



## Rapport inzage in gegevens over boekenonderzoeken en fraudebestrijdingsinitiatieven in 2022

## Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding 3</b>
<b>2</b>	<b>Boekenonderzoeken in 2022 5</b>
2.1	Boekenonderzoeken bij midden- en kleinbedrijf 5
2.2	Boekenonderzoeken bij grote organisaties 6
2.3	Boekenonderzoeken bij buitenlandse bedrijven die in Nederland belastingplichtig zijn 6
2.4	Conclusie Boekenonderzoeken in 2022 6
<b>3</b>	<b>Fraudebestrijdingsinitiatieven in 2022 9</b>
3.1	Opsomming fraudebestrijdingsinitiatieven in 2022 10
i.	Verhuld Vermogen 10
ii.	Aanpak Risicovolle Netwerken 11
iii.	Btw-carrouselfraude 12
iv.	Fiscale aspecten fraude met (niet-fiscale) coronasteunmaatregelen 13
v.	Turboliquidaties 14
vi.	Onverklaarbare uitgaven 14
vii.	Fraude in de zorg 14
viii.	Samenwerking met andere overheden in LIEC/RIEC's, LSI en NSOC (voorheen MIT) 15
3.2	Overige fraudebestrijdingsinitiatieven 17
<b>4</b>	<b>Bijlage 1: begrippenlijst 18</b>

# 1 Inleiding

## *De aangenomen motie Idsinga*

De Tweede Kamer heeft op 5 april 2022 - naar aanleiding van de bespreking van het rapport analyse niveau toezicht achteraf<sup>1</sup> - een motie van het lid Idsinga aangenomen. De motie verzoekt de regering om jaarlijks inzage te geven in het aantal, de aard en de omvang van boekenonderzoeken en fraudebestrijdingsinitiatieven, en wat de resultaten daarvan zijn geweest, waarbij het voorbeeld van de Amerikaanse Belastingdienst als inspiratiebron kan gelden (in deze rapportage aangehaald als de "motie Idsinga").<sup>2</sup> In de beleids- en uitvoeringsbrief van juni 2022<sup>3</sup> is de Kamer geïnformeerd over het voornemen ieder jaar in de jaarrapportage over het Jaarplan Belastingdienst te rapporteren over de in de motie Idsinga gevraagde gegevens en resultaten, en hiermee te beginnen in de jaarrapportage 2022. De keuze is gemaakt voor een zelfstandig leesbare rapportage die als bijlage bij de aanbiedingsbrief van de jaarrapportage 2022 aan de Kamer wordt aangeboden.

## *Onze Uitvoerings- en Handhavingsstrategie als vertrekpunt in het toezicht*

Het toezicht en de aanpak van fraude staat niet op zichzelf, maar is ingebed in de Uitvoerings- en Handhavingsstrategie (UHS): *De Belastingdienst streeft ernaar dat burgers en bedrijven zoveel mogelijk uit eigen beweging bereid en in staat zijn (fiscale) regels na te leven, zonder dwingende en kostbare acties van de Belastingdienst.* De Belastingdienst voert daarbinnen toezicht uit langs de lijnen van handhavingsregie, waarbij een keuze wordt gemaakt uit (een mix van) verschillende handhavingsinstrumenten. Daarbij ligt de focus zoveel mogelijk op het voorkomen van fouten in de aangifte door middel van instrumenten zoals dienstverlening, voorlichting en de belastingtelefoon en toezichtwerkzaamheden vooraf. Denk hierbij aan de Vooringevulde aangifte (VIA), vooroverleg en Horizontaal toezicht. Onderzoek wijst uit dat niet-naleving (non-compliance) bij burgers en bedrijven meestal wordt veroorzaakt door problemen op het gebied van capaciteit en gelegenheid om te voldoen aan (complexe) wet- en regelgeving. Door hier voorafgaand aan de aangifte aandacht aan te besteden, hoeft de Belastingdienst minder achteraf te herstellen. De Belastingdienst wil ook (achteraf) fouten (laten) herstellen middels het toezicht achteraf. Hiervoor zet de Belastingdienst handhavingsinstrumenten in als Pro Memorie (PM-)brieven, kantoortoetsen en boekenonderzoeken. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat een boekenonderzoek ook andere doelen kan dienen dan het herstellen en/of corrigeren van fouten (zoals bij steekproeven, waarbij het doel is de mate van naleving te monitoren).

Op het moment dat er een vermoeden is dat een burger of bedrijf bewust fouten heeft gemaakt in de aangifte zet de Belastingdienst fraudebestrijding in. Dit kan ook met de inzet van het instrument boekenonderzoek. Indien sprake is van een vermoeden van strafbare feiten wordt conform wet- en regelgeving, een belastingplichtige voor strafrechtelijke vervolging aangemeld bij de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD): het onderdeel van de Belastingdienst dat verantwoordelijk is voor het opsporen en bestrijden van financieel-economische en fiscale fraude.<sup>4</sup>

De inzet, doeltreffendheid en doelmatigheid van boekenonderzoeken en fraudebestrijdingsinitiatieven (waar de motie Idsinga op ingaat) moeten nadrukkelijk in samenhang worden gezien met de totale inzet van onze handhavingsmix. In januari 2022 hebben we een analyse van het niveau van het toezicht achteraf met de Kamer gedeeld<sup>5</sup>, waar de verschillende handhavingsinstrumenten binnen het toezicht achteraf uitvoerig zijn behandeld en in de bijlage bij de kamerbrief bij het Jaarplan Belastingdienst 2023<sup>6</sup> is de Kamer geïnformeerd over het niveau van het toezicht door de Belastingdienst. In de brief in aanloop

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2021-2022, 03419, nr. 133.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2021-2022, 31066, nr. 993.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2021-2022, 32140, nr. 119.

<sup>4</sup> Daarnaast is de FIOD verantwoordelijk voor de opsporing op beleidsterreinen van verschillende andere ministeries en werkt daarvoor samen met nationale en internationale organisaties. De FIOD is daarmee - onder gezag van het OM - een belangrijke speler in het opsporen en de bestrijding van fraude, zoals bij de thema's witwassen, corruptie en cyberfraude.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2021-2022, 31066, nr. 958

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2022-2023, 31066, nr. 1145.

naar het commissiedebat in september 2023 zal uitgebreid aandacht worden besteed aan de totale handhavingsmix, en de plaats van het toezicht daarbinnen. Via deze rapportage wordt - met het oog op de belastingmoraal - jaarlijks transparantie geboden over uitsluitend de boekenonderzoeken en fraudebestrijdingsinitiatieven.

*Transparantie rondom boekenonderzoeken en fraudebestrijdingsinitiatieven bij andere belastingdiensten*  
In de motie is verzocht om te kijken naar transparantie bij andere Belastingdiensten in relatie tot de aard en de omvang van boekenonderzoeken en fraudebestrijdingsinitiatieven. Hierbij is in de motie de verbinding gelegd met de Amerikaanse IRS. Bij de behandeling van de motie heeft de staatssecretaris aangegeven om inspiratie op te willen doen bij andere belastingdiensten. In eerste aanleg heeft de uitvoering en uitwerking van deze motie zich gericht op de interne processen en toezichtactiviteiten van de Belastingdienst en de aan de Belastingdienst gerelateerde opsporingsactiviteiten van de FIOD. Parallel aan de interne acties is er uitvraag gedaan bij buitenlandse belastingdiensten om de bedoelde inspiratie op te doen. Deze uitvraag is in eerste aanleg gericht op Spanje, Duitsland, Frankrijk en Finland. Ook is gekeken naar de output van de IRS. De verkregen inzichten zijn divers en hangen samen met de omgevingsfactoren in het land zelf. Een verdere analyse en verdieping om te bekijken wat passend en toepasbaar is voor de Nederlandse Belastingdienst moet nog plaatsvinden. In de volgende rapportage m.b.t. de motie Idsinga zal hier nader op in worden gegaan.

## 2 Boekenonderzoeken in 2022

- De Belastingdienst kan naargelang de omstandigheden verschillende instrumenten inzetten om de naleving te bevorderen en te borgen. In deze rapportage gaan we in op het meest uitgebreide en arbeidsintensieve instrument: het boekenonderzoek. Boekenonderzoeken zijn alle contacten met belastingplichtigen waarbij een belastingaangifte geheel of gedeeltelijk door de Belastingdienst wordt gecontroleerd en waar in ieder geval sprake is van 'toezicht buiten' en/of onderzoek van een administratie. De Belastingdienst zet dit instrument in bij drie doelgroepen:
  - midden- en kleinbedrijf<sup>7</sup>;
  - grote organisaties;
  - buitenlandse bedrijven die in Nederland belastingplichtig zijn.
- Hierbij kunnen verschillende belastingmiddelen onderzocht worden, zoals de loonheffing (LH), omzetbelasting (OB) en vennootschapsbelasting (VpB). Het is niet mogelijk in deze rapportage een splitsing te maken in de gegevens over boekenonderzoeken per belastingmiddel, omdat de systemen van de Belastingdienst daar niet op zijn ingericht.
- Boekenonderzoeken zijn onderdeel van het toezicht achteraf, maar kunnen ook plaatsvinden binnen de context van fraudebestrijdingsinitiatieven (zie ook Hoofdstuk 3). Een belastingcorrectie, (vergrijp)boete of een strafrechtelijk onderzoek door de FIOD kan een vervolg zijn op een boekenonderzoek.
- Hieronder is per doelgroep de inzet van het instrument toegelicht.<sup>8</sup> Aan het eind van dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen van het totaal aantal boekenonderzoeken in 2022, het aantal uren besteed hieraan en het totale correctieresultaat. Dit is (in het kort) het door de Belastingdienst gecorrigeerde bedrag op aangiften van belastingplichtigen. Zo hoog mogelijke correctieresultaten zijn daarbij geen doel op zich. De Belastingdienst streeft er juist naar om fouten aan de voorkant zoveel mogelijk te voorkomen. Dit gebeurt via een mix van dienstverlening, voorlichting en toezicht vooraf.

### 2.1 Boekenonderzoeken bij midden- en kleinbedrijf

- De doelgroep midden- en kleinbedrijf (MKB) bestond in 2022 uit ruim 3 miljoen entiteiten. Een entiteit kan een enkele onderneming zijn, maar ook een verzameling van belastingplichtigen die met elkaar samenhangen vanwege bijvoorbeeld huwelijk, eigendom, zeggenschap of winstgerechtigdheid. Uit ervaring, onderzoek en monitoring via de Fiscale Monitor en de Steekproef Ondernemingen bij MKB is bekend dat het overgrote deel van deze MKB-ondernemers - 69,3% - op tijdige, juiste en volledige wijze aan hun fiscale verplichtingen voldoen. Zo'n 75% van de totale doelgroep MKB maakt gebruik van de hulp van een Fiscaal Dienstverlener.
- Er bestaan verschillende aanleidingen om tot een keuze te komen voor het instellen van een boekenonderzoek bij de doelgroep MKB. De keuze voor het instellen van een boekenonderzoek kan voortvloeien uit onder andere kantoortoetsing, thematische aanpak, meldingen dat er mogelijk iets misgaat, informatie-uitwisseling met het buitenland of een invorderingsonderzoek. Ook wordt het onderzoek Steekproef Ondernemingen bij MKB middels boekenonderzoeken uitgevoerd. Er zijn 8.098 boekenonderzoeken bij MKB-ondernemers uitgevoerd in 2022.

#### MKB:

8.098 boekenonderzoeken,  
 € 519.572.264 correctie-  
 resultaat  
 669.160 uren besteed (ca.  
 83 uur gemiddeld)

<sup>7</sup> De Belastingdienst houdt toezicht op de kwalificatie van de arbeidsrelatie voor de loonheffingen. Daar kan ook het instrument boekenonderzoek bij worden ingezet. Over de drie lijnen waarbinnen het kabinet (de regels rondom) het werken met en als zelfstandige(n) meer toekomstbestendig wilt krijgen, waaronder het verbeteren van toezicht en handhaving op schijnzelfstandigheid, is de Tweede Kamer op 16 december 2022 via de Voortgangsbrieff Werken met en als zelfstandige(n) geïnformeerd.

<sup>8</sup> In het toezicht wordt daarbij gewerkt volgens de uitgangspunten van de Controleaanpak Belastingdienst (CAB). Te raadplegen via [www.belastingdienst.nl](http://www.belastingdienst.nl)

## 2.2 *Boekenonderzoeken bij grote organisaties*

- De doelgroep grote organisaties bestaat uit de 13.000 grootste entiteiten (bestaande uit zowel profit als non-profit organisaties), publieke organisaties en zeer vermogende personen.
- Een boekenonderzoek wordt bij deze doelgroep ingesteld wanneer dit uit de individuele klantbehandeling doelmatig en doeltreffend wordt geacht. De klantcoördinator, het aanspreekpunt van grote organisaties, is samen met een team van experts verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van de behandelstrategie. Belastingdienst Grote Ondernemingen (GO) geeft daarbij invulling aan responsief handelen door haar optreden af te stemmen op de motieven van organisaties, de capaciteit en gelegenheid om de wettelijke regels na te leven en het feitelijk vertoonde gedrag van organisaties.
- Inherent aan grote organisaties is dat correcties soms aanzienlijk zijn. Als gevolg daarvan kan het totale correctiebedrag over de jaren fluctueren. Dit kan ten onrechte de indruk wekken dat het toezicht in het ene jaar veel doeltreffender is geweest dan in het andere jaar. Er zijn 554 boekenonderzoeken<sup>9</sup> bij grote organisaties uitgevoerd in 2022.

*Grote organisaties:*  
554 boekenonderzoeken,  
€ 306.999.000 correctie-  
resultaat  
255.000 uren besteed  
(460 uur gemiddeld)

## 2.3 *Boekenonderzoeken bij buitenlandse bedrijven die in Nederland belastingplichtig zijn*

- Deze doelgroep bestaat uit circa 200.000 buitenlandse entiteiten die in Nederland belastingplichtig zijn. Het gaat zowel om bedrijven die een langdurige relatie met Nederland onderhouden, als ondernemingen die slechts kort in Nederland actief zijn.
- De reden voor het instellen van een boekenonderzoek bij deze doelgroep ligt veelal in een in- of externe melding<sup>10</sup> en (verdere) informatie uit onze systemen, die wijzen op de veronderstelling dat mogelijk onjuist of onvolledig aangifte is gedaan. Met het instellen van een boekenonderzoek wordt, naast correctie van aangiften, nadrukkelijk beoogd een gedragsverandering bij een inhoudingsplichtige of belastingplichtige te bewerkstelligen. In veel gevallen wordt na gebleken onregelmatigheden binnen afzienbare termijn opnieuw een boekenonderzoek ingesteld om vast te stellen dat ondernemingen hun gedrag ook daadwerkelijk hebben aangepast.
- De boekenonderzoeken bij buitenlandse bedrijven die in Nederland belastingplichtig zijn, werden in 2022 voor een deel nog beïnvloed door de gevolgen van Covid-19 en vroegen aanpassingen in de manier waarop de onderzoeken zijn uitgevoerd. De pandemie had vooral invloed op de snelheid waarmee gegevens vanuit het buitenland konden worden aangeleverd. Er zijn 55 boekenonderzoeken bij buitenlandse bedrijven die in Nederland belastingplichtig zijn, uitgevoerd in 2022.

*Buitenlandse bedrijven die in Nederland belastingplichtig zijn:*  
55 boekenonderzoeken,  
€ 12.951.506 correctie-  
resultaat  
15.693 uren besteed  
(285 uur gemiddeld)

## 2.4 *Conclusie Boekenonderzoeken in 2022*

- In 2022 is aan de Tweede Kamer gerapporteerd dat de daling van het aantal boekenonderzoeken die vanaf 2016 is ingezet, zich ook over de jaren 2020 en 2021 heeft doorgezet<sup>11</sup>. Ook in 2022 stond het toezicht achteraf onder druk. Oorzaken daarvan (die ook hun weerslag hadden op de fraudeaanpak in 2022) zijn:
  - De Belastingdienst heeft in 2022 noodzakelijkerwijs een deel van de capaciteit voor het toezicht achteraf ingezet op de (herstel)werkzaamheden rondom het box 3-arrest en Fraude Signalerings Voorziening (FSV).
  - In de eerste maanden van 2022 golden nog beperkingen in verband met Covid-19 en waren ook de gevolgen hiervan uit 2020 en 2021 nog merkbaar. Boekenonderzoeken liepen hierdoor vertraging op, waardoor ze later gestart werden dan gepland en/of langer duurden dan gebruikelijk.

<sup>9</sup> GO rapporteert maximaal 1 onderzoek per entiteit per jaar. Feitelijk kunnen er meerdere onderzoeken bij dezelfde entiteit hebben plaatsgevonden. Het aantal van 554 betekent dus dat 554 entiteiten minimaal 1, maar mogelijk meer, boekenonderzoeken hebben gehad.

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2022-2023, 31066, nr. 1146.

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2021-2022, nr. 03419

- De gevolgen van krapte op de arbeidsmarkt en (natuurlijke) uitstroom van (ervaren) personeel op het uitvoeren van kennisintensieve werkzaamheden, zoals boekenonderzoeken.
  - Een groeiende populatie belastingplichtigen bij MKB-ondernemers (en een personeelsomvang die niet in dezelfde mate meegroeide).
  - Complexe wet- en regelgeving draagt eraan bij dat de uitvoering steeds arbeidsintensiever wordt<sup>12</sup>.
- Het effect van de inzet van de handhavingmix op de compliance meet de Belastingdienst, naast andere performance indicatoren<sup>13</sup>, met steekproefonderzoeken (bij de doelgroepen Particulieren en MKB) en de Fiscale Monitor. De uitkomsten van de steekproef zijn onder meer het percentage dat het nalevingstekort (gemiste opbrengsten) voor de gehele populatie uitdrukt en het percentage aangiften dat juist is ingediend. De Belastingdienst is daarbij tot nu toe in staat om het effect op de naleving van de daling van de toezichtactiviteiten achteraf (waaronder boekenonderzoeken) binnen de totale handhavingmix op te vangen, waarover de Kamer via het rapport analyse niveau toezicht achteraf<sup>14</sup> en in december vorig jaar geïnformeerd is<sup>15</sup>. Deze resultaten geven op zichzelf geen aanleiding om te veronderstellen dat er sprake zou zijn van een onvoldoende inzet van handhavingactiviteiten.

<b>Particulieren nalevingstekort</b> <sup>1617</sup>					
Belastingjaar	2014	2015	2016	2018	2020
Omvang populatie (aantal x 1.000)	8.189	8.204	8.136	8.098	7.684
Naleving (% correcte aangiften)	89 %	91%	92%	93%	95%
Nalevingstekort (% van de grondslag)	1,0%	0,8%	0,7%	0,5%	0,4%

<b>MKB nalevingstekort</b>					
Belastingjaar	2012	2013	2014	2015	2017
Omvang populatie (aantal entiteiten x 1.000)	1.444	1.418	1.472	1.531	1.723
Naleving (% correcte aangiften)	63%	57%	57%	58%	69%
Nalevingstekort (% in fiscaal belang)	6%	5,2%	5,8%	5,7%	4,3%

- Bovenstaande cijfers betreffen de meest recente resultaten. De Steekproef Ondernemingen bij MKB heeft normaliter een duur van twee jaar. De laatste Steekproef Ondernemingen bij MKB heeft betrekking op het belastingjaar 2017. De uitvoering van de steekproef is onder invloed van de maatregelen COVID-19 vertraagd. In 2022 is een nieuwe Steekproef Ondernemingen bij MKB gestart. Deze wordt in 2022 en 2023 uitgevoerd. De resultaten zullen in 2024 bekend worden. Voor een deel van de doelgroep grote organisaties is in 2023 gestart met een steekproef, namelijk de Steekproef Grote Ondernemingen segment Middelgroot. Deze zal twee jaar in beslag nemen. De resultaten zullen in 2025 bekend worden. In 2022 is een toename waarneembaar in het aantal boekenonderzoeken ten opzichte van 2021 (toen Covid-19 nog een grotere impact had op het buitentoezicht dan 2022) en zijn er in totaal 8.707 boekenonderzoeken afgerond (t.o.v. 7.094 boekenonderzoeken in 2021 bij deze doelgroepen).

<sup>12</sup> Zoals eerder aangegeven in de bijlage moties en toezeggingen bij de kamerbrief bij het Jaarplan Belastingdienst 2023 in Kamerstukken II 2022-2023, 31 066, nr. 1145.

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2021/22, 31066, nr. 1019. Bijlage Voortgangsrapportage op Belastingdienst Jaarplan 2021.

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2021-2022, nr. 03419

<sup>15</sup> Kamerstukken II 2022-2023, 31 066, nr. 1145

<sup>16</sup> Sinds 2016 wordt dit onderzoek tweejaarlijks uitgevoerd.

<sup>17</sup> Het nalevingstekort is gerapporteerd in het transactiejaar van de steekproef, terwijl in de Begroting/Jaarverslag het jaar gerapporteerd staat waarin de steekproef-uitslag bekend is.

<u>Cijfers over boekenonderzoeken in 2022:</u>	Aantal uren besteed aan boekenonderzoeken	Aantal boekenonderzoeken	Correctieresultaat uit boekenonderzoeken
<i>Midden- en kleinbedrijf</i>	669.160 uur (ca. 83 uur gemiddeld)	8.098 boekenonderzoeken	€ 519.572.264
<i>Grote organisaties</i>	255.000 uur (460 uur gemiddeld)	554 boekenonderzoeken	€ 306.999.000
<i>Buitenlandse bedrijven die in Nederland belastingplichtig zijn</i>	15.693 uur (285 uur gemiddeld)	55 boekenonderzoeken	€ 12.951.506
<b>Boekenonderzoeken in 2022 (totaal)</b>	<b>939.853 uur<sup>18</sup> (ca. 108 uur gemiddeld)</b>	<b>8.707 boekenonderzoeken</b>	<b>€ 839.522.770</b>

---

<sup>18</sup> Ter illustratie: ca. 783 fte



### 3 Fraudebestrijdingsinitiatieven in 2022

- De aanpak van fiscale fraude is belangrijk, omdat het tot schade voor de schatkist leidt en het maatschappelijk draagvlak voor het betalen van belasting aantast. Daarom maakt ook fraudebestrijding onderdeel uit van de in te zetten handhavingmix door de Belastingdienst.
- Met fiscale fraude wordt gedoeld op de situatie waarin een burger of een bedrijf grofschuldig of opzettelijk geen- of een onjuiste of onvolledige aangifte doet of de verschuldigde belasting niet, niet-geheel, of niet tijdig betaalt. Voor het behoud van het maatschappelijk draagvlak is het noodzakelijk dat de goedwillende burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat de kwaadwillenden worden aangepakt zodat ook zij hun fiscale verplichtingen moeten nakomen.
- Daar waar een vermoeden is van strafbare feiten en omstandigheden wordt, conform wet- en regelgeving, een belastingplichtige aangemeld voor strafrechtelijke vervolging door de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD). Hiertoe wordt het protocol aanmelding en afdoening van fiscale delicten (AAFD) gebruikt. De volgende twee praktijkvoorbeelden illustreren hoe een signaal vanuit het toezicht door de Belastingdienst kan leiden tot strafvervolging.

**Praktijkvoorbeeld 1: Aanhouding belastingadviseur in onderzoek FIOD naar belastingfraude**

Een melding van een ander onderdeel van de Belastingdienst is aanleiding geweest voor een strafrechtelijk onderzoek van de FIOD naar een verdachte van belastingfraude. Dit onderzoek vindt plaats onder leiding van het Functionele Parket (FP) van het Openbaar Ministerie (OM). De casus betreft de eigenaar van een belastingadviesbureau. De FIOD heeft zijn woning en een bedrijfspand doorzocht, waarbij beslag is gelegd op fysieke en digitale administratie. De verdachte heeft vermoedelijk over een aantal jaren onjuiste aangiften van zijn eigen inkomsten- en omzetbelasting gedaan. Daarnaast voerde de verdachte geen deugdelijke administratie, omdat hij bepaalde facturen niet in zijn administratie heeft opgenomen en bewaard. Het exacte nadeel voor de schatkist moet uit nader onderzoek blijken, maar het geschatte nadeel bedraagt ongeveer 340.000 euro.

**Praktijkvoorbeeld 2: Onderzoek naar belastingfraude met valse facturen**

Naar aanleiding van een signaal van een ander onderdeel van de Belastingdienst en onder leiding van het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie (OM) is vanuit de FIOD een onderzoek gestart naar een vermoeden van belastingfraude met valse facturen. Uit onderzoek bleek dat van de bankrekeningen van twee van de verdachten en aan hen gelieerde vennootschappen miljoenen contant werden opgenomen. Het onderzoeksteam van de FIOD heeft geldstromen ontdekt waarbij meerdere verdachten of vennootschappen betrokken zijn. De verdachten maakten gebruik van valse facturen, overeenkomsten en betalingsomschrijvingen om het te doen voorkomen alsof sprake was van legitieme geldstromen. Het vermoeden is dat de op de facturen vermelde diensten en prestaties in werkelijkheid niet zijn verricht. Daarnaast hebben verdachten vermoedelijk valse facturen in hun administratie opgenomen en aan de Belastingdienst overgelegd, waardoor ten onrechte grote bedragen aan voorbelasting werden teruggevraagd. Het nadeel voor de schatkist moet uit nader onderzoek nog blijken. De FIOD heeft daarbij zes personen aangehouden. Dit zestal en zeven aan hen gelieerde vennootschappen worden verdacht van grootschalige belastingfraude, witwassen en valsheid in geschrifte. Er zijn doorzoekingen verricht in de woningen van de verdachten, alsmede woningen van derden. Ook zijn er drie bedrijfspanden doorzocht. Tijdens deze doorzoekingen is gebruikgemaakt van geldhonden van de politie. Er is beslag gelegd op fysieke en digitale administratie, telefoons, bankrekeningen, ruim 200.000 euro aan contant geld, auto's, twee boten en dure horloges. De personen zijn inmiddels in vrijheid gesteld, maar blijven verdachten in het onderzoek.

- Naar aanleiding van het uitzetten van de FSV in 2020 is de behandeling van de extern ontvangen meldingen van mogelijke fouten of fraude, die voorheen in de FSV werden geregistreerd, grotendeels stilgelegd en opgeschort. Deze meldingen kunnen momenteel niet door de Belastingdienst in het toezicht worden uitgezet. Voor de ontwikkeling van een nieuw proces is een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling (GEB) uitgevoerd en aangeboden aan de Functionaris Gegevensbescherming (FG) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). De AP heeft in juli 2022 geadviseerd om het proces niet eerder te starten dan nadat de adviespunten zijn opgepakt. Begin 2023 is het Programma Fiscale Meldingen & Informatiestromen (PFMI) van start gegaan, met als doel het gefaseerd herstarten van het gebruikmaken van meldingen in daarvoor in te richten processen. Zoals eerder

gemeld<sup>19</sup>, betekent dit niet dat er geen enkel signaal meer wordt verwerkt. Zo selecteert de FIOD de strafrechtelijk relevante signalen om deze te onderzoeken.

- De Belastingdienst kan in het geval van opzet of grove schuld bij een onjuiste en/of onvolledige aangifte een vergrijpboete opleggen, zowel bij burgers als bedrijven. Als er sprake is van wat in het normale spraakgebruik wordt bedoeld met 'een foutje' maken, bijvoorbeeld een verschrijving in de aangifte, wordt er geen vergrijpboete opgelegd. Een vergrijpboete kan naar aanleiding van een boekenonderzoek worden opgelegd, maar kan ook volgen uit een kantoortoets.
- De Belastingdienst onderneemt initiatieven om situaties die een hoog risico op fiscale fraude vormen te onderzoeken en aan te pakken. In het Jaarplan Belastingdienst 2022 en de 'jaarschijf' 2022 van het Handhavingsarrangement<sup>20</sup> zijn dergelijke initiatieven opgenomen. Daarbij hanteert de Belastingdienst een brede set van handhavingsinstrumenten, waar het boekenonderzoek er een van is.
- Hierna volgt een opsomming van de volgende fraudebestrijdingsinitiatieven. Daarbij zijn acht recente praktijkvoorbeelden opgenomen die een beeld schetsen van de aard van de verschillende fraudebestrijdingsinitiatieven.
  - i. Verhuld Vermogen
  - ii. Aanpak Risicovolle Netwerken
  - iii. Btw-carrouselfraude
  - iv. Fiscale aspecten fraude met (niet-fiscale) coronasteunmaatregelen
  - v. Turbolidiquidaties
  - vi. Onverklaarbare uitgaven
  - vii. Fraude in de zorg
  - viii. Samenwerking met andere overheden in LIEC/RIEC's, LSI en NSOC (voorheen MIT)

*Cijfers over fraudebestrijding in 2022*  
 3865 vergrijpboetes toezicht  
 (GO: 117, MKB: 3.024, P: 724)  
 374 aangemelde zaken FIOD  
 (GO: 26, MKB: 332, P: 16)  
 231.260 opsporingsuren FIOD  
 127 processen-verbaal ingeleverd bij het OM  
 72 keer door het OM overgegaan tot vervolging

### 3.1 Opsomming fraudebestrijdingsinitiatieven in 2022

#### i. Verhuld Vermogen

- Met het programma Verhuld Vermogen (VhV) wordt geprobeerd inkomen en vermogen dat ten onrechte buiten beeld van de Belastingdienst is gebracht alsnog op te sporen en te belasten. Belastingplichtigen worden er daarbij op gewezen dat het buiten beeld brengen van vermogen voor de Belastingdienst door inkomen en vermogen te verhullen niet loont. In het kader van het programma VhV wordt intensief samengewerkt tussen de FIOD en andere onderdelen van de Belastingdienst.
- De focus van het programma lag in 2022 op de speerpunten FATCA/CRS-gegevens (dit betreffen internationale verdragen over de uitwisseling van gegevens over financiële rekeningen in de aanpak van belastingontduiking en zwartsparen in het buitenland), woon- en vestigingsplaats-problematiek en onbekende belastingplicht.
- Binnen de projecten is de verdergaande verschuiving van het verhullen via een buitenlandse bankrekening naar andere meer complexe vormen van verhulling ook in 2022 zichtbaar. Het klassieke zwartsparen wordt daarbij steeds meer ingewisseld voor nieuwe 'producten' om inkomen en vermogen buiten het zicht van de Belastingdienst te houden. Het gebruik van constructies met buitenlandse rechtspersonen is groter geworden, het gebruik van virtuele valuta groeit en belastingplichtigen stellen ook vaker dat zij niet meer in Nederland wonen, maar verhuisd zijn naar een jurisdictie waarbij een lagere

*Verhuld Vermogen*  
 €113.903.000 correctie-  
 resultaat  
 138.000 ingezette uren  
 programma VhV  
 3 aangemelde zaken FIOD  
 8.242 opsporingsuren FIOD  
 3 processen-verbaal ingeleverd  
 bij het OM  
 3 keer door OM overgegaan tot  
 vervolging

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2022-2023, 31066, nr. 1146.

<sup>20</sup> Het handhavingsarrangement voor de opsporing van zowel financiële en fiscale als criminaliteit is afgesloten tussen de Minister van Financiën en het College van procureursgeneraal van het Openbaar Ministerie (OM) en bevat doelstellingen en concrete afspraken voor de periode 2020-2023. Het komt tot stand in samenspraak met alle ketenpartners (toezicht, opsporing en vervolging), zodat de handhavingsactiviteiten zo goed mogelijk op elkaar aansluiten.

(of geen) belastingdruk is. Onderzoeken naar deze complexere vormen en eventuele procedures zijn zeer arbeidsintensief.

- In 2022 is uitvoering gegeven aan de externe communicatie van het programma. Extern heeft dit onder andere geleid tot 2 podcasts<sup>21</sup> over Verhuld Vermogen en een animatie<sup>22</sup> die op heldere wijze de aanpak in woord en beeld brengt. Ook vanuit de advieswereld is in toenemende aandacht voor de negatieve gevolgen van het verhullen van vermogen voor hun clientèle.
- We hebben in 2022 minder capaciteit ingezet op de aanpak van verhuld vermogen dan gepland, onder meer door het urgente werk aan herstelacties box 3. Ook is het opleggen van IH-aanslagen (ook die een relatie hebben met het programma VhV) aangehouden als gevolg van het box 3-arrest. Het voorbereidende werk voor die aanslagen is wel zo veel mogelijk in 2022 gedaan. In 2023 is de verwachting dat er een inhaalslag plaatsvindt.<sup>23</sup>

**Praktijkvoorbeeld 3: samenwerking Verhuld Vermogen (fiscaalrechtelijke aspecten) en FIOD (strafrechtelijke aspecten)**

*Bij een ander onderdeel van de Belastingdienst is door de FIOD - met inachtneming van de wettelijke (privacy)kaders - een lijst met namen aangeleverd van natuurlijke- en rechtspersonen met een Nederlandse link die een rekening bij een buitenlandse X bank (niet gevestigd in de EU) zouden aanhouden dan wel een aanvraag hebben ingediend om een rekening te openen. Omdat niet bekend was welke natuurlijke personen achter de vennootschappen zaten die op die lijst stonden, heeft de Belastingdienst een verzoek om informatie gestuurd naar de bevoegde autoriteit. Op basis van de daarop ontvangen informatie, is in een individuele zaak een belastingplichtige in beeld gekomen als 'ultimate beneficial owner' van een buitenlandse vennootschap. Belastingplichtige (een natuurlijk persoon) is 100% aandeelhouder en bestuurder van een Nederlandse vennootschap. Belastingplichtige heeft een vennootschap laten oprichten in een jurisdictie waarbij een lagere (of geen) belastingdruk is. De 'nominee' bestuurder en aandeelhouder van deze buitenlandse vennootschap was een persoon werkzaam voor een lokaal trustkantoor. Met deze persoon was afgesproken dat alle bestuursbevoegdheden werden overgedragen aan de belastingplichtige en dat hij voor 100% gerechtigd was tot de opbrengsten van de vennootschap. De buitenlandse vennootschap had een bankrekening bij de X bank. Belastingplichtige heeft een deel van de omzet die eerst in zijn Nederlandse vennootschap viel, laten factureren door de buitenlandse vennootschap. Die inkomsten zijn geland op de bankrekening bij de X bank. Belastingplichtige heeft vervolgens met een creditcard het geld van de rekening bij de X bank opgenomen voor privédoeleinden. Belastingplichtige had zijn belang in de buitenlandse vennootschap en de gelden die hij daaruit onttrok niet vermeld in zijn aangiften inkomstenbelasting. De buitenlandse vennootschap was ook niet bekend bij de Belastingdienst. Door het oprichten van een buitenlandse vennootschap, gebruik te maken van een 'nominee' bestuur en aandeelhouder en een buitenlandse bankrekening, heeft belastingplichtige getracht zijn betrokkenheid bij de buitenlandse vennootschap buiten het zicht van de Nederlandse fiscus te houden en zijn inkomsten te verhullen. Met belastingplichtige en zijn vennootschappen is een vaststellingsovereenkomst gesloten over de heffing van inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, omzetbelasting, rente en vergrijpboetes.*

ii. Aanpak Risicovolle Netwerken

- Via de Aanpak Risicovolle Netwerken (ARN) richten we ons op de aanpak van (zeer) omvangrijke landelijke risicovolle netwerken, waarbij de verdenking bestaat dat er sprake is van een structurele samenwerking met als doel financieel voordeel te hebben bij niet-naleving in het fiscale domein.
- De aanpak van deze netwerken heeft als doel het stoppen en voorkomen van het plegen van belastingontduiking en het herstellen van de te weinig aangegeven en/of betaalde belasting bij burgers en bedrijven die herhaaldelijk niet

*Aanpak Risicovolle Netwerken*  
 € 468.963 correctie-resultaat  
 22.000 toezichten  
 44 boekenonderzoeken  
 2 aangemelde zaken FIOD

<sup>21</sup> Te raadplegen via <https://over-ons.belastingdienst.nl/onderwerpen/verhuld-vermogen/>

<sup>22</sup> Te raadplegen via <https://over-ons.belastingdienst.nl/aanpak-verhuld-vermogen/>

<sup>23</sup> Zie ook

[https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard\\_functies/privé/contact/rechten\\_en\\_plichten\\_bij\\_de\\_belastingdienst/vaststellingsovereenkomst2/vaststellingsovereenkomst](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/standaard_functies/privé/contact/rechten_en_plichten_bij_de_belastingdienst/vaststellingsovereenkomst2/vaststellingsovereenkomst) voor meer informatie over wat een vaststellingsovereenkomst uit praktijkvoorbeeld 3 is en waarom we dit gebruiken.

voldoen aan de gevolgen van belastingplicht en betalingsverplichtingen. Dit gebeurt door alle posten uit het netwerk grondig te bekijken, controleren en behandelen. Hierbij wordt hoofdzakelijk intensief ingezet op het invorderen van nog openstaande vorderingen en het toepassen van diverse schadebeperkende maatregelen om fraude te voorkomen, zoals intrekken van OB- en LH-nummer. Er wordt ook gebruik gemaakt van andere handhavingsinstrumenten, waaronder kantoortoets en boekenonderzoek. Daarbij worden er aanslagen (met in voorkomende gevallen boetes) opgelegd. De aanpak richt zich in dit verband sterk op de vraag waar voor de betrokkene de financiële belangen zitten en op de vraag hoe men bij die financiële belangen kan komen. Hierbij speelt het netwerk dat wordt gebruikt voor de financiële transacties van betreffend subject een belangrijke rol en wordt dan ook volledig behandeld.

**Praktijkvoorbeeld 4: aanpak van een risicovol netwerk door het team ARN**

*Een echtpaar woont formeel in Nederland maar verblijft feitelijk voornamelijk in het buitenland. De ene partner heeft een onderneming waarbij klanten kostbare auto's kopen, die nagenoeg geen inkomen en geen vermogen hadden en ook geen zichtbare schulden aangingen. De andere partner handelt in bv's maar doet nooit aangifte bij de Belastingdienst, behalve een keer een verliesaangifte voor de vennootschapsbelasting. De andere partner maakt gebruik van aandelenoverdrachten aan katvangers. Een bv zou een negatief vermogen hebben volgens die ene (verlies)aangifte vennootschapsbelasting, maar blijkt echter miljoenen euro's aan vermogen te hebben. Er worden valse jaarstukken gedeponereerd. De familieleden van het echtpaar worden in het netwerk betrokken. In totaal betreft dit netwerk 50 BSN's. Er zijn diverse aanslagen opgelegd en invorderingsmaatregelen zijn genomen. Voor één belastingmiddel wordt nog een nader onderzoek ingesteld. De Aanpak Risicovolle Netwerken voorkomt eventueel verder fiscaal misbruik door extra controlemomenten in te stellen, bijvoorbeeld wanneer er verzoeken voor teruggaven worden ingediend.*

iii. Btw-carrouselfraude

- Bij btw-carrouselfraude draagt een ondernemer geen btw af aan de Belastingdienst, terwijl hij of zij die btw wel in rekening brengt bij zijn of haar afnemers. Hierbij zijn altijd meer bedrijven betrokken (minstens drie), draagt minimaal één bedrijf de ontvangen btw niet af én is één van de ondernemingen gevestigd in een ander EU-land (zie ook het begrip Intracommunautaire levering in bijlage 1). Doordat de fraude zo ingewikkeld is opgezet, worden de Belastingdienst en goedwillende ondernemers misleid.
- De behandeling van btw-carrouselfraude is zowel preventief als repressief van aard. Primair is het doel het reduceren van de fraudemogelijkheden, het zo snel mogelijk stopzetten van lopende-, en het voorkomen van mogelijke nieuwe btw-carrouselfraudes. In de signalering en aanpak van btw-carrouselfraude wordt intensief samengewerkt met de FIOD.
- Een voorbeeld van onze preventieve aanpak van btw-carrouselfraude is het afgeven van waarschuwingsbrieven, gericht aan ondernemers om niet onbedoeld betrokken te raken bij btw-fraude<sup>24</sup>. Hierin wordt de geadresseerde ondernemer gewaarschuwd dat hij zorgvuldig moet zijn bij het kiezen van zijn leveranciers en afnemers. Dit doen we bijvoorbeeld bij een ondernemer die nieuw is in een bepaalde handel waarvan de Belastingdienst kennis heeft dat goederen worden verhandeld binnen een keten waarin door tenminste één partij niet wordt voldaan aan de wettelijke btw-verplichtingen. Bij een bedrijfsbezoek kan voorlichting hierover worden gegeven en laten medewerkers een waarschuwingsbrief achter. Op grond van nationale regelgeving en jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie kan deze wetenschap bij de ondernemer ertoe leiden dat de aftrek van de aan hem in rekening gebrachte btw wordt geweigerd. Er kunnen onder omstandigheden ook strafrechtelijke gevolgen verbonden worden aan het ontvangen van de waarschuwingsbrief. In de beoordeling of een ondernemer wist of had moeten

*btw-carrouselfraude*  
 € 50.480.055 correctie-  
 resultaat  
 32.890 toezichten  
 313 boekenonderzoeken  
 Geen aangemelde zaken FIOD  
 14.938 opsporingsuren FIOD  
 3 processen-verbaal  
 ingeleverd bij het OM  
 Geen enkele keer door OM  
 overgegaan tot vervolging

<sup>24</sup> Op de internetsite van de Belastingdienst te vinden:

([https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/btw\\_aangifte\\_doen\\_en\\_betalen/btw-fraude/](https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/btw/btw_aangifte_doen_en_betalen/btw-fraude/)).

weten dat hij onderdeel uitmaakt van een keten waarin btw-fraude wordt gepleegd, is de ontvangst van de waarschuwingsbrief namelijk één van de elementen die daarin wordt meegewogen.

- Zowel in de EU als in Nederland is het btw-gat de afgelopen jaren teruggebracht. Nederland loopt in vergelijking met andere EU-landen relatief weinig btw-inkomsten mis<sup>25</sup> en de aanpak van de Belastingdienst (inclusief de FIOD) lijkt succesvol. Op dit moment ligt er een wetsvoorstel in de Tweede Kamer (wet implementatie Richtlijn betalingsdienaantbieders)<sup>26</sup> dat gericht is op de bestrijding van btw-fraude bij e-commerce (online aankopen door particulieren), waardoor mogelijke fraudepatronen op basis van betaalgegevens sneller en eenvoudiger kunnen worden gedetecteerd.
- De overkoepelende aanpak van btw-fraude<sup>27</sup> (dus niet gericht op btw-carrouselfraude) komt voort uit de brede handhavingsaanpak, zoals uit de afgifte van btw-nummers, controle op voorbelasting maar ook boekenonderzoeken waarbij de omzetbelasting wordt geraakt en is dus niet gericht op een specifiek fraudebestrijdingsinitiatief als zodanig, zoals de btw-carrouselfraude aanpak. De FIOD heeft hierin de rol van opsporingsinstantie (waar 23 signalen vanuit het toezicht van de Belastingdienst zijn aangeleverd) en heeft hier in 2022 34.755 opsporingsuren aan besteed, 19 processen-verbaal ingeleverd bij het OM waarvan in 9 gevallen het OM is overgegaan tot vervolging. Het onderzoek naar grensoverschrijdende btw-fraude met jong gebruikte auto's<sup>28</sup>, een werkwijze die in eerste aanleg zichtbaar is geworden binnen de aanpak van de btw-carrouselfraude, heeft nog niet geleid tot een nadere specifieke aanpak.

**Praktijkvoorbeeld 5: aanpak van btw-carrouselfraude**

*De Belastingdienst heeft een boekenonderzoek ingesteld bij X bv, waarvan de activiteiten onder meer bestaan uit de handel in vracht- en personenauto's. Daarnaast heeft X bv in 2017 en 2018 ook een aantal exclusieve horloges ingekocht en verkocht. Naar aanleiding van het onderzoek dat volgde, legt de inspecteur een btw-naheffingsaanslag op aan X bv. Dit betreft voor een groot deel de verkoop van de horloges. De inspecteur stelt daarbij dat X bv ten onrechte het nultarief heeft toegepast bij de verkoop van horloges. Rechtbank Zeeland-West-Brabant volgt de inspecteur en oordeelt dat X bv voor een aantal transacties met betrekking tot de horloges niet aannemelijk maakt dat zij recht heeft op toepassing van het nultarief (volgens X BV verkoop van horloges aan een onderneming, bv 2, in een ander EU-land). Volgens de rechtbank is onder andere niet vast te stellen dat enkele horloges zijn verzonden, missen er trackingnummers en komen de nummers van de horloges op verzendbewijzen niet overeen met de nummers op de facturen. Verder maakt de inspecteur, aldus de rechtbank, aannemelijk dat voor de overige transacties met betrekking tot de horloges X bv betrokken is bij btw-carrouselfraude. De rechtbank onderschrijft de stelling van de inspecteur. "Door met regelmaat op papier, in strijd met de werkelijkheid, een goederenstroom te creëren waarbij aan de fiscus wordt voorgespiegeld dat goederen aan bv 2 zijn geleverd, welke goederen vervolgens door bv 2 nagenoeg uitsluitend aan diverse Nederlandse ploffers worden doorgeleverd is [gemachtigde] willens en wetens een belangrijke initiator van carrouselfraude met het gevolg dat in Nederland te weinig btw wordt afgedragen"*

- iv. Fiscale aspecten fraude met (niet-fiscale) coronasteunmaatregelen (vertraagd)
- Ondernemers kunnen gewijzigde of aanvullende btw-aangifte doen via een 'suppletie omzetbelasting'. Een ondernemer is dit verplicht wanneer te veel of te weinig btw is aangegeven in de afgelopen vijf jaar. In sommige gevallen is daarbij een suppletie omzetbelasting ingestuurd om ten onrechte een (hogere) uitkering vanuit de coronasteunpakketten te krijgen. Dat bleek uit een eerste analyse en uit meldingen die er in het kader van mogelijke fraude met coronamaatregelen zijn binnengekomen. Daarom zijn er op dit moment drie pilots: twee pilots met betrekking tot meldingen van de FIOD en FIU (Financial Intelligence Unit). Eén pilot heeft betrekking op fiscaal misbruik van coronasteunmaatregelen. Het gaat daarbij om vermoedelijk onjuiste btw-aangifte en Tegemoetkoming Vaste Lasten (TVL). Er is voor deze drie pilots tot nu toe 1 boekenonderzoek afgerond, en er zijn er 14 onderhanden.
  - Het project waarmee we op basis van de signalen en meldingen aan de slag gaan, is nog maar beperkt van de grond gekomen. Dit komt voornamelijk vanwege beperkte capaciteit en is deels een gevolg van

<sup>25</sup> Zie daarvoor ook het antwoord op vragen van het lid Idsinga over Operation Admiral en de handhaving op btw-carrouselfraude in Kamerstukken II 2022-2023, 24632, nr. 1308

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2022-2023, 36 231, nr. 3

<sup>27</sup> genoemd in de jaarschijf 2022 van het handhavingsarrangement

<sup>28</sup> genoemd in de jaarschijf 2022 van het handhavingsarrangement

het stilgelegde signalenproces<sup>29</sup>. Voor een van deze pilots geldt dat we pas van start kunnen als we de Privacy Risico Assessment (PRA) op de informatiestroom van de Noodmaatregel Overbrugging Werkgelegenheid (NOW) hebben afgerond. Het doel is de PRA in de loop van 2023 af te ronden.

v. Turboliquidaties (vertraagd)

- Een turboliquidatie is een snelle manier om bijvoorbeeld een besloten vennootschap (bv) op te heffen. Dit is een legale vorm van bedrijfsbeëindiging, maar er zijn wel voorwaarden aan verbonden. Hier wordt niet altijd aan voldaan: er zijn bijvoorbeeld gevallen bekend dat kort voor de datum van de turboliquidatie negatieve aangiften btw worden ingediend en door de Belastingdienst worden uitbetaald. Daarbij zijn er rechtspersonen die kort voor de datum van de turboliquidatie in handen komen van zogenaamde 'katvangers'<sup>30</sup>, hetgeen een kenmerk is van verhullend gedrag van de oorspronkelijke eigenaren/bestuurders.
- Vanuit de pilot Turboliquidaties, die in februari 2020 is gestart, vindt een nader onderzoek plaats naar aard, ernst en omvang van (het misbruik van) turboliquidaties, waarbij de focus ligt op de fiscale benadeling. Doel van de pilot is om te komen tot aanbevelingen voor toezichtinstrumenten. De pilot zou oorspronkelijk een doorlooptijd van één jaar hebben. Deze termijn heeft vertraging opgelopen door o.a. de beperkingen die de Covid 19-pandemie met zich mee heeft gebracht en de benodigde data die niet tijdig beschikbaar was. In september 2021 is een eerste rapportage uitgebracht die met name ziet op aanbevelingen voor preventieve maatregelen die genomen kunnen worden om nadelige gevolgen voortvloeiend uit turboliquidaties zoveel mogelijk te voorkomen dan wel te beperken. Dit heeft geleid tot 14 aanbevelingen, die zoveel als mogelijk opvolging hebben gekregen. De bevindingen uit de onderzoekspilot gaven aanleiding om nader onderzoek te doen. Zo wordt momenteel een nader onderzoek in het kader van bankrekeningen verricht. Op dit moment zijn voor deze pilot nog geen boekenonderzoeken gedaan. Het ligt in de planning dat eind mei 2023 de analyse wordt afgerond. Dan wordt beoordeeld om een of meerdere boekenonderzoeken uit te voeren. Afhankelijk daarvan verwachten we de pilot vooralsnog 1 juli 2023 af te ronden.

vi. Onverklaarbare uitgaven (vertraagd)

- Bij het project rond onverklaarbare uitgaven gaat het om natuurlijke personen die uitgaven doen voor bijvoorbeeld vastgoed, voertuigen, antiek en kunst die op basis van de opgegeven inkomsten en vermogens niet te verklaren zijn. Eerdere onderzoeken rond dit thema hebben duidelijk gemaakt dat er een bredere analyse nodig is om de aanpak te kunnen toespitsen op daadwerkelijke risico's in de gevallen waarin onverklaarbare uitgaven geconstateerd worden. De in het Jaarplan Belastingdienst 2022 aangekondigde aanpak van onverklaarbare uitgaven is in 2022 niet van de grond gekomen. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat personele capaciteit voor toezicht is ingezet op de onvoorziene (herstel)werkzaamheden rondom FSV en het box 3-arrest. De start is voorzien in de tweede helft van 2023.
- In het Jaarplan Belastingdienst 2023 is aangekondigd dat er een pilot rond de aanschaf van auto's uitgevoerd wordt. De in 2022 begonnen voorbereidende werkzaamheden zijn nog niet afgerond maar zijn erop gericht om dit project nog in 2023 van start te laten gaan.

vii. Fraude in de zorg (vertraagd)

- De signalen die de Belastingdienst via het Informatieknoppunt Zorgfraude (IKZ) ontvangt kunnen momenteel niet in het toezicht worden uitgezet omdat het eerdergenoemde signalenproces waarvan de Belastingdienst gebruikmaakte, stilstaet.
- Signalen van zorgfraude of informatie ten behoeve van de aanpak van zorgfraude kunnen worden gedeeld met de FIOD en het Openbaar Ministerie (OM) als er sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit. De mogelijkheid bestaat om bilateraal gegevens met andere instanties te delen. Dit is casusafhankelijk en hierbij is het noodzakelijk dat er een ontheffing van

2.353 opsporingsuren FIOD 1 keer door OM overgegaan tot vervolging
--------------------------------------------------------------------------

<sup>29</sup> Kamerstukken II 2022-2023, 31 066, nr. 1146

<sup>30</sup> In het kort zijn dit mensen die in naam eigenaar zijn van, in dit geval, een bedrijf met als doel de werkelijke eigenaren/bestuurders buiten bereik van (justitiële) autoriteiten en instanties te houden.

de geheimhoudingsplicht op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen wordt verleend. Dit geldt ook voor de inzet van fiscale kennis en expertise. Ontheffing van de fiscale geheimhoudingsplicht kan op verzoek en hiervoor gelden criteria die per geval beoordeeld zullen moeten worden. Tot op heden is er vanuit de fiscale processen geen signaal van zorgfraude naar boven gekomen dat zich hiervoor leent.

- De FIOD is in de strafrechtelijke keten deelnemer aan de stuur-en weegploeg fraude in de zorg. In deze stuur-en weegploeg wordt in overleg met het OM, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) gesproken over mogelijke fraudesignalen. Daarnaast zijn er vanuit de FIOD in dit kader activiteiten en onderzoek op overige thema's als corruptie en faillissementsfraude.<sup>31</sup>

*viii.* Samenwerking met andere overheden in LIEC/RIEC's, LSI en NSOC (voorheen MIT)

Samenwerking met andere overheden (w.o. opsporingsdiensten) is van grote waarde voor het voorkomen en bestrijden van fraude. Tevens stelt die samenwerking de Belastingdienst in staat om vanwege het maatschappelijk belang bij te dragen aan overheidsbreed toezicht op het gebied van ondermijning, belasting- en premiefraude, fraude met toeslagen en uitkeringen en overtredingen van arbeidswetgeving en daarmee samenhangende misstanden. Die samenwerking vindt plaats binnen LIEC/RIEC's, LSI en NSOC.

*Samenwerking in LIEC/RIEC's*

- We leveren vanuit de Belastingdienst een bijdrage aan de aanpak van fiscale fraude in het kader van criminele ondermijning. Dit doen we in de samenwerkingsverbanden van het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC). In RIEC-verband werkt de Belastingdienst samen met onder andere gemeenten, Douane, politie en Openbaar Ministerie op een aantal ondermijningsthema's:
  - Georganiseerde hennepsteelt;
  - Mensenhandel en – smokkel;
  - Misbruik en fraude binnen de vastgoedsector;
  - Witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit;
  - Regionale handhavingsknelpunten waaronder criminele motorbendes.
- De aanpak van deze ondermijnende criminaliteit is er niet alleen op gericht om criminelen voor de rechter te krijgen, maar ook om ze in hun portemonnee te raken. De Belastingdienst kan daarbij een aanslag opleggen over het criminele inkomen en vermogen. Dat maakt het mogelijk om, aanvullend op de acties van onze partners, beslag te leggen op waardevolle spullen, zoals auto's, panden of boten. In RIEC-verband wordt casuïstiek integraal aangepakt en wordt nauwelijks met meldingen gewerkt, of doet de Belastingdienst de fiscale interventie aanvullend op de strafrechtelijke aanpak.

*Samenwerking in RIEC's*  
 €114.305.359 correctieresultaat  
 130 boekenonderzoeken  
 30.617 toezichturen  
 1 aangemelde zaak FIOD, die (nog) niet heeft geleid tot een ingeleverd proces-verbaal bij het OM  
 343 opsporingsuren FIOD

**Praktijkvoorbeeld 6: Een onderzoek in de aanpak van ondermijnende criminaliteit in RIEC-verband**

*Dit voorbeeld betreft een crimineel familienetwerk dat al decennialang actief is in de ondermijnende criminaliteit en tot dan toe niet aangepakt kon worden. Het gaat daarbij onder meer om handel in- en productie van verdovende middelen, handel in vuurwapens, productie en uitgifte van vals geld, witwassen, afpersing, bedreiging en gewelddadige incasso's. Daarnaast wordt het netwerk in verband gebracht met meerdere liquidaties en (pogingen) tot moord en/of doodslag. Het onderzoek dat door de FIOD is gestart als gevolg van de samenwerking met andere onderdelen van de Belastingdienst en de politie is een ingewikkelde internationale casus op het vlak van witwassen en financiële criminaliteit. In de gezamenlijke aanpak zijn afwegingen gemaakt door de diverse deelnemende overheidspartijen, waaronder de Belastingdienst, rondom het type interventie, het effect en impact hiervan, de beschikbare capaciteit, de mogelijkheden voor gegevensdeling tussen ketenpartners en de personele veiligheid. Dit laatste aspect is actueel nu de FIOD en andere onderdelen van de Belastingdienst in de aanpak van georganiseerde ondermijnende (drugs)criminaliteit door het ministerie van Justitie en Veiligheid steeds meer als partners worden gezien. Er volgt een onderzoek en na grote integrale controles zijn door de Belastingdienst diverse aanslagen opgelegd en invorderingsmaatregelen genomen.*

<sup>31</sup> Dit heeft niet direct betrekking op de Belastingdienst en valt buiten de scope van de rapportage naar aanleiding van de motie Idsinga.

### *Samenwerking in LSI*

- Binnen de 'Samenwerkingsovereenkomst voor Interventieteams' (Landelijke Stuurgroep Interventieteams, LSI) werken diverse overheidspartijen, waaronder de Belastingdienst en gemeenten, samen op het gebied van handhaving in het sociale zekerheidsdomein. In LSI-verband (bijvoorbeeld de gebiedsgebonden aanpak) wordt samengewerkt gericht op het tegengaan van onrechtmatig gebruik van overheidsmiddelen en overheidsvoorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, het voorkomen en bestrijden van belasting- en premiefraude en het niet naleven van de arbeidswetten.
- De Belastingdienst neemt op dit moment niet deel aan nieuwe LSI-projecten vanwege het feit dat de Functionaris Gegevensbescherming (FG) van het ministerie van Financiën heeft aangegeven risico's te zien in de manier waarop de informatie-uitwisseling nu staat beschreven in het LSI-convenant. Om te komen tot een meer solide juridische basis en om te voldoen aan de vereisten van de AVG, werken de juristen van de afzonderlijke partners aan een procesbeschrijving, een privacyprotocol en een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA). Verder is, in opdracht van de stuurgroep LSI, het LSI-convenant geëvalueerd. Dit leidt mogelijk tot aanpassing van het convenant. Zodra de DPIA, na een positief advies van de FG, bestuurlijk is geaccordeerd, kan weer worden deelgenomen aan nieuwe LSI-projecten. In 2022 is nog wel deelgenomen aan de al lopende projecten.

#### ***Praktijkvoorbeeld 7: Handhaving op (on)juist opgegeven woonadres en (on)juiste inschrijving in Basis Registratie Personen (BRP) via LSI***

*Een persoon staat op een adres ingeschreven met twee jonge kinderen. Vanuit LSI-partners komt het signaal dat de partner vermoedelijk ook op het adres woont, terwijl de partner als Vertrokken Onbekend Waarheen (VOW) staat geregistreerd. Partner heeft een schuld bij de Belastingdienst. Tenslotte zou de politie graag met de partner in gesprek gaan. Er vindt een huisbezoek plaats, waarbij de partner inderdaad wordt aangetroffen. Uit het onderzoek en gesprek komt naar voren dat de partner daar het merendeel van de week verblijft. Als gevolg van het huisbezoek wordt de partner ingeschreven in de BRP, doordat de partner ter plaatse een verhuisformulier invult. Hierbij worden de volgende argumenten gebruikt: A) Inschrijving waar je woont is een verplichting, ook voor veiligheid bij incidenten; B) Bekend adres zorgt ook voor mogelijke oproepen voor belangrijke zaken zoals bijvoorbeeld de Covid-19 inentingen; C) Inschrijving zorgt er ook voor dat de persoon vindbaar is voor diverse (overheids)instanties; D) Inschrijving maakt het ook mogelijk om een DigiD aan te vragen en de mogelijkheid om te kunnen communiceren met de overheid, zoals de Belastingdienst. Dit laatste argument haalde de partner over de 'drempel' om actief mee te werken, want door de verkrijging van een DigiD kon de partner uiteindelijk erkenning voor hun kind aanvragen. Het betalen van schulden nam de partner daarom op de koop toe ("had anders toch wel een keer ontmoeten").*

#### ***Praktijkvoorbeeld 8: Aanpak misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van sociale zekerheid via LSI***

*Een echtpaar van oudere leeftijd staat ingeschreven en hun woning is hun eigendom. Een van de partners geniet een Participatiewet (PW)-uitkering. Vanuit de gemeente komt het signaal dat het echtpaar hun huis heeft verkocht en overgedragen aan hun twee kinderen, om de nadelige gevolgen voor de PW-uitkering te voorkomen. Een onderzoek volgde of de verkoopprijs van de woning marktconform was en is verlopen volgens de daarvoor geldende regels. Een herbeoordeling van de PW-uitkering en een signaal aan de afdeling Erf- en schenkbelasting van de Belastingdienst volgde. Er wordt nog door deze afdeling beoordeeld of de verkoop nog fiscale gevolgen heeft.*

### *Samenwerking in NSOC*

- NSOC (Nationale Samenwerking tegen Ondernemende Criminaliteit) is een samenwerkingsverband tussen de politie, de Belastingdienst (inclusief de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst), de Douane, het Openbaar Ministerie en de Koninklijke Marechaussee en andere operationele onderdelen van het ministerie van Defensie. In 2022 vond de transitie plaats van het Multidisciplinair Interventieteam (MIT) naar NSOC. Er hebben tijdens deze opstartfase vanuit de Belastingdienst nog geen activiteiten in het kader van bestrijding van fraude in fiscale zin plaatsgevonden. De FIOD, als onderdeel van de Belastingdienst, heeft (met 48 van het totaal van 244 fte) een actieve rol in NSOC.
- Het samenwerkingsverband heeft tot doel criminele structuren, bedrijfsprocessen en verdienmodellen bloot te leggen - die verweven zijn met of misbruik maken van legale structuren en de legale economie - en deze duurzaam te verstoren. Het samenwerkingsverband richt zich op het ontvlechten van de (financiële) verwevenheid van onder- en bovenwereld door met gerichte interventies te belemmeren dat



de maatschappelijke infrastructuur wordt misbruikt voor criminele doeleinden. NSOC benut daarbij de interventiecapaciteit van de partners, oftewel de manier waarop zij gewoonlijk ingrijpen, maar gebruikt juist ook ander soorten interventies. Zo kan een voorschrift van een overheid, aangescherpt toezicht of een nieuwe wettelijke maatregel een goede barrière zijn tegen georganiseerde (ondermijnende) criminaliteit. Thema's waarop NSOC zich momenteel richt zijn GBML (Gold Based Money Laundering), niet-ambtelijke corruptie en financiële/logistieke facilitators.

### *3.2 Overige fraudebestrijdingsinitiatieven*

- In 2022 heeft de Belastingdienst verschillende (fiscale) fraudebestrijdingsinitiatieven ontplooid, blijkt uit de opsomming hierboven. De fraudeaanpak vanuit de Belastingdienst beslaat echter een groter spectrum.
  - Ook bij de totstandkoming van nieuwe fiscale wetgeving middels uitvoeringstoetsen wordt expliciet aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid voor zowel de Belastingdienst als de burger, handhaafbaarheid en de fraudebestendigheid.
  - Activiteiten die als onderdeel van het reguliere toezicht van de Belastingdienst (niet per se projectmatig) uit worden gevoerd, zijn niet afzonderlijk in de rapportage opgenomen.
  - De fraudebestrijding, als onderdeel van het toezicht, bestaat verder uit maatregelen die zijn ingebouwd in de (massale) processen en systemen aan de voorkant van het toezicht. Een voorbeeld hiervan is de authenticatie en autorisatie voor toegang tot onze zakelijke portalen.

## 4 Bijlage 1: begrippenlijst

*Boekenonderzoek*: alle contacten met belastingplichtigen waarbij de belastingaangifte(n) door de Belastingdienst wordt gecontroleerd en waar in ieder geval sprake is van 'toezicht buiten' en/of onderzoek van een administratie. In het kader van deze rapportage gaat het om in 2022 afgeronde boekenonderzoeken.

*Compliance (ook wel naleving)*: is de bereidheid van burgers en bedrijven om de fiscale verplichtingen ten aanzien van de Belastingdienst na te komen. De term bereidheid geeft aan dat belastingplichtigen uit zichzelf de fiscale regels naleven zonder (dwingende en kostbare) acties van de Belastingdienst.

*Controle*: is het proces waarin de controlemedewerker deskundig, gestructureerd, systematisch, onafhankelijk en gedocumenteerd informatie tracht te verkrijgen en objectief tracht te beoordelen teneinde een antwoord te geven op de vraag of het object dat aan de controle onderworpen is, voldoet aan bepaalde normen.

*Correctieresultaat*: Dit is het door de Belastingdienst gecorrigeerde bedrag op aangiften van belastingplichtigen, vóór toepassing van het effectieve belastingtarief, en zonder rekening te houden met het verlies op correcties door bezwaar en invordering (ook wel bruto correctiebedrag genoemd).

*FATCA/CRS*: betreffen internationale verdragen over de uitwisseling van gegevens over financiële rekeningen in de aanpak van belastingontduiking en zwartsparen in het buitenland. FATCA staat voor Foreign Account Tax Compliance Act. CRS staat voor Common Reporting Standard.

*FIOD*: onderdeel van de Belastingdienst, is de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD), van oudsher de opsporingsdienst van het Ministerie van Financiën voor de Belastingdienst. De dienst is verantwoordelijk voor het opsporen en bestrijden van financieel-economische en fiscale fraude. Daarnaast is de FIOD verantwoordelijk voor de opsporing op beleidsterreinen van verschillende andere ministeries en werkt daarvoor samen met nationale en internationale organisaties. De FIOD is daarmee - onder gezag van het OM - een belangrijke speler in het opsporen en de bestrijding van fraude, zoals bij de thema's witwassen, corruptie en cyberfraude.

*Fraude*: is als zodanig niet in de belastingwetgeving gedefinieerd. Desalniettemin wordt deze term gebruikt als sprake is van een fiscaal vergrijp (of een fiscaal misdrijf). Daarbij wordt bedoeld op de situatie waarin een burger of een bedrijf grofschuldig of opzettelijk geen aangifte of een onjuiste of onvolledige aangifte doet of de verschuldigde belasting niet, niet-geheel, of niet tijdig betaalt. Het gaat kort gezegd om mensen die veelal bewust een misleidende voorstelling van zaken geven of anderszins onrechtmatig handelen om daar een fiscaal voordeel mee te behalen.

*Handhaving*: omvat het samenstel van activiteiten – van dienstverlening tot opsporing – dat de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft, hetgeen bijdraagt aan de regelnaleving (zie *compliance*) door belastingplichtigen en toeslaggerechtigden.

*Intracommunautaire levering (zie ook btw-carrouselfraude)*: is het verzenden of vervoeren van goederen vanuit Nederland naar ondernemers in andere EU-landen dan Nederland. Deze levering is belast tegen 0% btw. Voor de afnemer van de goederen is dit een intracommunautaire verwerving in het EU-land waar de goederen naartoe gaan. In dat land moet de afnemer de btw betalen.

*Kantoortoets*: is het op kantoor beoordelen van de juistheid, tijdigheid en volledigheid van een (deel van een) aangifte.

*Opsporing*: is het doen van onderzoek in verband met strafbare feiten onder gezag van de officier van justitie met als doel het nemen van strafvorderlijke beslissingen.

*Pro Memorie brief (PM-brief):* met het verzenden van de zogenaamde PM-brieven buiten de aangifteperiode wil de Belastingdienst belastingplichtigen wijzen op een mogelijk onjuist of niet ingevulde rubriek in de aangifte en ze uitnodigen om mogelijke fouten te herstellen door een nieuwe aangifte in te dienen. De PM-brieven zijn bedoeld om het achteraf corrigeren van de aangifte te voorkomen.

*Toezicht:* het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren (handhaven in enge zin)

*Toezicht vooraf:* Het vooraf afstemmen met de onder toezicht gestelde over de vraag of een handeling of zaak aan de gestelde wettelijke eisen voldoet met als doel om fouten te voorkomen. De volgende handhavingsinstrumenten vallen onder toezicht vooraf: Vooringevulde Aangifte (VIA), vooroverleg en horizontaal toezicht.

*Toezicht achteraf:* Het achteraf controleren of een handeling of zaak voldoet aan de gestelde wettelijke eisen met de mogelijkheid om fouten te (laten) corrigeren en besluiten te vernietigen of te schorsen. De volgende handhavingsinstrumenten vallen onder toezicht achteraf: massaal automatische correctie, kantoortoets, bedrijfs- en actualiteitsbezoek en boekenonderzoek.