

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1285

Vragen van het lid **Van Eijk** (VVD) aan de Staatssecretaris van Financiën over *het bericht «Frauderisico bij brievenbus-bv's: «In Muiden 403 bedrijven op één adres»»* (ingezonden 1 februari 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Van Rij** (Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst) (ontvangen 20 maart 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2023–2024, nr. 1000.

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Frauderisico bij brievenbus-bv's»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Klopt het dat Nederland in totaal 377.399 «rode vlaggen» als indicaties van verdachte praktijken bij bedrijfsregistraties kent en dat dit een relatief hoog aantal is in vergelijking met andere landen? Zo ja, hoe duidt u dit?

Antwoord 2

In het artikel en het onderliggende rapport van Moody's Analytics wordt gebruik gemaakt van een onderzoeksmethodiek waarbij het Britse onderzoeksbureau op basis van zeven indicatoren duidt of er een risico bestaat op de aanwezigheid van een *shell company*. Moody's hanteert als definitie van een shell company: een vennootschap zonder actieve bedrijfsoperaties of significante bezittingen. Er is echter geen eenduidige internationale definitie van een shell company. In Nederland wordt de term shell company vaak vertaald als een brievenbusmaatschappij.

Moody's constateert dat Nederlandse vennootschappen 377.399 maal aan een van door Moody's gehanteerde zeven indicatoren voldoen die kunnen wijzen op het risico van de aanwezigheid van een shell company. Als ik kijk naar hoe Nederland scoort op het totaal aantal rode vlaggen per 1.000 bedrijven ten opzichte van andere Europese landen, dan heeft Nederland juist niet een relatief hoog aantal.

¹ NOS, 30 januari 2024, «Frauderisico bij brievenbus-bv's: «In Muiden 403 bedrijven op één adres»» (<https://nos.nl/artikel/2506807-frauderisico-bij-brievenbus-bv-s-in-muiden-403-bedrijven-op-een-adres>)

Land	Aantal rode vlaggen per 1.000 bedrijven
Cyprus	326
Zwitserland	326
Verenigd Koninkrijk	264
Ierland	180
Estland	154
Noord-Macedonië	129
Letland	110
Noorwegen	106
Bulgarije	100
Spanje	98
Zweden	94
Slowakije	67
Nederland	54
Finland	43
Italië	39
Frankrijk	34
Oekraïne	34
Portugal	28
Tsjechië	25
België	22
Roemenië	11
Duitsland	9

Wanneer het gaat om witwasrisico's wordt in de nationale risicobeoordeling witwassen uit 2019² de elementen anoniem, internationaal en ongeregeerd gehanteerd om een witwasrisico te duiden. Omdat de wijze van indicatie van een witwasrisico anders is dan de wijze die Moody's gebruikt, wil ik het aantal rode vlaggen niet zonder meer overnemen, en ben ik, zoals gezegd niet van mening dat het een hoog aantal is in vergelijking met andere landen.

Vraag 3

Klopt het dat deze massaregistratie in Nederland gebruikt kan worden als manier om illegale activiteiten te verbergen en/of belasting te ontwijken door bezittingen en transacties te verspreiden over meerdere entiteiten en het door deze massaregistratie moeilijker is voor autoriteiten om de geldstromen te volgen?

Antwoord 3

Volgens Moody's scoort Nederland vooral relatief hoog op de rode vlag «massaregistratie». Dit betekent dat op één (bedrijfs)adres verschillende bv's zijn ingeschreven. Er zijn legitieme redenen voor registratie van meerdere bedrijven op hetzelfde adres. Zo is het denkbaar dat éénmansbedrijven of zzp'ers liever niet hun thuisadres opgeven en gebruik maken van een ander (post)adres. Daarnaast kan er sprake zijn van een bedrijfsverzamelgebouw waar daadwerkelijk een groot aantal bedrijven is gevestigd, of kan het gaan om het adres van een groot concern met meerdere dochterondernemingen. Dat Nederland hoog scoort op bedrijfsregistraties kan dus verschillende legitieme oorzaken hebben. De relatief hoge graad van massaregistratie impliceert dat er relatief veel bedrijven in Nederland zijn die naast het postadres weinig tot geen reële economische activiteiten in Nederland verrichten. Het is bekend dat Nederland een relatief groot aantal doorstroomvennootschappen kent.³ De bevindingen van Moody's lijken aan te sluiten bij die constatering.

Doorstroomvennootschappen kunnen misbruikt worden om illegale activiteiten te verbergen. Doorstroomvennootschappen kunnen een aanvullende juridische laag tussen de (herkomst van) het vermogen en de uiteindelijke bestemming en begunstigde(n) bieden. De beperkte reële aanwezigheid betekent dat er minder aanknopingspunten zijn voor eventueel (strafrechtelijk) onderzoek. Het verhullend effect van de extra juridische lagen tussen herkomst, vermogen en begunstigde, kan bovendien worden versterkt door van verschillende jurisdicties gebruik te maken. Hoe meer «sprongen» er gemaakt worden tussen entiteiten en jurisdicties, hoe moeilijker het is voor

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/07/03/cahier-national-risk-assessment-witwassen>

³ Zie het rapport van de Commissie doorstroomvennootschappen: Kamerstukken II 2021/22, 25 087, nr. 286, blg-1007733.

nationale autoriteiten om geldstromen te volgen. Nederlandse opsporingsautoriteiten kunnen bijvoorbeeld niet zomaar een inval doen in een buitenlands bedrijfspand, of buitenlandse gegevens vorderen. Dat betekent dat zij in belangrijke mate aangewezen zijn op internationale rechtshulpverzoeken, waarop niet zonder meer tijdig en adequaat wordt gereageerd. Deze complexiteit geldt des te meer voor de «poortwachters» van het financiële stelsel, zoals de banken. Deze zullen bij complexe internationale structuren met Nederlandse doorstroomvennootschappen nog beperktere middelen hebben om de herkomst van het vermogen, en de uiteindelijk belanghebbenden, accuraat vast te stellen.⁴

Degene die het adres of postadres ter beschikking stelt, kan een rol spelen bij eventuele illegale activiteiten. Natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps – of bedrijfsmatig een adres of postadres ter beschikking stellen zonder aanvullende werkzaamheden zijn domicilieverleners.⁵ Het rapport illegale trustdienstverlening van SEO Economisch Onderzoek concludeert dat illegale trustdienstverlening bijvoorbeeld plaatsvindt via domicilieverlening.⁶ Domicilieverlening valt onder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en domicilieverleners zijn zodoende poortwachters van het financieel stelsel. Deze poortwachters dienen aan cliëntenonderzoek te doen. Tot het cliëntenonderzoek behoort ook, tijdens de duur van de relatie, de transactiemonitoring van de zakelijke relatie. Het Bureau Toezicht Wwft (BTWwft) van de Belastingdienst houdt toezicht op de beroepsgroep domicilieverleners en kijkt of de Wwft door deze beroepsgroep juist wordt nageleefd. Het BTWwft maakt in haar toezicht gebruik van diverse bronnen (waaronder het Handelsregister en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen) om met behulp van indicatoren potentiële domicilieverleners te selecteren voor onderzoek. Het aantal inschrijvingen (registraties) van bedrijven op één adres, vormt een indicator en weegt mee in de selectie.

Het BTWwft heeft geen taak ten aanzien van en geen zicht op bezittingen en transacties van de cliënten van domicilieverleners, anders dan (geld)transacties tussen de cliënt en de domicilieverlener als onderdeel van hun zakelijke relatie. De girale transacties van de cliënten van de domicilieverlener vallen onder de transactiemonitoringsverplichting van banken. De verschillende poortwachters van het financieel stelsel hebben daarmee allen zicht op de geldstromen die zich onder hen bevinden en met de informatie van de poortwachters over ongebruikelijke transacties kan de opsporing de puzzel leggen.

Doorstroomvennootschappen kunnen ook misbruikt worden als manier om belasting te ontwijken. De afgelopen jaren zijn er belangrijke maatregelen genomen tegen het misbruik van doorstroomvennootschappen voor fiscale doeleinden.⁷ In de Kamerbrief van 8 februari 2023 heb ik aangegeven hoe het kabinet opvolging geeft aan het rapport van de Commissie Doorstroomvennootschappen.⁸ In lijn met het advies van de Commissie Doorstroomvennootschappen zet Nederland in op een EU-brede aanpak van doorstroomvennootschappen via het EU-richtlijnvoorstel «Unshell» uit december 2021. Het Unshell richtlijnvoorstel beoogt informatie-uitwisseling en belastinggevolgen te harmoniseren voor vennootschappen die niet voldoen aan een minimum van «substance-voorwaarden». Door een uniforme Europese aanpak kan misbruik van doorstroomvennootschappen effectiever worden aangepakt.

Vraag 4

Welke stappen gaat u concreet zetten om beter zicht te krijgen in deze geldstromen en de reden achter massaregistraties?

⁴ Idem, p. 70.

⁵ Daarbij zij opgemerkt dat het verrichten van receptiewerkzaamheden niet als bijkomende werkzaamheid wordt beschouwd. Als receptiewerkzaamheden worden onder meer aangemerkt: het doorschakelen van telefonisch verkeer; het doorzenden van ongeopende poststukken dan wel het inscannen van poststukken en deze zonder commentaar via elektronische weg doorsturen; en het ter beschikking stellen van vergaderruimten.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 32 545, nr. 144, blg-992356.

⁷ Kamerstukken II 2021/22, 25 087, nr. 286, blg-1007733, p. 51–58.

⁸ Kamerstukken II 2022/23, 25 087, nr. 305.

Antwoord 4

In het Anti-Money Laundering (AML)-pakket waar de Minister van Financiën, mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid, uw Tweede Kamer recent over heeft geïnformeerd⁹ wordt een registratieplicht voor domicilieverleners geïntroduceerd. Dit helpt om de populatie beter in beeld te krijgen, waarmee toezicht nog effectiever kan plaatsvinden.

Daarnaast geldt in algemene zin dat meldingsplichtige instellingen die onder de Wwft vallen, waaronder domicilieverleners, ongebruikelijke transacties moeten melden bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland). De FIU-Nederland analyseert de meldingen en brengt transacties en geldstromen in kaart die in verband kunnen worden gebracht met witwassen en onderliggende delicten en het financieren van terrorisme. Ongebruikelijke transacties die door de FIU-Nederland verdacht zijn verklaard, worden ter beschikking gesteld aan de (bijzondere) opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Vanuit de Beleidsagenda aanpak van witwassen van september 2022¹⁰ is een van de prioriteiten het verbeteren van de aanpak van facilitators en het versterken van de samenwerking van opsporing en vervolging. Dit gebeurt onder andere door extra middelen ter beschikking te stellen aan de politie, de Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (FIOD) en de FIU-Nederland. Domicilieverleners, andere meldingsplichtige instellingen en de FIU-Nederland kunnen zo een beter beeld krijgen van trends en ontwikkelingen in de aanpak van criminele geldstromen.

Tot slot loopt er een project van het Financieel Expertise Centrum (FEC) naar illegale trustdienstverlening. Het FEC kijkt hierbij naar instellingen die mogelijk trustdiensten opknippen. Ik ben benieuwd naar de uitkomsten van dit onderzoek en zal bezien wat nodig is, aan de hand van de conclusies van het FEC.

Vraag 5

Registreert de Belastingdienst signalen of omstandigheden die zouden kunnen duiden op mogelijke financiële criminaliteit of belastingfraude, zoals het feit dat honderden bedrijven op hetzelfde adres gevestigd zijn?

Antwoord 5

De Belastingdienst heeft de taak om het naleven van fiscale wet- en regelgeving in brede zin te handhaven. Daarbij zij opgemerkt dat BTWwft organisatorisch bij de Belastingdienst is ondergebracht, maar niet-fiscale taken uitvoert, BTWwft valt dus verder buiten de hieronder geschetste reikwijdte. De Belastingdienst vergroot zijn informatiepositie door het gebruik van signalen, waaronder signalen en omstandigheden die kunnen duiden op mogelijke financiële criminaliteit of belastingfraude. Dat zijn bijvoorbeeld meldingen van burgers of berichten van andere overheidsinstellingen zoals het Openbaar Ministerie (OM), die bij hun eigen onderzoek op informatie stuiten die ook voor de Belastingdienst relevant kan zijn. Hieruit kunnen ook signalen voortkomen waaruit blijkt dat vele bedrijven op eenzelfde adres gevestigd zijn.

Na het uitschakelen van Fraudesignaleringsvoorziening (FSV) in februari 2020, nadat er fouten zijn gemaakt in het gebruik van dit systeem, is besloten verschillende soorten signalen voorlopig niet te behandelen. Dit betekent niet dat er geen enkel signaal meer wordt verwerkt. Zo selecteert de FIOD de strafrechtelijk relevante signalen om deze te onderzoeken. Bovendien houdt de Belastingdienst ook zonder signalen toezicht, bijvoorbeeld via reguliere controles en steekproeven bij belastingaangiftes van burgers en ondernemers. Zo kunnen signalen dat mogelijk sprake is van financiële criminaliteit of belastingfraude op verschillende manieren leiden tot nader onderzoek en waar nodig tot handhaving door de Belastingdienst.

Vraag 6

Hoe wordt op dit moment geacteerd op dergelijke signalen vanuit de Belastingdienst of opsporingsinstanties?

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 31 477, nr. 95.

¹⁰ Kamerstukken II 2022/23, 31 477, nr. 80.

Antwoord 6

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van vraag 5. Aanvullend kan worden aangegeven dat wanneer een signaal bestaat dat een domicilieverlener de Wwft niet (volledig) naleeft, dan kan op basis daarvan, binnen de wettelijke kaders, een melding worden gedaan bij het BTWwft. Wanneer het BTWwft feiten ontdekt die kunnen duiden op witwassen of financieren van terrorisme dan meldt het BTWwft dit bij de FIU-Nederland.¹¹ Tevens kan het BTWwft gegevens of inlichtingen verstrekken aan de Belastingdienst of een (bijzondere) opsporingsdienst (FIOD en politie) voor zover deze gegevens of inlichtingen dienstig zijn voor de uitoefening van hun wettelijke taak.¹²

Vraag 7

Maakt de Belastingdienst op dit moment gebruik van vergelijkbare data-analyse zoals gehanteerd in het onderzoek, om mogelijke financiële criminaliteit of belastingfraude op te sporen en een beter beeld te krijgen van de omvang hiervan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 7

De Belastingdienst maakt in haar toezicht op dit moment nog geen gebruik van een data-analyse zoals is gehanteerd in het onderzoek. De Belastingdienst is zich aan het oriënteren of het mogelijk is risicovolle adressen, waar veel ondernemingen ingeschreven staan, in beeld te brengen. Momenteel worden indicatoren ontwikkeld om zicht te kunnen krijgen op dit soort adressen. Het ontwikkelen van risico-indicatoren, waarbij alle AVG-waarborgen in acht worden genomen, is een zorgvuldig proces. Het is dan ook niet de verwachting dat de Belastingdienst binnenkort kan beschikken over de uitkomsten van een data-analyse.

Vraag 8

Beschikt de Belastingdienst en/of de Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst (FIOD) over de wettelijke grondslag om dergelijke signalen te verzamelen en te gebruiken bij het handhaven op belastingfraude en andere financiële criminaliteit?

Antwoord 8

In de Algemene wet inzake Rijksbelastingen (AWR) zijn de grondslagen opgenomen die de Belastingdienst in staat stellen haar wettelijke taken, het heffen en innen van belastingen, goed en zorgvuldig uit te voeren. Op grond van deze bepalingen kan de inspecteur signalen waar hij kennis van heeft genomen gebruiken in het toezicht. Daar waar de grondslag voor het verwerken van bepaalde gegevens verstevigd moet worden in het kader van de verwerking en bescherming van persoonsgegevens, worden waar nodig (nadere) voorwaarden en maatregelen uitgewerkt. Hierover heb ik uw Kamer geïnformeerd bij brief van 5 juli 2023.¹³

De FIOD is op basis van de Wet op de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD-en) verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde op onder meer het terrein van de Minister van Financiën. Voor zijn taakuitoefening werkt de FIOD op basis van de wetboeken van Strafrecht en Strafvordering. Vanuit deze taakstelling kan de FIOD gegevens verzamelen. Interne verwerking vindt plaats op basis van de Wet Politiegegevens en aanverwante wet- en regelgeving.

¹¹ Art. 25 Wwft.

¹² Art. 22a lid 1 onder b Wwft.

¹³ Kamerstukken II 2022/23, 32 761, nr. 281.