogelijke aanscherping van de weigeringsgronden van de KvK. • Het optimaliseren van het gebruik van de signalen van faillissementsfraude die aanwezig zijn bij de KvK, onder voorwaarde dat de wettelijke basis waarop andere partijen ingrijpen als reactie op deze signalen duidelijk wordt vastgelegd.

Notariaat	• Het geven van handvatten aan de notaris om de zorgplicht goed uit te kunnen voeren - vraag is of de versoepeling van de eisen voor aandelenoverdracht en het vervallen van de Verklaring van Geen Bezwaar in dit kader bevorderlijk zijn. • Het faciliteren van adequate identiteitscontrole door notarissen.
Dienst Justis (TRACK)	• Een snelle verwerkingstijd tussen het moment van inschrijving bij de KvK en het doorzetten van een risicomelding aan relevante overheidsinstanties. • Het onderzoeken van de mogelijkheid om op termijn – op voorwaarde dat de beschikbare middelen van deze dienst dit toelaten en de juridische kaders helder zijn – bepaalde informatie gegenereerd door Dienst Justis te verstrekken aan een breder palet van afnemers in de publieke en private sector.
Rechters-commissarissen in faillissementen	• Vóór toewijzing van de curator inzicht krijgen in de achtergrond van de natuurlijke persoon achter de rechtspersoon. Bij seriële fraudeurs (die bij meerdere voor fraude gebruikte bv's feitelijk als leidinggevende opereren) kan de RC hiermee rekening houden in het toewijzingsbeleid.
Curatoren	• Het ter beschikking stellen van voldoende middelen aan de curator om zijn taak in bredere zin, maar zeker zijn taak gericht op fraudebestrijding, adequaat uit te kunnen voeren. • Het maken van een heldere beleidskeuze ten aanzien van (staats)curatoren: gekozen kan worden voor het bieden van voldoende middelen binnen het huidige stelsel of een herziening van het stelsel.
Centraal Meldpunt Faillissementsfraude	• Het aanbieden van standaardvergoedingen voor elke volledige aangifte van de curator, ongeacht of de zaak in opsporing wordt genomen.
Politie	• Een adequate registratie van faillissementsfraude in politiesystemen. • Het faciliteren van vaste aanspreekpunten binnen de politie in het nieuwe politiestelsel. • Het beleggen van opsporingsonderzoeken faillissementsfraude bij opsporingseenheden die hier de benodigde kennis over en affiniteit mee hebben. • Ook hebben voor de perverse gevolgen die een financieringssysteem op basis van ontnemingscijfers kan hebben voor de prioritering van faillissementsfraude. • De gerichte en gelabelde inzet van financieel rechercheurs op specifieke vormen van fraude.
FIOD	• Het optimaal laten aansluiten van de omvang van opsporingsonderzoeken aan eerder gemaakte afspraken en

	beschikbare opsporingscapaciteit.
Openbaar Ministerie	• Een datum van zaaksafdoening die zo snel mogelijk volgt op de datum van handeling van de verdachte. • Het in een requisitoir naast een straf ook, indien mogelijk, een maatregel van openbaarmaking te vragen. • Het stimuleren van het op zitting brengen van eenvoudige faillissementszaken. • Adequate registratie van de afdoening van faillissementsfraudezaken door het OM. • Het optimaliseren van overeenstemming tussen officieren van verschillende parketten over de wijze waarop faillissementsfraude door verschillende OM-onderdelen wordt opgepakt. • Het stimuleren van intensieve lokale contacten tussen officieren en rechters-commissarissen, bijvoorbeeld door het instellen van een zogenaamd fraudespreekuur. • Heldere communicatie vanuit het OM aangaande capaciteit en prioritering tegenover andere partijen.