

In 2013 kwam een omvangrijke toeslagfraude aan het licht. In het kort kwam deze fraude erop neer dat in Bulgarije mensen werden geronseld door een criminele organisatie om tegen vergoeding af te reizen naar Nederland. Deze personen lieten zich inschrijven in bij een aantal gemeenten. Hierbij moesten zij zich legitimeren en een huurovereenkomst van de woning overleggen. Deze huurovereenkomsten werden valselijk opgemaakt. Met de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) werd een Burgerservicenummer aangevraagd. Vervolgens werd een bankrekening geopend en ontving de aanvrager een bankpas met pincode. Bankpas(sen) en pincode, werden afgegeven aan de criminele organisatie. De betrokken Bulgaren gingen terug naar Bulgarije. In Nederland werden door de criminele organisatie, met gebruikmaking van gegevens van deze personen, toeslagaanvragen ingediend. Na uitbetaling van de toeslagen werd het geld door de criminele organisatie van de rekening afgehaald.

Bij Belastingdienst/Toezicht zorgen verscherpt toezicht en extra maatregelen er nu voor dat deze vorm van fraude niet meer mogelijk is. Toezicht is sinds 2013 verschoven van achteraf controleren naar controle bij de poort. Dit is gedaan om aanvragen met een hoog frauderisicoprofiel vooraf goed te kunnen beoordelen. Hierbij werkt Belastingdienst/Toezicht met een zelflerend risicoclassificatiemodel. Dit model geeft inzicht in de mate van risico van een aanvraag of mutatie. Op basis van deze classificatie wordt een selectie gemaakt van aanvragen/mutaties die eerst worden gecontroleerd voordat (het eerste/verhoogde) voorschot wordt uitbetaald.

Mede om beter preventief te kunnen werken is op 1 januari 2014 de Wet aanpak fraude en fiscaliteit ingevoerd. Deze wet geeft Belastingdienst/Toezicht nu de mogelijkheid om de beslistermijn van acht naar dertien weken te verlengen met maximaal nogmaals dertien weken verlenging. Deze verlengde termijnen geven aan Belastingdienst/Toezicht de gelegenheid om contra-informatie op te kunnen vragen. Essentieel hierbij is dat er vooralsnog géén voorschot wordt verstrekt als iemand in onderzoek is. Snel geldelijk gewin is op deze wijze niet meer mogelijk. Een andere maatregel uit deze wet is de “onbekende aanvrager”. Deze maatregel houdt in dat geen voorschot wordt verleend aan een aanvrager als die niet tenminste één jaar in Beheer van Relaties geregistreerd is. Deze mensen ontvangen een uitnodiging om met bewijsstukken naar de balie te komen.

Duidelijk zal zijn dat bovengenoemd risico ook in “rechtspersonenland” mogelijk is. In feite is namelijk een rechtspersoon op zichzelf niets; een lege huls. Om het risicoprofiel goed te kunnen bepalen is het belangrijk een link te kunnen leggen met de uiteindelijke aandeelhouder(s)/bestuurder. De bedoeling is dan om uit te komen bij een natuurlijk persoon. Over deze natuurlijk persoon kan met behulp van informatie uit de verschillende databestanden en op grond van gedragskenmerken en informatie vanuit bijvoorbeeld social media een risicoprofiel worden opgebouwd. Vervolgens zouden de rechtspersonen, welke een relatie hebben met deze natuurlijke persoon ook dit risicoprofiel moeten krijgen.

De Belastingdienst heeft op dit moment een aantal problemen met betrekking tot het vaststellen van de uiteindelijke aandeelhouder(s)/bestuurder. Ten eerste kan een concern vele lagen diep zijn waardoor alleen met veel tijd en moeite een concernschema kan worden gemaakt. Ten tweede kan de uiteindelijke aandeelhouder(s)/bestuurders in het buitenland zitten. Ten derde door gebruik van verhuilingsconstructies bijvoorbeeld door gebruik stichtingen. Ten vierde zijn relaties tussen rechtspersoon en bestuurder/aandeelhouder niet altijd goed vast gelegd in de systemen.

Om een voorbeeld te geven:

Subject A, welke verblijft in een penitentiare inrichting, is bestuurder van een stichting. Deze stichting is zelf weer bestuurder van een twintigtal stichtingen. Deze stichtingen hebben de aandelen van 70 BV's. In totaal bestaat dit "concern" uit 8 lagen diep. Subject A heeft een voortdurende notariële volmacht afgegeven. Ook tijdens zijn verblijf in de gevangenis worden BV's aangekocht en opgericht. De BV's houden zich zonder uitzondering bezig met allerlei vormen van (belasting)fraude. Zowel publieke als private partijen zijn hierdoor gedupeerd. Het schadebedrag loopt in de miljoenen. Dit "concern" zit in 25 verschillende MKB-entiteiten op 7 verschillende kantoren. Maar naast de directe (belasting)schade zet de Belastingdienst hier enorm veel mankracht op aan controle, heffing en inning. Alle rechtspersonen voldoen op een gegeven moment niet meer aan hun fiscale verplichtingen. Alle rechtspersonen zitten uiteindelijk in een ambtshalve traject voor één of meer fiscale middelen.

Binnen de Belastingdienst is met name het team signaalanalyse en fraude van EHI opgesteld om onder meer over- en inzicht te krijgen op fraude en misbruik met rechtspersonen en de personen en facilitators welke hierbij betrokken zijn. Doelstelling is te voorkomen dat (potentiële) fraudeurs in de systemen komen en indien onverhoopt fraudeurs toch in onze systemen terecht zijn gekomen, is de doelstelling deze zo snel mogelijk te detecteren en vervolgens door gerichte actie zo snel mogelijk in behandeling te laten nemen (schade voorkomen/schade beperken).

Dit team heeft hierdoor veel kennis met betrekking tot bepaalde fenomenen en/of (fraude)constructies. Hierbij vindt analyse plaats hoe bepaalde fenomenen en/of (fraude)constructies is vorm gegeven en hoe deze hebben kunnen plaatsvinden. Vervolgens wordt bekeken hoe vaak deze fenomenen en/of (fraude)constructies voorkomen, wat de aard en omvang van het probleem is en welke maatregelen genomen zouden kunnen worden om dit in de toekomst te voorkomen en te handhaven. Dus om te komen van fraude/constructie naar preventie en handhaving.

Eén van de bevindingen van dit team is dat er steeds vaker sprake lijkt te zijn van georganiseerde fraude waarbij misbruik wordt gemaakt van rechtspersonen. Uiteindelijk gaan deze rechtspersonen failliet of (nieuwe ontwikkeling) worden deze rechtspersonen op eigen verzoek ontbonden.

Bij dit misbruik zijn in het bijzonder twee verschijningsvormen te onderkennen. Ten eerste een groot "concern" van vele lagen diep waarbij in veel gevallen ook gebruikt wordt gemaakt van stichtingen en ten tweede de netwerken waarbij rechtspersonen op naam van verschillende subjecten komen. Ogenscheinlijk lijken deze rechtspersonen niet gerelateerd te zijn, maar bij verdergaand onderzoek blijkt er wel degelijk een relatie te zijn tussen de verschillende aandeelhouder(s)/bestuurder(s).

De toename van het misbruik rechtspersonen lijkt zijn oorzaak te vinden in een aantal redenen:

Een belangrijke reden is dat op 1 oktober 2012 het burgerlijk wetboek is aangepast, waardoor het mogelijk is een flex-BV op te richten. Vanaf dat moment is de verplichting tot plaatsing en storting van een minimumkapitaal van € 18.000 komen te vervallen. Bij een flex- BV hoeft zelfs helemaal geen kapitaal worden gestort. Wel moet ook een flex-BV nog steeds bij een notaris worden opgericht en kunnen de aandelen van een BV alleen verkocht worden met behulp van een notaris. Voor ca. € 300 inclusief kan nu een BV worden opgericht. Het lijkt hierbij makkelijker om een BV op te richten dan een telefoonabonnement af te sluiten. Ook is er een toename van de "verhullingsconstructie", waarbij de aandelen in bezit zijn van stichting met als bestuurder een stroman. Tenslotte lijken niet alle notarissen even kritisch te zijn. Aanwijzingen hiervoor zijn het ontbreken van een relatie tussen verkoopprijs en waarde onderneming en het feit dat bepaalde risicovolle aandelentransacties (bijvoorbeeld verkoop aan katvanger) vaak door dezelfde notarissen worden gedaan.

De Belastingdienst zelf is voornamelijk ingericht vanuit de middelenrisico's. Hierbij komt het subjectrisico in relatie met rechtspersonen onvoldoende naar voren. Voor de Belastingdienst is het principe 'know your customer' wel van enorm belang. Zoals eerder beschreven gold dit al bij de toeslagenfraude maar zou dit eveneens van toepassing moeten zijn voor rechtspersonen. Immers het risicoprofiel van een BV kan door wijziging van de uiteindelijke bestuurder/aandeelhouder dramatisch wijzigen.

In feite zou de Belastingdienst dan de organisatie iets meer moeten kantelen waarbij er meer gerichte aandacht gaat komen bij aandeelhouders-/bestuurderswisseling. Dit betekent op dat moment een meer subjectgerichte aanpak. Op het moment van mutatie aandeelhouder/bestuurder zou het risicoprofiel van een vennootschap opnieuw bepaald moeten worden. Zoals al aangegeven is hiervoor het risicoprofiel van de uiteindelijke aandeelhouder/bestuurder van belang.

Vervolgens is het wenselijk de natuurlijke personen met hun rechtspersonen meer te stratificeren en in bepaalde categorieën in te delen (bv red – white – orange en green lane). Per categorie kan dan een behandelstrategie worden ontwikkeld waarbij de 9 stappen van handhavingsregie van belang zijn. Het expertisecentrum handhaving zou hierin belangrijke rol kunnen vervullen

Dit vereist uiteraard volledig up-to-date zijn en werken in de actualiteit. Voordeel hiervan is dat (belasting)schade zal worden voorkomen. Maar ook invordering en verzuimen kunnen dan meer in control worden gebracht. . Ook maatschappelijk gezien is dit uiteraard een gewenste situatie om het 'level playing field' zuiver te houden

Bij onderkenning van risico's kan op één of andere wijze geïntervenieerd worden. Komt bijvoorbeeld een rechtspersoon bij een katvanger (red lane) dan zullen op dat moment in ieder geval nooit meer gelden moeten worden terugbetaald en zal nagegaan moeten worden of er eventueel schulden zijn, welke bij de oude aandeelhouder/bestuurder zijn te verhalen. EHI heeft op dit moment in samenwerking met het team veelplegers in Zwolle al vragenlijsten ontwikkeld om te gebruiken bij mutatie aandeelhouder/bestuurder.

Verder zal dan nagedacht en bekeken kunnen worden of de huidige wetgeving voldoende mogelijkheden biedt om op deze wijze preventief bezig te zijn. Ook zou , mede gelet op het succes bij Toeslagen, nagedacht kunnen worden of ook in 'rechtspersonenland' weer één of andere

baliefunctie zou moeten worden ingericht dan wel dat bij hoog risicovolle subjecten een verplicht startersbezoek door fraudecollega's gaat plaatsvinden . Ook zou nagedacht kunnen worden over een intensievere samenwerkingsvorm met Bureau Economische Handhaving.

Kortom van belang is het adagium: know your customer at all times!