

Vergaderjaar 2008–2009

31 880

Intracommunautaire btw-fraude

Nr. 4

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 augustus 2009

1. Inleiding

Op 12 maart jl. heeft de Algemene Rekenkamer haar rapport «Intracommunautaire btw-fraude» uitgebracht¹. Het rapport beschrijft de aandacht die de Belastingdienst besteedt aan de voorkoming, opsporing en aanpak van btw-carrouselfraude en ondersteunt het grote belang van die werkzaamheden. Het rapport laat echter ook zien dat de Belastingdienst bij de uitoefening van de werkzaamheden op dit terrein nog aan effectiviteit en slagkracht kan winnen. In mijn reactie op het rapport heb ik de aanbevelingen die de Rekenkamer doet om de aanpak van intracommunautaire btw-fraude verder te versterken, onderschreven.

In antwoord op de vragen die door de Tweede Kamer aan mij zijn gesteld naar aanleiding van bedoeld rapport, heb ik dit herhaald. Ik heb daarbij aangegeven dat er dezerzijds maatregelen worden voorbereid die moeten leiden tot verbetering van het hele proces van bestrijding van (intracommunautaire) btw-fraude. In mijn antwoord heb ik toegezegd dat ik, na interne besluitvorming, de Kamer zo spoedig mogelijk zal informeren over deze maatregelen. Deze toezegging kom ik bij dezen na.

2. Algemeen

Intracommunautaire btw-fraude is een niet te onderschatten probleem. Hoewel intracommunautaire btw-fraude meer kan omvatten, bestaat zij voor het overgrote deel uit carrouselfraude, waarbij grensoverschrijdend wordt samengewerkt om een grote btw-teruggave te incasseren, terwijl de daarmee samenhangende afdracht niet plaatsvindt. Door intracommunautaire btw-fraude worden in Nederland en in de rest van Europa forse bedragen aan belasting misgelopen.

De bevindingen van de Algemene Rekenkamer ondersteunen het belang van de werkzaamheden die de Belastingdienst verricht om (intracommunautaire) btw-fraude te voorkomen, op te sporen en aan te pakken. De Algemene Rekenkamer ziet mogelijkheden de effectiviteit van de inspan-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 880, nrs. 1–2.

ningen te vergroten en heeft daartoe aanbevelingen gedaan. Een belangrijke aanbeveling was het management van de Belastingdienst nadrukkelijker regie te laten voeren over de bestrijding van (intracommunautaire) btw-fraude, een overkoepelend plan van aanpak op te stellen voor de bestrijding van btw-fraude, en met de belastingregio's heldere prestatieafspraken vast te leggen. De aanbevelingen zijn door de Belastingdienst overgenomen en nader vorm gegeven in een reeks van maatregelen. In deze brief vat ik de maatregelen op hoofdlijnen samen. De maatregelen betekenen, vooral door een substantiële uitbreiding van de beschikbare capaciteit op de belastingregio's voor de bestrijding van btw-carrouselfraude, dat de Belastingdienst fors inzet op een intensivering van de aanpak van de btw-carrouselfraude.

De maatregelen moeten leiden tot:

- meer aandacht voor preventie en reductie van de fraudegevallen;
- inrichting/uitbouw van (meer geavanceerde) informatiesystemen die het risicomanagement op het gebied van btw-fraude kunnen ondersteunen. (intelligence);
- meer aandacht voor mogelijke fraudesignalen in de regio's;
- meer capaciteit voor afhandelen mogelijke fraudesignalen door regio's en FIOD-ECD.

De voorgestelde aanpak is zowel preventief als repressief van aard. De aanpak is gericht op het reduceren van de fraudemogelijkheden, het zo snel mogelijk stopzetten van lopende btw-carrouselfraude en het voorkomen van nieuwe, en het bestraffen van de niet-compliance actoren. Dit laatste door het opleggen van naheffingsaanslagen, het beslag leggen op verhaalsobjecten, het strafrechtelijk aanpakken van de individuele fraudeurs en de organisatoren van de carrouselfraude, zo mogelijk strafrechtelijk maar zeker ook fiscaalrechtelijk.

De bestuurlijke regie wordt verbeterd door de aansturing te laten plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van het domein Aangiftebelastingen/Omzetbelasting (belastingregio Zuidwest), met een viermaandelijke rapportage aan het management van de Belastingdienst, en een periodieke evaluatie.

De doelstelling van deze maatregelen is dat het nalevingstekort dat is verbonden aan deze fraudevorm, waarneembaar vermindert. Dat zal zichtbaar worden door meer acties, met de daaraan verbonden opbrengsten, en op termijn een afname van het aantal gevallen van btw-carrouselfraude.

3. Hoofdlijnen

Op hoofdlijnen gaat het om de volgende maatregelen:

Meer nadruk op preventie en intelligence

Het gaat hierbij in de eerste plaats om de ontwikkeling van (meer geavanceerde) informatiesystemen die het risicomanagement op het gebied van btw-fraude kunnen ondersteunen. Daarbij worden risico-indicatoren en selectiecriteria opgenomen aan de hand van fraudepatronen en klantprofielen (intelligence). Verder valt hieronder de beoordeling van de regelgeving op mogelijkheden om frauderisico's te beperken. Voor risicodetectie en gegevensanalyse is vereist dat het bestandsbeheer op het punt van de registratie van btw-identificatienummers op orde is. Dit vraagt extra aandacht voor het opvoeren en afvoeren van btw-identificatienummers, en een in Europa eenduidige wijze van registratie van recent geactiveerde en gedeactiveerde btw-identificatienummers.

Meer zaken behandelen

Hieronder valt snelle detectie van fraudegevallen door de FIOD-ECD en de regio's naar aanleiding van fraudesignalen, en de extra inzet van capaciteit op de regio's voor de fraudebestrijding.

Verbetering van de sturing en organisatie van de fraudeaanpak

Hieronder valt het opnemen van het thema «bestrijding intracommunautaire btw-fraude» in het Landelijk Toezichtsplan, het versterken van de centrale regie op de inzet van de regio's, en het verbeteren van de sturen en verantwoordingsinformatie.

4. Maatregelen

Nader uitgewerkt gaat het om de volgende maatregelen.

4.1 Meer nadruk op preventie en intelligence

Snelle en voortijdige detectie van btw-frauderisico's is van het hoogste belang. Gelet op de beperkte invorderingsmogelijkheden zal de aanpak zich met name moeten richten op de mogelijkheden om de fraude te voorkomen dan wel zo snel mogelijk te beëindigen.

a. Intelligence

De werkzaamheden moeten erop gericht zijn mogelijke btw-fraude zo vroeg mogelijk te detecteren, opdat op een zo'n vroeg mogelijk moment actie kan worden ondernomen en het invorderingsrisico tot een minimum kan worden beperkt.

Maatregel: De intelligence-functie wordt verder geprofessionaliseerd op een actuele detectie van carrouselfraude en -fraudepatronen. Dit houdt in het koppelen en analyseren van diverse databestanden van binnen en buiten de Belastingdienst – inclusief internet – om zo verbanden op het spoor te komen die kunnen leiden tot het vroegtijdig detecteren van carrouselfraude.

In het verlengde hiervan is de Belastingdienst alert als het gaat om het achterwege blijven van btw-aangiftes, het niet betalen van (ambtshalve) aangiftes en het deactiveren van BTW-nummers als de ondernemer niet traceerbaar blijkt. Ook wisselingen in leiding of eigendom van een onderneming kunnen aanleiding zijn voor verhoogde aandacht.

Maatregel: De in de selectiemodule omzetbelasting opgenomen selectieprofielen worden doorlopend geactualiseerd, en bij gebleken realiseerbaarheid zal ook subjectieve informatie (klantinformatie) in de selectiemodule worden opgenomen. Er vindt hiervoor thans een pilot plaats in vier regio's. De ervaringen zijn positief. De module, waarin diverse queries standaard zijn ingebouwd, wordt naar verwachting in 2010 landelijk toepasbaar.

b. Startersbezoeken

Maatregel: Het bezoeken van startende ondernemingen wordt gebruikt om ondernemingen door te lichten op mogelijke fraude: zijn het «echte» ondernemingen of dekmantels als onderdeel van een btw-fraudecarrousel. Waar bij reguliere startersbezoeken de dienstverlening voorop staat, is bij de hier bedoelde bezoeken het houden van toezicht bepalend. Om de verdachte gevallen op het spoor te komen, is het vereist dat intelligence de selectie van de fraudegevoelige ondernemingen ondersteunt. Hierbij valt te denken aan personen die eerder in beeld zijn gekomen in verband met fraude of informatie van de KvK.

Deze aanpak heeft ook toegevoegde waarde voor de zogenaamde doorstarters. De ervaring leert dat met doorstartende BV's veelvuldig wordt gefraudeerd.

c. Horizontaal toezicht

Maatregel: Het onderwerp btw-fraude wordt standaard onderwerp bij het afsluiten respectievelijk aanpassen van convenanten met individuele ondernemingen of met intermediaire organisaties.

d. Handhavingscommunicatie

Maatregel: De mogelijkheden van handhavingscommunicatie en voorlichting worden onderzocht.

Hoewel de mogelijkheden van handhavingscommunicatie gezien de intentie van de (potentiële) fraudeur van de doelgroep beperkt lijken te zijn, is beïnvloeding van de omgeving wel mogelijk. Steeds vaker komt het voor dat bonafide bedrijven ongewild in een carousel worden betrokken. Via voorlichting aan deze bedrijven en adviseurs moet dit zoveel mogelijk worden voorkomen.

e. Regelgeving

Carrouselfraude kan worden voorkomen dan wel bemoeilijkt door aanpassing van wet- en regelgeving, zowel in nationaal als in Europees verband. Een recent voorbeeld is de ingreep om btw-carrouselfraude bij de handel in CO₂-emissierechten te bestrijden door de btw-heffing te verleggen van de verkoper naar de afnemer.

Door het grensoverschrijdende karakter van carrouselfraude kan bestrijding van hiervan alleen effectief kan plaatsvinden als dat ook in voldoende mate in andere lidstaten plaatsvindt. In dat kader zijn verdere wetgevende initiatieven van de Europese Commissie nodig om btw-fraude zoveel mogelijk te voorkomen en nog betere mogelijkheden te krijgen om die fraude snel(ler) te kunnen opsporen en aan te pakken. Recentelijk zijn daartoe nieuwe voorstellen gedaan¹. Nederland is altijd één van de landen geweest die zich beijveren voor het op de Europese agenda zetten van dit onderwerp, en zal dit ook blijven doen.

Een specifiek onderwerp in dit verband betreft de mogelijkheden tot weigering of intrekking van btw-nummers. Op dit moment bestaat wettelijk geen mogelijkheid om een btw-identificatienummer te weigeren op basis van criminele (fiscale) antecedenten. Het bestaan van een wettelijke mogelijkheid om ook in situaties waarin belastingplichtigen weten dat ze een onderdeel (gaan) vormen van een btw-fraude en dat hun enige activiteit is, de afgifte van een btw-nummer te kunnen weigeren of in te trekken, kan zeker dienstbaar zijn om aan het voorkomen van deze fraudevorm. Dit punt zal Nederland aan de orde stellen bij de bespreking van de nieuwe Commissievoorstellen op het punt van de gemeenschappelijke standaards voor het afgeven en intrekken van btw-identificatienummers.

¹ Voorstel van de Europese Commissie voor een wijziging van de verordening nr. 1798/2003 betreffende de administratieve samenwerking op btw-gebied, COM(2009)428 en de Mededeling van de Commissie over een gecoördineerde strategie ter verbetering van de bestrijding van btw-fraude in de Europese Unie, COM (2008) 807 definitief en Richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde wat betreft belastingontduiking bij invoer en andere grensoverschrijdende handelingen, COM (2008) 805.

Maatregel: Om de impact van regelgeving op de aanpak van (intracommunautaire) btw-fraude te bezien zal een team van deskundigen, bestaande uit specialisten vanuit het landelijk kennisnetwerk omzetbelasting, FIOD-ECD, Central Liaison Office (CLO), Landelijk Toezichtsorganisatie (LTO) en het ministerie van Financiën, jaarlijks de bestaande en in ontwikkeling zijnde wet- en regelgeving beoordelen op mogelijkheden/gevolgen voor carrouselfraude, en waar nodig voorstellen doen om deze mogelijkheden te beperken of tegen te gaan.

f. Adequaat bestandsbeheer

Bij dit onderdeel gaat het opvoeren en afvoeren van ondernemers door middel van toekenning of intrekking van btw-nummers, en het daarbij behorende toezicht door de Belastingdienst. De constatering van de Algemene Rekenkamer dat de Belastingdienst een beperkte toets aanlegt bij de verstrekking van btw-identificatienummers, is op zich juist. Dit vloeit voort uit het beleid van de Belastingdienst om btw-nummers aan alle startende ondernemers binnen de normtijd van maximaal vijf werkdagen te verstrekken. Binnen een dergelijke korte periode is een uitgebreide risicobeoordeling niet mogelijk. Ik vind een snelle verstrekking van btw-nummers aan startende ondernemers van groot belang. Wanneer er aanwijzingen zijn van mogelijke frauderisico's zal na verstrekking van het btw-nummer nader toezicht plaatsvinden.

Een probleem bij de gegevensanalyse is het ontbreken van eenduidigheid op Europees niveau wat betreft vastlegging van informatie. Dit is op een aantal punten nodig, bijvoorbeeld waar het gaat om het eenduidig gebruik van de coderingen voor recent gedeactiveerde en recent geactiveerde btw-identificatienummers en over een eenduidige registratie van fiscale eenheden omzetbelasting. Op dit punt stelt de Commissie voor om tot standaarden te komen. Nederland ondersteunt dit voornemen.

4.2 Meer zaken behandelen

De belastingregio's hebben een belangrijke rol bij uitvoering van de aanpak van de (intra-communautaire) btw-fraudebestrijding. De taken omvatten onder meer het behandelen van de fraudesignalen van FIOD-ECD en CLO, het voldoende aandacht schenken aan negatieve aangiften en nihil-aangiften, het alert reageren op het achterwege blijven van (betalingen op) btw-aangiften, en het monitoren van personen of groepen van personen die regelmatig in zicht zijn gekomen in verband met fraude. Daartoe moeten de regio's voldoende capaciteit beschikbaar stellen.

Maatregel: Landelijk zal 88 fte worden ingezet op de bestrijding van (intra-communautaire) btw-fraude. Op dit moment wordt gerekend met inzet van 50 fte, zodat deze maatregel een substantiële uitbreiding betekent. De verdeling over de regio's wordt voorlopig gebaseerd op het aantal gesignaleerde fraudegevallen in het recente verleden. Viermaandelijks wordt dit op basis van de ervaringen geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.

Maatregel: De handhavingsinstrumenten fiscale surveillance en waarneming ter plaatse (WTP) worden mede ingezet voor de bestrijding van carouselfraude, door gericht twijfelachtige ondernemingen te bezoeken en de aard van de bedrijfsuitoefening vast te stellen.

Maatregel: Fraudesignalen van FIOD-ECD of CLO worden binnen drie werkdagen in behandeling genomen.

4.3 Verbetering van sturing en organisatie aanpak

Er zal centraal worden gestuurd op de inzet van de regio's ten behoeve van de bestrijding van btw-fraude.

Maatregel: Met de positionering binnen de Belastingdienst van de regio Zuidwest als *domeineigenaar* omzetbelasting wordt inmiddels meer nadrukkelijk regie gevoerd op de uitvoering en het hele proces van de heffing van btw. De domeineigenaar organiseert en spreekt de andere regio's aan op hun prestaties, en rapporteert aan de concernleiding. Voor

de sturing op de regionale activiteiten is op elke regio een bestuurder aanspreekbaar.

Maatregel: Om het belang te onderstrepen en te zorgen voor de afstemming op bovenregionaal niveau zal het thema aanpak intracommunautaire btw-fraude onderdeel uitmaken van het Landelijk Toezichtsplan. Elke belastingregio maakt zijn eigen regionaal toezichtplan, waarvan de aanpak btw-fraude onderdeel uitmaakt.

Maatregel: Sturing vindt plaats op basis van het gezamenlijke stuurcontract van de belastingregio's met de directeur-generaal Belastingdienst. De afspraken worden nader geconcretiseerd in het Landelijke Toezichtsplan en de regionale toezichtsplannen.

Maatregel: De regio's rapporteren periodiek in hun managementrapportage aan de directeur-generaal over de voortgang van de aanpak van de carouselfraude: het aantal gestopte carrousels, het aantal opgepakte signalen van FIOD-ECD, het aantal afgegeven signalen aan andere regio's respectievelijk buitenland. Centraal wordt informatie aangeleverd over het aantal en bedrag aan opgelegde naheffingen en boeten. FIOD-ECD en CLO rapporteren over het aantal uitgezette signalen, de ontvangen terugkoppelingen, het aantal strafrechtelijke vervolgingen (fraudezaken), het bedrag aan inkomstenderving en de resultaten van de ingestelde vervolgingen. Door deze verbetering van de managementinformatie over btw-fraudezaken, in het bijzonder over carouselfraudezaken, ontstaat een meer compleet beeld van de omvang van deze fraude. Deze gegevens kunnen verder benut worden voor de aanscherping van de aanpak van btw-fraude. Verantwoording aan de Tweede Kamer vindt plaats in het Beheersverslag Belastingdienst.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager