

Stichtingen, verenigingen en criminaliteit



B. Bieleman

J. Snippe

R. van der Stoep

N. Tromp

M. van Zwieten

Stichtingen, verenigingen en criminaliteit

November 2007

INTRAVAL
Groningen-Rotterdam

COLOFON

© St. INTRAVAL

Postadres:
Postbus 1781
9701 BT Groningen
E-mail *info@intraval.nl*

Kantoor Groningen:
St. Jansstraat 2C
Telefoon 050 - 313 40 52
Fax 050 - 312 75 26

Kantoor Rotterdam:
Goudsesingel 184
Telefoon 010 - 425 92 12
Fax 010 - 476 83 76

November 2007

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tekst: B. Bieleman, J. Snippe, R. van der Stoep, M. van Zwieten
Omslag: E. Cusiel
Opmaak: M. Boendermaker
Druk: Repro GMW
Opdrachtgever: Ministerie van Justitie

ISBN: 978 90 88740 20 6

VOORWOORD

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft een onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke criminaliteit bij stichtingen en verenigingen. Onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAl heeft deze studie verricht. Daarbij zijn de kenmerken en activiteiten van stichtingen en verenigingen in kaart gebracht en is kennis verzameld over kwetsbaarheden en crimineel gedrag van rechtspersonen en hun bestuursleden. Het onderzoek is uitgevoerd door de (senior) onderzoekers J. Snippe, R. van der Stoep, H. Naayer en M. van Zwieten, geassisteerd door M. Boendermaker, N. Tromp, A. Kruize, M. Haaijer en R. Boxem, onder verantwoordelijkheid van B. Bieleman.

Vanaf deze plaats willen wij de leden van de begeleidingscommissie onder leiding van H. Nelen (Universiteit Maastricht) bedanken voor hun kritische en positieve bijdrage aan het onderzoek en de totstandkoming van het rapport. De begeleidingscommissie bestond verder uit: R. Landman (KLPD); J. Lely en J. Overwater (beiden ministerie van Justitie); en F. Willemsen (WODC).

Wij danken G. de Wit van het Arrondissementsparket Rotterdam en P. Rakké van Radventure voor hun hulp bij het verkrijgen van gegevens. Tot slot willen wij alle respondenten bedanken voor hun medewerking. Zonder hun inzet was het onderzoek niet mogelijk geweest.

Namens INTRAVAl,

B. Bieleman
R. van der Stoep

Groningen-Rotterdam
November 2007

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting		i
Summary		v
Hoofdstuk 1	Inleiding	1
	1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen	2
	1.2 Onderzoeksopzet	3
	1.3 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2	Inventarisatie	11
	2.1 Definiëring en afbakening	11
	2.2 Organisatie	21
	2.3 Kengetallen	15
	2.4 Toezicht	37
Hoofdstuk 3	Criminaliteit	47
	3.1 Achtergrond	47
	3.2 Vormen van criminaliteit	49
	3.3 Typering	58
	3.4 Bestandenanalyse	62
Hoofdstuk 4	Kwetsbaarheden	75
	4.1 Misbruik	75
	4.2 Kwetsbare aspecten	78
	4.3 Risico-indicatoren	86
Hoofdstuk 5	Conclusies	89
	5.1 Inventarisatie	89
	5.2 Criminaliteit en kwetsbaarheid	92
	5.3 Discussie	96
	5.4 Ten slotte	98
	Geraadpleegde literatuur	101
	Lijst van gebruikte afkortingen	105
Bijlage	Uitsplitsingen Handelsregister	107

SAMENVATTING

Het doel van het onderzoek is inzicht te bieden in de aard en omvang van stichtingen en verenigingen die zich schuldig maken aan of betrokken zijn bij verschillende vormen van criminaliteit. Stichtingen en verenigingen zijn, evenals vennootschappen, rechtspersonen die zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer. Over hun activiteiten is echter weinig bekend.

Het onderzoek bestaat uit een verkenning, een doorlichting en een verdieping. Voor de verkenning zijn literatuur en openbare bronnen bestudeerd en zijn gegevens uit registraties verzameld. Voor de doorlichting hebben interviews met experts plaatsgevonden en zijn gegevensbestanden nader geanalyseerd. De verdieping heeft plaatsgevonden in de vorm van gerichte analyses en evaluerende gesprekken met medewerkers van opsporingsdiensten.

Verkenning

Alle stichtingen en verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid dienen ingeschreven te staan bij de Kamer van Koophandel. De verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid kunnen, maar hoeven niet te worden ingeschreven. Het aantal stichtingen en verenigingen in Nederland groeit gestaag en overschrijdt in 2007 de 270 duizend; circa 160 duizend stichtingen en 110 duizend verenigingen. De groei van stichtingen is forsere dan die van verenigingen en neemt bovendien toe. Het merendeel van de stichtingen en verenigingen staat in het handelsregister ingeschreven in de hoofdcategorieën 'maatschappelijke organisaties' en 'cultuur/sport/ recreatie'.

In ieder Europees land bestaan equivalenten van de Nederlandse stichting. Nederland heeft van alle landen in Europa, behoudens Liechtenstein, relatief de meeste stichtingen; bijna 1.000 per 100.000 inwoners. De rechtsvorm wordt in Nederland breder ingezet dan in de meeste andere landen, ook omdat de criteria voor oprichting ruimer zijn.

De maatschappelijke activiteiten van stichtingen en verenigingen beslaan een breed spectrum. De voornaamste categorieën activiteiten zijn: goede doelen; sport en cultuur; nutsvoorzieningen; overige maatschappelijke doelen; en (financieel) beheer. Stichtingen en verenigingen kunnen en mogen commerciële activiteiten ontwikkelen, zolang winsten niet aan bestuurders worden uitgekeerd. In 2007 drijft ruim 9% van de stichtingen en 6% van de verenigingen een

onderneming. Van de totale omvang van de jaarlijkse inkomsten en uitgaven van stichtingen en verenigingen kan geen beeld worden gegeven. Vaststaat dat het om vele miljarden euro's gaat.

Gemiddeld telt het bestuur van een stichting of vereniging vijf (natuurlijke) personen. In het bijzonder stichtingen in de financiële en zakelijke dienstverlening, zoals holdings en administratiekantoren, hebben vaak een gering aantal bestuursleden.

Doorlichting en verdieping

Het overheidstoezicht op stichtingen en verenigingen is beperkt. In de levensloop van een stichting of vereniging zijn geen momenten ingebouwd waarop verantwoording moet worden afgelegd. Voor stichtingen en verenigingen geldt ook geen publicatieplicht. Verenigingen kennen leden, die intern toezicht uitoefenen; stichtingen niet.

De Nederlandse rijksoverheid bezint zich op de vormgeving van het toezicht op rechtspersonen. Voorgesteld wordt het huidige systeem van preventief toezicht te vervangen door een systeem van permanente 'monitoring', dat ook betrekking heeft op stichtingen. De aangewezen instantie om toezicht te houden op stichtingen is het Openbaar Ministerie, maar dat kan slechts stappen ondernemen indien daar aannemelijke gronden voor zijn. Andere instellingen die een rol spelen in het toezicht zijn: Belastingdienst; FIOD-ECD; AFM; DNB; FIU-NL; NMa; faillissementscuratoren; forensisch accountants; en CBF.¹

Criminaliteit

Stichtingen en verenigingen worden met name in verband gebracht met financieel-economische criminaliteit en met ideologisch geïnspireerde criminaliteit. Stichtingen worden over het geheel vaker aangetroffen dan verenigingen. Bij financieel-economische criminaliteit moet in de eerste plaats worden gedacht aan subsidiefraude en faillissementsfraude. Daarnaast worden stichtingen en verenigingen gebruikt voor belastingfraude. De rol van stichtingen en verenigingen bij het witwassen van zwart geld wordt gering verondersteld. De wijzen waarop stichtingen en verenigingen worden aangewend om fraude te plegen zijn zeer divers, zowel in aard als in mate van complexiteit. Bij ideologisch geïnspireerde criminaliteit kan een stichting of vereniging een onschuldig ogend voorportaal zijn van een organisatie die geld inzamelt en personen rekruteert voor illegale activiteiten vanuit een radicale doelstelling.

Doorlichting van steekproeven van bestuurders van stichtingen en verenigingen wijst uit dat 5% van de bestuurders van stichtingen en 4%

¹ Zie voor de verklaring van de afkortingen de daarvoor opgenomen lijst.

van de bestuursleden van verenigingen minstens één relevant delict heeft gepleegd. Eerder onderzoek naar bestuursleden van goede doelen leverde vergelijkbare waarden op. Verder heeft een op de zeven stichtingen en verenigingen een bestuurder met ten minste één relevant antecedent.

Resultaten uit analyses van diverse gegevensbestanden geven de indruk dat het aantal stichtingen en verenigingen dat met criminele activiteiten in verband staat relatief klein is. De mogelijkheid dat complexe netwerken van rechtspersonen dienen om illegale activiteiten te faciliteren of te verhullen wordt reëel verondersteld.

Kwetsbaarheid

Voorzover er wel toezicht wordt uitgeoefend op stichtingen, is dat niet structureel en meestal oppervlakkig. Dat maakt de stichting kwetsbaar voor misbruik. Overigens komen BV's in opsporingsonderzoeken volgens experts veel frequenter voor dan stichtingen. Over de omvang van vormen van misbruik kunnen geen betrouwbare schattingen worden gemaakt, omdat bruikbare registratiegegevens ontbreken. Toezichthouders en opsporingsdiensten geven daaraan geen prioriteit. De Kamer van Koophandel heeft geen taak op het gebied van signalering en melding van verdachte inschrijvingen en mutaties.

Voor fondsenwervende instellingen dragen de grote geldbedragen die met de werving gepaard gaan en het gebrekkig toezicht op bestedingen bij aan de kwetsbaarheid voor misbruik (Van der Stoep e.a. 2007). Stichtingen en verenigingen met een religieus karakter zijn kwetsbaar voor oplichting, door het vertrouwen dat vaak wordt gesteld in het bestuur.

Als risico-indicatoren voor misbruik van stichtingen kunnen worden beschouwd: een faillissement van een stichting met een klein bestuur; de bemiddeling in beleggingen door een stichting (met een religieus karakter); het inadequaat gebruik van een stichting derdengelden (door een advocaat); en het niet-nastreven van een rangschikking als algemeen nut beogende instelling door een stichting die daarvoor in aanmerking komt.

SUMMARY

The purpose of this study is to provide insight into the nature and degree of foundations and associations which are guilty of or involved in different types of criminal activities. Foundations and associations are, just like companies, legal entities which independently take part in judicial matters. Little is known, however, about their activities.

This study consists of an exploration, an analysis and a detailed explanation. For the exploration, literature and public sources were studied and information gathered from registrations. For the analysis, interviews were held with experts and data files were analysed. The detailed explanation consists of targeted analyses and the evaluation of discussions with members of the criminal investigation department.

Exploration

Every foundation and association with full legal rights must be registered at the Chamber of Commerce. Associations with limited legal rights may, but do not have to be registered. The number of foundations and associations in the Netherlands is steadily growing and will exceed 270 thousand in 2007; about 160 thousand foundations and 110 thousand associations. The number of foundations is increasing faster than that of associations and is continuing to rise. Most of the foundations and associations are registered in the trade register in the main categories 'social organisations' and 'culture/sport/recreation'.

Every European country has foundations and associations similar to those in the Netherlands. Of all of the countries in Europe with the exception of Liechtenstein, the Netherlands have the most foundations: almost 1,000 per 100,000 inhabitants. This legal form is used more in the Netherlands than in most of the other countries partly because the criteria for establishing a foundation are broader.

The social activities of foundations and associations cover a wide spectrum. The main categories of activities are as follows: charities; sports and culture; utilities; other social charities; and financial and other management. Foundations and associations can and are allowed to develop commercial activities so long as profits are not paid out to directors. In 2007, some 9% of the foundations and 6% of the associations ran a company. It is not possible to provide a full picture of the total amount of the annual income and expenses of foundations and associations. What is known, however, is that the amount is in the billions of euros.

On average, the management board of a foundation or association consists of five natural persons. Foundations in the financial and business service sectors in particular, such as holdings and accounting offices, often have a small number of board members.

Analysis and detailed explanation

The public control of foundations and associations is limited. There is no point in the life of a foundation or association at which they must justify their actions. In addition, foundations and associations have no statutory reporting requirement. Associations have members who carry out internal control; foundations do not.

The Dutch government is thinking about how legal entities can be controlled. The proposal is to replace the current system of preventive control with a system of permanent monitoring, which would also apply to foundations. The Public Prosecutor is the authority appointed to control foundations. They, however, can only take steps if there are likely grounds to do so. Other authorities that play a controlling role are: Inland revenue; FIOD-ECD; AFM; DNB; FIU-NL; NMa; bankruptcy curators; forensic accountants; and CBF.¹

Crime

Foundations and associations are primarily associated with financial-economic crime and ideologically inspired crime. There are more criminal foundations than associations. Financial-economic crime mainly concerns grant fraud and bankruptcy fraud. Foundations and associations are also used for tax fraud. The role of foundations and associations in the laundering of money is considered to be small. The ways in which foundations and associations are used for fraudulent activities are diverse in their nature and level of complexity. For ideologically inspired crime, a foundation or association can be window dressing for an organisation that collects money and recruits people for illegal activities to achieve a radical goal.

The analysis of a random sample of managers of foundations and associations shows that 5% of the committee members of foundations and 4% of the committee members of associations have committed at least one relevant offence. These percentages concord with findings in earlier research, when committee members of charities were analysed. Besides, out of every seven foundations and associations, one has a committee member with at least one relevant past offence.

¹ Please refer to the list of abbreviations.

Results from the analysis of various data files give the impression that the number of foundations and associations that are linked to criminal activities is relatively low. The possibility that complex networks of legal entities are used to facilitate or conceal illegal activities is considered to be real.

Vulnerability

Insofar as foundations are controlled, the control is not structural and is usually superficial. This makes the foundation vulnerable to misuse. Moreover, according to the experts, limited companies are investigated for criminal offences more frequently than foundations. A reliable estimate of the extent of the forms of misuse cannot be made because usable registration data are not available. Controllers and investigation services do not see this as a priority. The Chamber of Commerce does not have a department to which suspicious registrations and transactions can be reported.

For fund-raising foundations, the large amounts of money that are raised and the lack of control on spending makes them vulnerable for misuse (Van der Stoep et al. 2007). Foundations and associations with a religious character are vulnerable for fraud because of the trust that is often put in the management board.

The following are considered to be risk indicators for the misuse of foundations: the bankruptcy of a foundation with a small management board; the mediation in investments by foundations (with a religious character); the inappropriate use of a foundation's third-party funds (by a lawyer); and the lack of ambition of being ranked as a foundation of public advancement by a qualified institution.

1. INLEIDING

Dit rapport behandelt een onderzoek naar stichtingen, verenigingen en criminaliteit. Stichtingen en verenigingen zijn, evenals vennootschappen, rechtspersonen die zelfstandig deelnemen aan het rechtsverkeer. Over de daadwerkelijke (economische) activiteiten van stichtingen en verenigingen is echter minder bekend. Diverse verplichtingen die door de overheid aan vennootschappen worden opgelegd, gelden voor stichtingen en verenigingen in beperkte mate of zelfs helemaal niet. Terwijl het aantal stichtingen en verenigingen in Nederland continu toeneemt, is er bij publiek en overheidsdiensten weinig kennis over hun kenmerken. Het ontbreken van overzicht, gecombineerd met de soms alarmerende toon van publicaties over crimineel gebruik van stichtingen (en verenigingen), doet de vraag rijzen in hoeverre stichtingen en verenigingen betrokken zijn bij criminaliteit.

Het ministerie van Justitie werkt sinds enkele jaren aan een herziening van het systeem van toezicht op rechtspersonen. Voorgesteld wordt om het huidige systeem van preventief toezicht te vervangen door een systeem van permanente monitoring. Het nieuwe toezicht zal, in tegenstelling tot het bestaande toezicht, ook gelden voor stichtingen.

Om de bestrijding van misbruik van stichtingen en verenigingen te verbeteren is het nodig om basisinformatie te verzamelen over de activiteiten van stichtingen en verenigingen in Nederland, de branches en sectoren waarin zij opereren en de onderlinge verbanden tussen stichtingen, verenigingen en andere rechtspersonen. Tevens is het noodzakelijk informatie te verkrijgen over de betrokkenheid van stichtingen en verenigingen bij verschillende vormen van criminaliteit en het risico van deze rechtspersonen om bij criminele activiteiten, inclusief terrorisme(financiering), betrokken te raken.

In dit hoofdstuk worden allereerst de probleemstelling en de onderzoeksvragen besproken. Vervolgens wordt nader ingegaan op de onderzoeksopzet.

1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Hieronder worden de probleemstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen behandeld.

Probleemstelling

De geformuleerde probleemstelling van het onderzoek is de volgende:

Wat is de geschatte omvang van het aantal stichtingen (en verenigingen) dat zich schuldig maakt aan of betrokken is bij vormen van criminaliteit. Op welke terreinen komt dat voor? Om welk type delicten gaat het? Om welk type stichtingen (en verenigingen) gaat het? Wat zijn, voor zover bekend, de knelpunten in de bestrijding van deze vormen van criminaliteit?

Het doel van het onderzoek is inzicht te bieden in de aard en omvang van stichtingen en verenigingen die zich schuldig maken aan of betrokken zijn bij verschillende vormen van criminaliteit. Tevens wordt beoogd informatie te verschaffen over de kwetsbaarheid van stichtingen en verenigingen ten aanzien van (georganiseerde) criminaliteit. Dit inzicht wordt gebruikt ten behoeve van de verdere ontwikkeling van de preventieve en repressieve bestrijding van criminaliteit door of door middel van rechtspersonen.

Onderzoeksvragen

Bovengenoemde probleemstelling leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

A. *Verkenning:*

1. Wat is de omvang van het aantal Nederlandse stichtingen (en verenigingen)?
2. Welke soorten stichtingen (en verenigingen) worden onderscheiden, bijvoorbeeld naar doelstelling of anderszins?
3. Op welke terreinen van het sociaal economisch verkeer komen (veel) stichtingen (en verenigingen) voor?
4. Is het mogelijk een inschatting te geven van het aantal stichtingen (en verenigingen) dat actief is op de in de voorgaande vraag aangeduide terreinen?
5. Wat is er bekend over de organisatie en werkwijze van stichtingen (en verenigingen)?
6. Wat kan worden gezegd over de achtergronden en overige activiteiten van de bestuursleden van deze stichtingen (en verenigingen)? Participeren zij in verschillende stichtingen en/of andere rechtspersonen tegelijkertijd? Zijn er mogelijk 'veelbestuurders' te traceren?

B. Doorlichting:

7. Wat zijn bekende criminele activiteiten waarvoor stichtingen (en verenigingen) worden gebruikt, opgericht of aangekocht?
8. In hoeverre worden criminele activiteiten van andere rechtspersonen met behulp van stichtingen (en verenigingen) verhuld?
9. Is het mogelijk een inschatting te geven van het aantal stichtingen (en verenigingen) dat met criminele activiteiten in verband staat?
10. Wat is er bekend (volgens de Nederlandse en de buitenlandse literatuur) over de knelpunten in de bestrijding van criminaliteit die door, door middel van of met indirect gebruik van stichtingen (en verenigingen) wordt gepleegd?
11. Zijn er criteria bekend die een indicatie geven van stichtingen (en verenigingen) die uit een oogpunt van preventie of bestrijding van criminaliteit extra aandacht behoeven of kunnen dergelijke criteria worden geformuleerd?

1.2 Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet bestaat uit vier onderdelen. Begonnen is met het bestuderen van relevante literatuur, nota's en overige documenten en openbare bronnen met betrekking tot stichtingen, verenigingen en criminaliteit. Vervolgens zijn in de verkenning aan de hand van gegevensbestanden algemene gegevens over stichtingen en verenigingen verzameld. Het derde onderdeel vormt de doorlichting, waarbij gebruik is gemaakt van interviews en nadere analyses van gegevensbestanden. Na de doorlichting vindt een verdere verdieping plaats, door gerichte analyses in bestanden en evaluerende interviews.

Bij de uitwerking van de onderzoeksvragen en de onderzoeksopzet is getracht zo dicht mogelijk te blijven bij de beschikbare informatie over stichtingen en verenigingen en de rol van de georganiseerde criminaliteit daarbinnen. Er is daarnaast zoveel mogelijk gezocht naar harde cijfers en feitelijkheden over de rechtsvormen. Zachtere informatie afkomstig uit met name interviews is als richtinggevend en als ondersteuning van de cijfers en feitelijkheden in het onderzoek meegenomen. Daarnaast wordt de informatie uit interviews gebruikt ter verklaring van bevindingen uit de overige bronnen.

De voor dit onderzoek gehanteerde opzet heeft veel overeenkomsten met de doorlichtingen van de cannabisbranche c.a., de goede doelen-sector en de kunst- en antiekhandel, die bureau INTRAVAl in de afgelopen jaren heeft uitgevoerd (Snippe e.a. 2004, Van der Stoep e.a. 2007, Bieleman e.a. 2007). Deze doorlichtingen hebben interessante, deels nog

onbekende, informatie opgeleverd. Met name het onderzoek naar de goede doelen-sector heeft bovendien kennis opgeleverd over een deel van de totale stichtingen- en verenigingenpopulatie, onder meer over de omvang, werkwijze en onderlinge verbanden van de stichtingen en verenigingen in deze sector. Hiervan is voor dit onderzoek gebruik gemaakt.

Literatuurstudie

Begonnen is met het bestuderen van relevante (wetenschappelijke) publicaties, beleidsnota's, overige relevante documenten en openbare bronnen (onder meer het internet) met betrekking tot stichtingen, verenigingen en criminaliteit. Hierbij is ook de zogenoemde grijze literatuur meegenomen.¹ Er is met name gezocht naar informatie over de kwetsbaarheid van de rechtsvormen stichting en vereniging voor misbruik door personen en organisaties met criminele bedoelingen. Tevens is in de literatuur gezocht naar informatie over de bestrijding van criminaliteit gepleegd door stichtingen (en verenigingen) en de knelpunten die daarin geconstateerd worden. Bovendien is nagegaan of er criteria bekend zijn die een indicatie geven van stichtingen (en verenigingen) die uit preventief oogpunt extra aandacht behoeven.

De beschikbare literatuur geeft een beeld van de ontwikkeling van criminaliteit door middel van rechtspersonen en de ontwikkeling van beleid en handhaving om dit tegen te gaan. Voorts zijn in de (internationale) literatuur aanknopingspunten gevonden over kenmerken van stichtingen en verenigingen die een verhoogd risico hebben om bij criminaliteit betrokken te zijn en/of te geraken.

Verkenning

Naast de literatuurstudie is vanaf de start van het onderzoek een verkenning gemaakt van de totale populatie van stichtingen (en verenigingen) in Nederland. De verkenning heeft in hoofdzaak plaats gevonden door een analyse van informatie uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK).

Alle bedrijven in Nederland dienen te zijn ingeschreven in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. Dit geldt ook voor stichtingen en verenigingen. De gegevens uit het handelsregister zijn online beschikbaar, via de website van de Kamer van Koophandel (www.kvk.nl). Met gebruik van het handelsregister is inzicht verkregen in de aantallen ondernemingen, verenigingen en stichtingen per branche, sector en regio. Voor de indeling in branches werkt de Kamer van Koophandel met zogenoemde BIK-

¹ Met grijze literatuur wordt bedoeld: onderzoeksrapporten die niet officieel gepubliceerd zijn, zoals afstudeerscripties en interne rapporten van instellingen.

codes², die bestaan uit maximaal zes cijfers. Doordat de indeling in branches meerdere niveaus kent, is een vrij exact overzicht te geven van de aantallen stichtingen en verenigingen per (sub)branche.³

Van individuele stichtingen of verenigingen kunnen in het handelsregister desgewenst diverse gegevens worden opgevraagd (handelsnaam; bedrijfsactiviteiten, diensten of producten; postbus of correspondentieadres; telefoon- en faxnummer; e-mailadres; aantal full- en parttime werkzame personen). Aan de hand van de resultaten van een verkenning van de aantallen stichtingen en verenigingen per BIK-code, is een overzicht gegenereerd van de belangrijkste categorieën.⁴

Doorlichting

In deze fase van het onderzoek is gericht gezocht naar aanknopingspunten over het gebruik van stichtingen (en verenigingen) voor criminele activiteiten. Enerzijds is informatie ingewonnen door het houden van interviews met (sleutel)informanten, anderzijds zijn gegevensbestanden nader geanalyseerd.

Interviews

Er zijn interviews gehouden met sleutelinformanten, die vanuit hun beroep of bijzondere positie op de hoogte zijn van (mogelijke) verbanden tussen stichtingen en verenigingen en criminele activiteiten. Deze interviews leveren zowel informatie op over kenmerken en voorkomende werkwijzen van malafide stichtingen en verenigingen als over de mogelijkheden en moeilijkheden bij bestrijding van de criminele activiteiten van deze rechtspersonen. Er zijn gesprekken gevoerd met meerdere vertegenwoordigers van de zijde van het notariaat, trustmaatschappijen, de accountancy en het bankwezen, aangevuld met vertegenwoordigers van de Kamer van Koophandel en enkele curatoren. Tevens is gesproken met enkele medewerkers van de Belastingdienst. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van diverse opsporingsinstellingen, te weten: Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), Bovenregionale Recherche Noord-Nederland (BR-NON), FIOD/ECD, Functioneel Parket en de Financial Intelligence Unit (de FIU-Nederland). Wat betreft toezicht is gesproken met medewerkers van Bureau Financieel Toezicht (BFT), Nationale

² BIK staat voor Bedrijfsindeling Kamers van Koophandel.

³ Een voorbeeld: op 8 augustus 2006 telt het handelsregister van de Kamer van Koophandel 42.646 stichtingen die gerangschikt zijn onder 'Maatschappelijke org.' (BIK-code 91*); 41.016 van deze stichtingen maken deel uit van 'Levensbesch. org. etc.' (913*); daarvan vallen 392 stichtingen onder 'Politieke organisaties' (9.132).

⁴ Het betreft de categorieën: maatschappelijke organisaties; cultuur/sport/recreatie; gezondheid en welzijn; financiële instellingen; activiteiten voor financiële instellingen; overige zakelijke diensten; makelaardij; en onderwijs.

Mededingingsautoriteit (NMa), Autoriteit Financiële Markten (AFM) en Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM). Tevens heeft een interview plaatsgevonden met vertegenwoordigers van het Financieel Expertisecentrum (FEC), een platform waarin diverse van bovengenoemde organisaties samenwerken. Voorts zijn interviews gehouden met wetenschappers die zich hebben verdiept in criminaliteit rond stichtingen en verenigingen.

In totaal zijn 26 interviews gehouden met 33 personen. In de gesprekken zijn onder meer de volgende onderwerpen aan bod gekomen: interne en externe financiële verantwoording van stichtingen (en verenigingen); toezicht; bijzondere (fiscale) constructies; veelbestuurders; faillissementen; risicofactoren; betrokkenheid van stichtingen (en verenigingen) bij georganiseerde criminaliteit; trends en ontwikkelingen; en beschikbare registratiegegevens. Voor een deel van de geïnterviewden is gewerkt met een op de praktijk van de informant in kwestie toegesneden onderwerpenlijst.

Gegevensanalyse

Om conclusies te kunnen trekken over criminaliteit bij stichtingen en verenigingen in Nederland is informatie uit een viertal invalshoeken bijeengebracht. Er zijn gegevens opgevraagd over criminele gedragingen van stichtingen en verenigingen, gegevens over criminele gedragingen van bestuurders van stichtingen en verenigingen, gegevens over het financiële gedrag van rechtsvormen en informatie over de verbanden tussen natuurlijke personen en rechtspersonen.

Met behulp van de gegevens over criminele gedragingen van de rechtspersonen kan een indruk worden gegeven van de mate waarin stichtingen en verenigingen worden verdacht, vervolgd en veroordeeld voor delicten en om welke delicten het daarbij gaat. De gegevens over criminele gedragingen van bestuurders geven een beeld van de personen achter de stichtingen en verenigingen en wijzen uit in hoeverre deze zich aan misdrijven schuldig hebben gemaakt. Gegevens over het financiële gedrag van stichtingen en verenigingen kan verdere informatie verschaffen over eventuele betrokkenheid van deze rechtspersonen bij financieel-economische criminaliteit. De informatie over verbanden tussen rechtspersonen en natuurlijke personen ten slotte geeft een indruk van de waarschijnlijkheid dat criminaliteit door stichtingen en verenigingen in georganiseerd verband plaatsvindt.

- Nadere analyse KvK-gegevens

Het Arrondissementsparket Rotterdam beschikt over een nagenoeg volledig en actueel bestand van het handelsregister van de KvK.⁵ De gegevens uit het handelsregister kunnen met behulp van software ontwikkeld door Radventure, smart@data genaamd, voor verdere analyse worden gebruikt. Het is met smart@data mogelijk om snel overzichten te genereren op basis van algemene kenmerken van stichtingen en verenigingen. Er zijn overzichten gemaakt van stichtingen en verenigingen onderverdeeld in aantallen bestuurders, hoofdactiviteit en vestigingsplaats. Met behulp van deze overzichten zijn eigenschappen geïdentificeerd waarop er tussen bepaalde typen stichtingen of verenigingen verschillen kunnen bestaan.

Op basis van de gegenereerde overzichten en de gemaakte (vergelijkende) analyses wordt meer duidelijk over de feitelijke samenstelling van de stichtingen en verenigingen in Nederland. Afwijkende eigenschappen, die een risico (kunnen) vormen, kunnen worden herkend en zo mogelijk verklaard.

- Netwerkanalyse

Smart@data kan eveneens worden ingezet om met de gegevens uit het handelsregister netwerkanalyses uit te voeren. De programmatuur kan, met andere woorden, inzichtelijk maken welke connecties bestaan tussen natuurlijke personen en rechtspersonen of tussen rechtspersonen onderling. Het databestand kan met deze toepassing op meerdere niveaus worden geanalyseerd, waardoor directe en indirecte verbanden, bijvoorbeeld op telefoonnummer, zichtbaar kunnen worden gemaakt.

Uit media, literatuur en interviews zijn casussen verzameld, waarin stichtingen en verenigingen in verband worden gebracht met criminaliteit. Op een selectie van deze rechtspersonen is een netwerkanalyse uitgevoerd, resulterend in een relatieschema. Uit de schema's wordt duidelijk in hoeverre natuurlijke personen en rechtspersonen die betrokken zijn bij een dubieuze stichting of vereniging nog meer economische activiteiten hebben volgens het handelsregister. Ook wordt in zekere mate inzichtelijk hoe nauw de verwevenheid is tussen verschillende natuurlijke personen en rechtspersonen. Binnen de beschikbare tijd is het mogelijk gebleken om netwerkanalyses te maken van een zevental stichtingen en verenigingen. Informatie uit de netwerkanalyses kan aanknopingspunten bieden voor uitspraken over de mate waarin criminaliteit door stichtingen, verenigingen en hun bestuurders op zichzelf staat, dan wel binnen een georganiseerd verband plaatsvindt.

⁵ In het bestand waarmee het parket werkt, ontbreken zogeheten concernrelaties. Het bestand wordt periodiek geactualiseerd.

- Antecedenten⁶

Om een indruk te verkrijgen van de betrokkenheid van stichtingen, verenigingen en hun bestuurders bij strafbare feiten zijn criminele antecedenten opgevraagd uit het Justitieel Documentatiesysteem (JDS), dat door de Justitiële Informatiedienst (JustID) wordt beheerd. Nadat toestemming is verkregen voor het gebruik van de gegevens uit het systeem, zijn drie steekproeven getrokken: een steekproef van 1.000 rechtspersonen; een steekproef van 630 bestuurders van verenigingen; en een steekproef van ruim 13 duizend bestuurders van stichtingen.⁷ De rechtspersonen betreffen aselect gekozen stichtingen en verenigingen uit het handelsregister van de KvK. De stichtingen en verenigingen waarvan de bestuurders zijn nagekomen, zijn afkomstig uit een a-selecte steekproef van de Kamer van Koophandel. Van circa 3.000 stichtingen en circa 120 verenigingen, alle a-select gekozen, zijn met behulp van smart@data de gegevens van de bestuurders verkregen. Deze zijn vervolgens aangeboden aan JustID. Er is met steekproeven gewerkt, omdat bij JustID geen geautomatiseerde gegevensvergelijking kan plaatsvinden. Het opvragen van de antecedenten van de hele populatie rechtspersonen en betrokken natuurlijke personen is vanwege de daarmee gepaard gaande kosten en capaciteit niet mogelijk geweest.

Bij de opgevraagde informatie gaat het om aard en omvang van de gepleegde delicten, veroordelingen en strafmaat. De strafmaat is van belang in verband met het inschatten van de ernst van het gepleegde feit. Voorts kan aan de hand van deze informatie worden nagegaan welke typen stichtingen en verenigingen bestuurd worden door personen met criminele antecedenten.

Verdieping

Ten behoeve van de verdieping zijn inspanningen gedaan om koppelingen aan te brengen tussen de opbrengsten uit de diverse uitgevoerde analyses. Nagegaan is in hoeverre er samenhang kan worden vastgesteld tussen de criminele antecedenten van rechtspersonen en hun bestuurders enerzijds en de verwevenheid van deze stichtingen en verenigingen in (complexe) netwerken anderzijds. Voorts is bekeken in hoeverre aangetroffen criminele betrokkenheid zich concentreert bij stichtingen of verenigingen met bepaalde eigenschappen.

⁶ Om interne organisatorische redenen bij het Openbaar Ministerie zijn de mogelijkheden om analyses uit te voeren met behulp van smart@data beperkter dan vooraf beoogd. Naast een wijziging in de onderzoeksopzet - een steekproef van stichtingen en verenigingen is bij de Kamer van Koophandel verkregen - heeft dit de doorlichting vertraagd.

⁷ Onderzoeksbevindingen duiden erop dat stichtingen een hoger criminaliteitsrisico vertegenwoordigen dan verenigingen. Daarom is voor de stichtingen een beduidend grotere steekproef van bestuurders geanalyseerd.

Er is in deze fase van het onderzoek in eerste instantie bekeken welke bevindingen uit de netwerkanalyse en het antecedentenonderzoek aanleiding geven tot een verdiepingsslag. Vervolgens zijn bewerkingen op de informatie uitgevoerd en zijn over een deel van de stichtingen en verenigingen aanvullende gegevens verzameld in smart@data, het JDS en uit andere (openbare) registratiebestanden.

De bevindingen uit de analyse van de gegevensbestanden zijn meegenomen in gesprekken met enkele deskundigen c.q. betrokkenen, om de bevindingen zo precies mogelijk te kunnen duiden. Met behulp van deze gesprekken is meer duidelijk geworden over de gewenste aanpak van malafide rechtspersonen en zijn aandachtspunten voor verder onderzoek geformuleerd. Bovendien is aandacht besteed aan mogelijke criteria voor preventie en bestrijding van criminaliteit door stichtingen (en verenigingen).

1.3 Leeswijzer

Het tweede hoofdstuk omvat een inventarisatie van stichtingen en verenigingen, die begint met de definiëring van stichtingen en verenigingen en een afbakening van het onderzoek. In het hoofdstuk is vervolgens aandacht voor de activiteiten en organisatie van stichtingen en verenigingen. Daarna wordt ingegaan op kengetallen van stichtingen en verenigingen in Nederland. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf over de praktijk van toezicht en handhaving, waarin de actoren in dit veld en hun taken worden besproken. In hoofdstuk drie wordt aandacht besteed aan criminaliteit in relatie tot stichtingen en verenigingen. Begonnen wordt met het beeld dat naar voren komt uit literatuur, gevolgd door een overzicht van de belangrijkste vormen van vormen van criminaliteit waarbij stichtingen en verenigingen betrokken (kunnen) zijn, aangevuld met enkele casusbeschrijvingen. Daarna wordt een typering gegeven van de wijze waarop stichtingen en verenigingen kunnen worden gebruikt door criminelen. De slotparagraaf van dit hoofdstuk gaat in op de analyse van de gegevensbestanden. Hoofdstuk vier geeft inzicht in de kwetsbaarheden, dat wil zeggen de aspecten die bijdragen aan het risico op misbruik van stichtingen en verenigingen. Eerst wordt het misbruik in een kader geplaatst, vervolgens wordt stilgestaan bij de kwetsbare aspecten en worden risico-indicatoren benoemd. In hoofdstuk vijf ten slotte worden de conclusies weergegeven.

2. INVENTARISATIE

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van enkele kenmerken en de omvang van de stichtingen en verenigingen in Nederland. Allereerst worden de twee rechtsvormen gedefinieerd en wordt het onderzoeksgebied nader afgebakend. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de activiteiten en de organisatie van stichtingen en verenigingen. Paragraaf drie gaat nader in op de omvang van het aantal stichtingen en verenigingen en geeft een indeling van de rechtsvormen naar categorieën. In paragraaf vier wordt ingegaan op het beleid ten aanzien van het toezicht op stichtingen en verenigingen en de achtergronden daarvan.

2.1 Definiëring en afbakening

Het stichtingenrecht en het verenigingenrecht zijn opgenomen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Dit boek is aan privaatrechtelijke rechtspersonen gewijd. De wetgever stelt hierin vast welke lichamen rechtspersonen zijn, hetgeen betekent dat in Nederland sprake is van een gesloten systeem van rechtspersonen. De stichting en vereniging zijn rechtspersonen. Het belangrijkste gevolg van rechtspersoonlijkheid is dat de rechtspersoon zelf drager van rechten en plichten is.¹

Stichtingen

Een stichting is een rechtspersoon die zelfstandig aan het rechtsverkeer deelneemt en kan worden opgericht door één of meerdere natuurlijke of rechtspersonen. Iedereen die daaraan behoefte heeft kan zonder medewerking van anderen bij notariële akte - of bij testament - een stichting oprichten.

Al sinds de Middeleeuwen worden stichtingen voor allerlei goede doelen opgericht. De stichting bestond destijds vooral uit een vermogen dat werd aangewend om deze doeleinden te financieren. De oprichting van deze stichtingen was vrij, maar soms was er op lokaal of regionaal niveau toestemming nodig (Versteegh 2003). De wettelijke erkenning van de stichting kent een lange geschiedenis: pas in de 19e eeuw krijgt de stichting langzamerhand zijn rechtspersoonlijkheidvorm. Vanaf 1882 beslist de

¹ De tekst van deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op 'Titel 2. Verenigingen' en 'Titel 6. Stichtingen' uit de formele tekst van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Hoge Raad dat stichtingen zonder overheidsbemoediging kunnen worden opgericht en dat deze rechtspersoonlijkheid kent. In de Armenwet van 1912 wordt deze rechtspersoonlijkheid door de overheid erkend, terwijl de eerste formele wet op stichtingen dateert uit 1956 (Versteegh 2003). Sinds het begin van de vorige eeuw heeft het gebruik van de stichtingsvorm buiten het gebied van charitatieve doeleinden een hoge vlucht genomen. Met name op het gebied van het maatschappelijk welzijn treft men thans ook een omvangrijk aantal stichtingen aan. Met het loslaten van de 'charitas' gedachte in de eerste stichtingenwet van 1956 is sindsdien ook het aantal stichtingen in de zakelijke en financiële sector toegenomen.

Doelstelling(en) en oprichting

De stichting kan uitsluitend worden opgericht bij notariële akte. Een stichting moet een doelstelling hebben die zij tracht te verwezenlijken met behulp van een daartoe bestemd vermogen. De notariële akte van oprichting bevat de statuten van de stichting. In deze statuten moet onder meer het doel van de stichting worden beschreven. Na oprichting schrijft de notaris de stichting in bij de Kamer van Koophandel (KvK) en stuurt de oprichtingsakte naar de Belastingdienst die op grond van de aktegegevens de belastingplicht vaststelt. De stichting bezit hierna volledige rechtsbevoegdheid.

Het doel van de stichting mag niet inhouden dat (financiële) uitkeringen aan oprichters worden gedaan. Uitkeringen aan anderen die deel uitmaken van de stichting is slechts toegestaan voorzover de uitkering een ideële of sociale betrekking heeft. Met name het 'sociale terrein' is een zeer ruim begrip, waaraan bij oprichting in overleg met de (kandidaat-)notaris een goede omschrijving moet worden gegeven. Het betalen aan oprichters of bestuurders van door hen gemaakte onkosten of het vergoeden van ter beschikking gestelde tijd (mits reëel) is wel toegestaan. De doelstelling van een stichting mag niet gericht zijn op versterking van de openbare orde of op aantasting van de goede zeden, noch in strijd met de wet zijn.

In de oprichtingsakte dienen de statuten van de stichting te worden opgenomen waarbij in ieder geval moet zijn geregeld: de naam van de stichting met het woord stichting als deel van de naam; de vestigingsgemeente in Nederland; de doelstelling(en); de wijze van benoeming en ontslag van bestuurders; en de bestemming van het batig saldo van de stichting in geval van ontbinding. Slechts indien de statuten van de stichting de mogelijkheid geven, kan het bestuur besluiten tot statutenwijziging. Een eventuele statutenwijziging dient (opnieuw) te geschieden bij notariële akte.

Rechten en plichten

In de regel heeft een bestuur een voorzitter, secretaris en penningmeester. Het bestuur is het enige verplichte orgaan van een stichting. Voor de stichting geldt een ledenverbod. Daarnaast kan er nog een raad van toezicht zijn, die toezicht houdt op het stichtingsbestuur. Behoudens beperkingen welke uit de statuten kunnen voortvloeien, is het bestuur louter belast met het besturen van de stichting. In de statuten zijn de bevoegdheden van het bestuur en de verschillende bestuurders geregeld.

Het bestuur vertegenwoordigt de stichting. Het kan voorkomen dat hiervan in wettelijke bepalingen wordt afgeweken. In de statuten kan de bevoegdheid tot vertegenwoordiging bovendien worden toegekend aan één of meer bestuurders of aan andere personen dan bestuurders. De bevoegdheid die aan het bestuur of een of meer bestuurders toekomt, is onbeperkt en onvoorwaardelijk. Tenzij de statuten anders bepalen, behoeft het bestuur geen rekening en verantwoording aan anderen af te leggen (FEC 2003). Daarom is bij wet geregeld dat in bepaalde omstandigheden een bestuurder van een stichting op verzoek van een belanghebbende of op verzoek van het Openbaar Ministerie door de rechtbank ontslagen kan worden.

Voorwaarde bij de oprichting van een stichting is dat zij wordt ingeschreven in het handelsregister van de KvK, waar een notarieel afschrift van de statuten ter inzage wordt neergelegd. Bovendien dienen in het register de persoonlijke gegevens van de bestuurders te worden ingeschreven en van diegenen die volgens de statuten bevoegd zijn de stichting te vertegenwoordigen. In het geval van een bestuurswisseling is de stichting verplicht dit door te geven aan de KvK.

Verenigingen

Net als de stichting kent ook de vereniging een bepaald doel. Het belangrijkste verschil met de stichting is dat de vereniging wel leden heeft. Evenals bij stichtingen mogen verenigingen geen winstuitkeringen doen.

Doelstelling(en) en oprichting

Een vereniging wordt bij meerzijdige rechtshandeling opgericht. Dat betekent dat voor het beoogde rechtsgevolg (het oprichten van een vereniging) de wilsverklaring van twee of meer personen nodig is. Een vereniging kan bij notariële akte worden opgericht. Er is dan sprake van een *formele vereniging*. Wanneer een vereniging onderhands (zonder notariële tussenkomst) wordt opgericht, is er sprake van een *informele vereniging* (Netwerk notarissen 2001). Politiek, geloof, levensbeschouwing, dierenliefde, verzamelwoede, sport en muziek, toneel of milieubescherming - ieder doel kan worden aangegrepen om in verenigingsverband samen te werken. De doelen van een vereniging mogen niet

gericht zijn op verstoring van de openbare orde of op aantasting van de goede zeden, noch in strijd zijn met de wet. Verder kent de wet de beperking dat de vereniging niet ten doel mag hebben winst te maken ter verdeling onder de leden. Overigens is het voor verenigingen allerminst verboden om winst te maken en fondsen te vormen, maar die moeten dan wel ten goede komen aan het gemeenschappelijk doel.

Formele vereniging

Wanneer de vereniging bij notariële akte wordt opgericht, bevat de akte tevens de statuten van de vereniging. In de statuten moet zijn opgenomen: de naam van de vereniging en de gemeente in Nederland waar zij haar zetel heeft; de doelstelling(en); de verplichtingen van de leden jegens de vereniging of de manier waarop deze kunnen worden opgelegd; de wijze van bijeenroeping van de algemene vergadering; de wijze van benoeming en ontslag van de bestuurders; en de bestemming van het batig saldo van de vereniging in geval van ontbinding, of de wijze waarop deze bestemming kan worden vastgelegd. Vaak wordt daarnaast een huishoudelijk reglement opgesteld, waarin uitvoeringsbepalingen en/of aanvullingen zijn opgenomen van in de statuten neergelegde regels, bijvoorbeeld: de wijze van aanvragen van het lidmaatschap; de wijze van contributiebetaling; gedragsregels in verenigingsgebouwen; de besluitvorming binnen het bestuur et cetera.

Informele vereniging

Wanneer een vereniging niet bij notariële akte is opgericht, dan kan de algemene ledenvergadering besluiten de statuten te doen opnemen in een notariële akte. De bestuurders van een vereniging waarvan de statuten zijn opgenomen in een notariële akte zijn verplicht de vereniging te doen inschrijven in het handelsregister en ten kantore van dat register een authentiek afschrift dan wel uittreksel van de akte neer te leggen. Tot op het moment van inschrijven in het handelsregister is iedere bestuurder hoofdelijk aansprakelijk voor een rechtshandeling waardoor hij de vereniging verbindt. In het geval van een bestuurswisseling is de vereniging verplicht dit door te geven aan de KvK (Netwerk notarissen 2001).

Rechten en plichten

De vereniging heeft een tweeledige organisatiestructuur; de verplichte organen zijn een bestuur en een ledenvergadering. Het bestuur is belast met het besturen van de vereniging en aan de ledenvergadering komt de restbevoegdheid toe. De algemene ledenvergadering heeft alle bevoegdheden die niet door de wet of de statuten aan andere organen zijn opgedragen. Het is verplicht voor een vereniging een ondernemingsraad in te stellen, voor zover zij een onderneming drijven in de zin van de Wet op de ondernemingsraden en er meer dan 50 werknemers werkzaam zijn.

Daarnaast kan ook nog een raad van toezicht of een raad van commissarissen worden ingesteld.

Er bestaat een verschil in de bevoegdheden van de twee soorten verenigingen. Om het bestaan van formele verenigingen te bevorderen, heeft de wetgever aan de informele vereniging een beperkte rechtsbevoegdheid toegekend. De informele vereniging kan geen registergoederen verkrijgen en kan geen erfgenaam zijn. Wel mag zij legaten aanvaarden. Daarnaast zijn de bestuurders van een informele vereniging naast de vereniging hoofdelijk verbonden voor schulden uit een rechtshandeling die tijdens hun bestuur opeisbaar worden. Een informele vereniging kan in het handelsregister worden ingeschreven. Wanneer een informele vereniging is ingeschreven in het handelsregister dan is een bestuurder alleen aansprakelijk jegens een wederpartij van de vereniging, indien de wederpartij aannemelijk maakt dat de vereniging niet aan de verbintenis zal voldoen. Subsidieverlenende instanties eisen vaak dat de te subsidiëren vereniging een formele vereniging en dus volledig rechtsbevoegd is.

Het bestuur vertegenwoordigt de vereniging, voorzover uit de wet niet anders voortvloeit. De bevoegdheid tot vertegenwoordiging die aan het bestuur of bestuurder toekomt, is onbeperkt en onvoorwaardelijk. In de statuten kunnen nadere bepalingen over de vertegenwoordiging worden opgenomen.

Een vereniging heeft leden. De inhoud van het lidmaatschap van een vereniging wordt bepaald door de wet, de statuten, de bevoegdelijk genomen besluiten van de vereniging en de redelijkheid en billijkheid. Het lidmaatschap van een vereniging is persoonlijk (dus niet overdraagbaar), tenzij de statuten anders bepalen. In de statuten kunnen ook verbintenissen en kwaliteitseisen aan het lidmaatschap worden verbonden. Het lidmaatschap van een vereniging eindigt door: de dood van het lid (tenzij statuten de overgang krachtens erfrecht toestaat); opzegging van het lid; opzegging door de vereniging of door ontzetting. Gronden voor opzegging en/of ontzetting vloeien voort uit de wet of uit de statuten van de vereniging.

Het bestuur wordt uit en door de algemene ledenvergadering benoemd. Alle leden, mits zij niet geschorst zijn, hebben toegang tot de ledenvergadering en hebben daarin één stem. In de statuten kunnen afwijkende regelingen worden opgenomen, zolang deze in overeenstemming zijn met de wet.

Alle verenigingen hebben de wettelijke verplichting minimaal één keer per jaar een algemene ledenvergadering te houden. Het bestuur dient jaarlijks aan de leden een balans en een staat van lasten en baten voor te

leggen. De ledenvergadering is voor de leden het middel om toezicht uit te oefenen op het bestuur.

Stichtingen en verenigingen als goede doelen

De rechtsvormen stichting en vereniging worden van oudsher vooral gebruikt door personen en collectieven die een kerkelijke, culturele of charitatieve achtergrond hebben. Er is om die reden een vrij ruime overlap met instellingen die worden aangeduid als non-profitorganisaties. Het zou niettemin een misverstand zijn om te veronderstellen dat alle stichtingen en verenigingen non-profitorganisaties zijn. Goede doelen, een andere term die in dit verband veelvuldig wordt gebruikt, vormen een onderdeel van de non-profitorganisaties. Binnen de goede doelen worden fondsenwervende instellingen en vermogensfondsen onderscheiden. De meeste van deze organisaties hebben de stichting als rechtsvorm. Een minderheid is georganiseerd in de vorm van een vereniging (Van der Stoep e.a. 2007).

In de 'Discussienota algemeen nut beogende instellingen in de fiscaliteit', beter bekend als de Nota Wijn, wordt een overzicht gegeven van het ontstaan van de huidige criteria voor dergelijke instellingen.² De Hoge Raad bepaalde in 1980 dat "onder een instelling die het algemeen nut beoogt, dient te worden verstaan een lichaam wier doelstelling een werkzaamheid betreft, welke op zich zelf rechtstreeks het algemeen belang raakt".³ In 1994 besliste de Hoge Raad dat "kerkelijke, charitatieve, culturele en wetenschappelijke instellingen als algemeen nut beogende instellingen worden aangemerkt indien de werkzaamheden van die instelling ongeveer in gelijke mate het algemeen en particulier belang dienen".⁴ Algemeen nut beogende instellingen zijn dus met andere woorden alle organisaties die zich inzetten voor het algemeen belang, waarbij hooguit de helft van de activiteiten van de instelling een particulier belang mag dienen. Een doorsnee sportvereniging is geen algemeen nut beogende instelling, omdat de activiteiten en bestedingen in hoofdzaak de leden ten goede komen. Een stichting die zich inzet voor sportfaciliteiten voor gehandicapten geldt daarentegen wel als een instelling die het algemeen nut beoogt.

Goede doelen-organisaties hebben nooit een winstoogmerk. Zij maken dus deel uit van de non-profitorganisaties. Andersom geldt dat niet, omdat een deel van de non-profitorganisaties een doelstelling heeft die niet te kenschetsen is als 'algemeen nut beogend'. Goede doelen zijn non-profitorganisaties die private middelen werven, beheren en besteden

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 27 789, nr. 10.

³ Hoge Raad, 17 december 1980, nr. 20 265, BNB 1981/28.

⁴ Hoge Raad, 13 juli 1994, nr. 29 936, BNB 1994/280.

om doelstellingen te verwezenlijken die vooral ten goede komen aan het algemeen belang. De activiteiten en bestedingen van een goed doel hebben voor minimaal de helft rechtstreeks het algemeen nut als doel. Daarmee worden instellingen uitgesloten waarvan de voornaamste doelstelling betrekking heeft op de instelling zelf of de leden daarvan.⁵ Een goede doelen-organisatie is ofwel een fondsenwervende instelling ofwel een vermogensfonds.

Dat de goede doelen veelal de stichting als rechtsvorm hebben betekent niet dat de meeste stichtingen een algemeen beoogd nut hebben dan wel gericht zijn op charitatieve activiteiten. In de laatste jaren lijkt de rechtsvorm stichting in toenemende mate te worden gebruikt door personen en collectieven die geen bestaande kerkelijke, culturele of welzijn achtergrond hebben, maar organisaties die commerciële activiteiten organiseren. Volgens enkele sleutelinformanten is er echter wel sprake van een toenemend aantal ideële stichtingen dat wordt opgericht door (ongeorganiseerde) particulieren. Dit zijn vaak initiatieven van personen die, bijvoorbeeld naar aanleiding van een buitenlandse reis of vakantie, een stichting oprichten om fondsen of goederen te verzamelen voor de ondersteuning van kleinschalige ideële projecten in het buitenland.

Stichtingen en verenigingen met commerciële doeleinden

Algemeen wordt aanvaard dat een vereniging of een stichting commerciële activiteiten kan en mag ontwikkelen (art. 2:50a en 300a BW). In dat geval ligt het onderscheid met andere rechtsvormen in het feit dat gemaakte winsten bij die vereniging of stichting niet aan personen die bij de organisatie betrokken zijn, kunnen worden uitgekeerd. Wanneer er commerciële activiteiten worden ontplooid zijn de rechtsvormen onderworpen aan de vennootschapsbelasting. Er is sprake van een onderneming als het een min of meer duurzame organisatie van kapitaal en arbeid betreft, die door deelname aan het economisch verkeer winst beoogt te behalen. Complexer is de vraag of een stichting BTW moet afdragen (Website KvK). De Belastingdienst houdt er toezicht op dat de BTW-plichtige stichtingen en verenigingen daadwerkelijk BTW afdragen.

Indien de stichting of vereniging commerciële activiteiten uitvoert, is het mogelijk dat deze werknemers in dienst heeft. In dit geval is het evenals andere rechtspersonen verplicht tot de afdracht van sociale premies. De bestuurders van een stichting of vereniging zijn in principe niet in

⁵ De karakterschets in de Code Wijffels (VFI 2005) geeft immers aan dat begunstigen van een fondsenwervende instelling in beginsel geen invloed hebben op de besluitvorming ten aanzien van bestedingen.

loondienst en vallen daarom niet onder de werknemersverzekeringen, hoewel honorering van het werk van bestuurders (formeel) niet verboden is.

Zoals gezegd zijn bestuurders (en leden) van verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en stichtingen niet hoofdelijk aansprakelijk voor de verplichtingen van de rechtsvorm, ook niet na ontbinding en faillissement. Als de vereniging of stichting onder de vennootschapsbelasting valt, geldt echter de antimisbruikwetgeving. Deze wetgeving bestaat uit drie delen: de Wet ketenaansprakelijkheid; de Wet bestuurdersaansprakelijkheid; en de Wet bestuurdersaansprakelijkheid bij faillissement (Website CMS Derks 2007). Kort gezegd kunnen op grond van de tweede en derde wet bestuurders van stichtingen en verenigingen hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld voor het niet afdragen door de vereniging of stichting van omzetbelasting, loonbelasting, premies werknemers- en volksverzekeringen en de bijdragen voor verplichte deelname aan bedrijfspensioenfonds. De hoofdregel is dat iedere bestuurder hoofdelijk aansprakelijk is voor de voldoening van de hiervoor bedoelde schulden, indien er sprake is van kennelijk onbehoorlijk bestuur door het bestuur én aannemelijk is dat daardoor bovengenoemde schulden niet worden voldaan.

Sedert de eerste wettelijke regeling (1956) is een enorme wildgroei aan economische stichtingen ontstaan (Versteegh 2003). Dit komt mede doordat de charitasgedachte niet een verplichte doelstelling vormde. Uit een (verouderd) onderzoek van een commissie ter bestudering van de fiscale aspecten van stichtingen blijkt dat circa twee vijfde van de stichtingen in 1988 economisch van aard is, terwijl drie vijfde aan de definitie charitas voldoet (Wessels 1998). Slechts één procent van de charitatieve stichtingen blijkt destijds een onderneming te drijven. Daarnaast zou 23% van het totaal aantal stichtingen in 1988 in de branche bank- en verzekeringswezen en zakelijke dienstverlening actief zijn, terwijl 15% van de stichtingen een onderneming zou drijven (Wessels 1988).

In 2007 blijken de meeste stichtingen en verenigingen volgens de gegevens van de KvK niet economisch actief, dat wil zeggen dat zij door de Belastingdienst niet zijn geregistreerd als een rechtspersoon die een onderneming drijft. Een representatieve steekproef uit het Handelsregister laat zien dat in 2007 ruim 9% van de stichtingen en 6% van de verenigingen een onderneming drijft. In totaal zijn dat circa 21 duizend rechtspersonen.

Derdenrekeningen en stichtingen derdengelden

Beroepshalve ontvangen advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen gelden van derden. Deze gelden behoren toe aan derden en worden

daarom ook wel derdengelden genoemd. De advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen moeten deze derdengelden gescheiden houden van het eigen vermogen, zodat deze niet bloot komen te staan aan eventueel verhaal door schuldeisers en/of faillissement van de advocaten, gerechtsdeurwaarders en notarissen. Terwijl notarissen en gerechtsdeurwaarders zich bedienen van zogenoemde derdenrekeningen, zijn advocaten verplicht derdengelden binnen een stichting te beheren.

Het gescheiden houden van derdengelden van het eigen vermogen, door het gebruik van een derdenrekening, is voor notarissen en gerechtsdeurwaarders wettelijk vastgelegd. Voor de beroepsgroep van advocaten is de derdenrekening niet wettelijk, maar via een verordening geregeld: artikel 3 van de Boekhoudverordening 1998 van de Nederlandse Orde van Advocaten verplicht de advocaat een stichting derdengelden tot zijn beschikking te hebben voor het beheer van derdengelden. De stichting derdengelden wordt in deze verordening omschreven als "de stichting waarvan het doel blijkens de doelomschrijving uitsluitend is het tijdelijk beheer van derdengelden ten behoeve van de rechthebbende of degene die zal blijken rechthebbende te zijn". Het zonder noodzaak parkeren van derdengelden op de rekening van de stichting derdengelden is dus niet toegestaan. Het is de advocaat tevens niet toegestaan derdengelden te doen strekken tot zekerheid van hemzelf, zijn praktijk of enige derde of anderszins in strijd met hun bestemming te gebruiken.

Uit de verordening volgt tevens de eis dat in de statuten van de stichting derdengelden wordt opgenomen dat de vertegenwoordiging van de stichting ten minste dient te bestaan uit twee gezamenlijk handelende bestuursleden, van wie ten minste één advocaat is. Dit betekent dat voor de overmaking van gelden vanuit de stichting derdengelden naar een andere rekening de handtekening (dan wel de goedkeuring bij telebankieren) van ten minste twee tekeningsbevoegde personen is vereist. In de Boekhoudverordening 1998 is tevens (in artikel 2) een uitgebreide administratieve verplichting ten aanzien van de boekhouding van de advocaat opgenomen.

De controle op het beheer van derdengelden in een stichting derdengelden berust bij de plaatselijke deken en de Raad van Toezicht van het arrondissement waar de betreffende, verantwoordelijke advocaat staat ingeschreven. De advocaat moet, wanneer de deken dat wenst, inlichtingen verschaffen over de door de advocaat gevoerde administratie, de hem ter beschikking staande of door hem bestuurde stichting derdengelden en de financiële situatie van zijn praktijk. Wanneer de deken op grond van deze informatie van mening is dat er nader onderzoek naar de gang van zaken nodig is, gaat hij daartoe over. De advocaat is verplicht om aan een dergelijk nader onderzoek zijn medewerking te verlenen.

Overigens zijn stichtingen derdengelden van advocaten voor de wet niets anders dan reguliere stichtingen. Dat geldt ook voor stichtingen die door uiteenlopende andere rechtspersonen worden opgericht met het doel gelden van derden te beheren. Veelal krijgen ook deze stichtingen de naam 'stichting derdengelden'. Een dergelijke stichting derdengelden kan door iedereen worden opgericht en kent geen aanvullende bepalingen ten aanzien van haar activiteiten.

Stichtingen in Europa

In ieder Europees land bestaan equivalenten van de Nederlandse rechtsvorm van de stichting. De stichtingsvorm wordt in elk rechtssysteem anders behandeld. Er zijn bepaalde elementen te onderscheiden die bij al deze equivalenten aanwezig kunnen zijn: het betreft een algemeen nut beogende instelling (publiek doel), de instelling heeft geen leden, de instelling heeft een eigen bestuur en de instelling is non-profit.

Er kan onderscheid worden gemaakt in het type activiteit van stichtingen in Europa. Slüter e.a. (2001) concluderen dat in Europa de activiteiten van de meeste stichtingen gericht zijn op onderzoek en onderwijs (ongeveer 30%) en daarna op sociale dienstverlening (ongeveer 25%). Activiteiten in de sfeer van gezondheidszorg staan op een derde plaats (ongeveer 17%). Uit de informatieverzameling door Slüter e.a. (2001) blijkt dat bepaalde activiteiten van stichtingen in sommige landen beduidend meer voorkomen. Activiteiten in de sfeer van kunst en cultuur zijn in landen als Spanje, Finland, Duitsland, Italië, Portugal en Zwitserland relatief populair. In Nederland blijken activiteiten van stichtingen bovengemiddeld vaak te zijn gericht op internationale activiteiten.

Slüter e.a. (2001) laten zien dat het aantal stichtingen per land in Europa sterk kan verschillen. Zo zijn in landen als België en Frankrijk weinig stichtingen aanwezig, zowel absoluut als relatief gezien. Landen die ten tijde van dit onderzoek absoluut gezien veel stichtingen hebben zijn Zweden (tussen de 50.000 en 80.000) Duitsland (ruim 40.000) en Zwitserland (ongeveer 20.000). De meeste stichtingen zijn echter in Nederland geregistreerd (ten tijde van het onderzoek ruim 130.000).

Nederland heeft ook relatief gezien veel stichtingen; bijna 1.000 per 100.000 inwoners. Het grote aantal stichting in Nederland in vergelijking met de rest van Europa heeft volgens Slüter zowel een historische als een juridische reden. Historisch kan het grote aantal stichtingen worden verklaard door de religieuze fragmentatie in Nederland. Juridisch kan het aantal worden verklaard doordat stichtingen in Nederland relatief makkelijk zijn op te richten: het is goedkoop en snel, er bestaan geen limieten of uitgebreide eisen wat betreft doel of minimumkapitaal (zoals bij vennootschappen). Stichtingen zijn in Nederland

minder gereguleerd dan bijvoorbeeld verenigingen die te maken hebben met lidmaatschapsregels en algemene vergaderingen.

Het enige land dat relatief gezien meer stichtingen heeft is Liechtenstein (ruim 1.900 stichtingen per 100.000 inwoners). Het grote aantal stichtingen in Liechtenstein kan worden verklaard door het feit dat het in Liechtenstein niet verplicht is voor stichtingen om een publiek doel te hebben. Er worden daarom ook veel stichtingen opgericht voor private doeleinden; slechts rond de 600 stichtingen kunnen worden aangemerkt als non-profit. Landen die relatief gezien ook veel stichtingen hebben zijn volgens Slüter e.a. (2001) Denemarken, Zweden en Zwitserland.

2.2 Organisatie

Grofweg kunnen de stichtingen in Nederland in twee categorieën worden ingedeeld. De eerste categorie bestaat uit stichtingen die actief streven naar de verwezenlijking van een maatschappelijk doel, veelal op het sociale, culturele of religieuze vlak. Deze categorie bestaat uit circa twee derde van het totaal aantal stichtingen. In de tweede categorie hebben de meeste stichtingen als enig doel het beheren van activa of passiva. Voor de verenigingen in Nederland geldt dit onderscheid niet. Nagenoeg alle verenigingen hebben een actief maatschappelijk doel.

Activiteiten

De maatschappelijke activiteiten van stichtingen en verenigingen beslaan een breed spectrum. In de volgende paragraaf worden overzichten gegeven van aantallen stichtingen en verenigingen binnen door de KvK onderscheiden categorieën. Hieronder wordt stilgestaan bij de voornaamste noemers waaronder deze categorieën kunnen worden ondergebracht. Dat zijn achtereenvolgens: goede doelen; sport en cultuur; nutsvoorzieningen; overige maatschappelijke doelen; en (financieel) beheer.

Goede doelen

Hoeveel goede doelen er in Nederland precies zijn, is niet aan te geven. Door de KvK worden zij niet apart geclassificeerd. Een indicatie kan worden gevonden in de lijst van algemeen nut beogende instellingen die de Belastingdienst hanteert. Er zijn daarop circa 18 duizend instellingen gerangschikt, nagenoeg allemaal stichtingen en verenigingen. Het onderscheidende kenmerk van goede doelen is dat het instellingen zijn die met privaat geld, al dan niet publiek geworven, pogen om doelstellingen te verwezenlijken die in het algemeen belang zijn. Een groot aantal goede doelen gebruikt de private middelen om projecten op te zetten of te ondersteunen. Goede doelen hebben hoofdzakelijk betrekking

op internationale hulp, kerk en religie, natuur en milieu, gezondheid en welzijn. Het min of meer altruïstische karakter van goede doelen maakt dat het voor de hand ligt als rechtsvorm de stichting of de vereniging te gebruiken. Overigens hanteert circa 90% van de algemeen nut beogende instellingen de stichtingsvorm (Van der Stoep e.a. 2007).

Sport en cultuur

Naar schatting zijn er ruim 70 duizend stichtingen en verenigingen in Nederland die actief zijn op het gebied van cultuur, sport en recreatie. Dit is ruim een kwart van het totaal aantal stichtingen en verenigingen. De meerderheid van de instellingen in deze categorie heeft de verenigingsvorm: Nederland telt enkele tienduizenden sportverenigingen. De activiteiten van deze verenigingen zijn doorgaans bedoeld voor de leden, die zelf via contributies en donaties bijdragen aan de financiering. Stichtingen worden vaker aangetroffen als rechtsvorm voor culturele activiteiten en overige recreatieactiviteiten. Ruim 1.100 musea hebben de stichtingsvorm.

Nutsvoorzieningen

Veel instellingen op het gebied van gezondheidszorg en welzijn, volkshuisvesting en onderwijs en wetenschap hebben de stichtingsvorm. Een belangrijk deel van deze instellingen werd in het verleden door de overheid beheerd en is nu een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). Het gaat hier om een relatief beperkt aantal stichtingen en een zeer gering aantal verenigingen. Wel gaan hierin zeer grote bedragen om. Bovendien hebben deze stichtingen vaak een groot aantal medewerkers.

Overige maatschappelijke doelen

Behalve goede doelen, sport- en cultuurorganisaties en nutsvoorzieningen zijn er vele andersoortige maatschappelijke organisaties die in een stichting of vereniging zijn georganiseerd. In het handelsregister van de KvK vallen ruim 90 duizend stichtingen en verenigingen onder de noemer 'maatschappelijke organisaties'. Een deel hiervan bestaat uit goede doelen. Dat deel is, zoals aangegeven, niet exact af te bakenen. Evenals bij de activiteiten op het gebied van sport en cultuur zijn er in deze categorie meer verenigingen dan stichtingen. Van de totale verenigingenpopulatie in Nederland kan 45% worden ingedeeld in deze categorie. In hoofdzaak gaat het om belangenverenigingen, beroepsorganisaties en gezelligheidsverenigingen. Daarnaast zijn politieke organisaties vertegenwoordigd. Evenals bij de sport- en cultuurverenigingen zijn bij deze genoemde verenigingen de inkomsten uit onder meer contributies van leden over het algemeen bedoeld om activiteiten voor diezelfde leden te financieren. De overlap tussen maatschappelijke organisaties en goede doelen concentreert zich op stichtingen, waaronder religieuze en ideële organisaties.

(financieel) Beheer

Ongeveer 50 duizend stichtingen en enkele duizenden verenigingen in Nederland worden gebruikt voor fiscale en financiële doeleinden. Stichtingen worden in het bijzonder gebruikt voor het beheer van vermogens en aandelen. Ondernemingen in de zakelijke en financiële dienstverlening, met name trustkantoren, gebruiken vaak de stichting als rechtsvorm. Stichtingen worden in het belang van ondernemingen en particulieren opgericht met het doel om financiële risico's te beperken. De meest voorkomende varianten zijn de holding en de stichting administratiekantoor, verder bestaan onder meer de familiestichting en de stichting derdengelden.

Financieel

In vergelijking tot ondernemingen, geldt voor stichtingen en verenigingen doorgaans dat er een lossere relatie is tussen de inkomsten en de uitgaven. Anders gezegd: vaak is er geen directe relatie tussen geld dat binnenkomt en geld dat uitvloeit. Inkomsten van stichtingen en verenigingen - de beheerstichtingen uitgezonderd - zijn diffuus en bestaan in veel gevallen uit contributies (alleen bij verenigingen), donaties, legaten, subsidies en sponsoring. Voorts is het mogelijk dat een stichting of vereniging rente-inkomsten heeft over de eigen bezittingen of inkomsten uit bedrijfsmatige activiteiten. Dit laatste geldt voor stichtingen en verenigingen die een onderneming drijven. De uitgaven van stichtingen en verenigingen zijn direct of indirect gewijd aan de doelstelling. De bestemmingen van bestedingen vormen net als de inkomstenbronnen een zeer diffuus geheel.

Van de totale omvang van de jaarlijkse inkomsten en uitgaven van stichtingen en verenigingen kan geen beeld worden gegeven. Vaststaat dat het om vele miljarden euro's gaat. Het is zeer aannemelijk dat de gemiddelde omzet van stichtingen groter is dan die van verenigingen, met name doordat woningcorporaties, ziekenhuizen en andere grote ZBO's vaak de stichtingsvorm hebben.

Wel bestaat er een beeld van de particuliere donaties aan maatschappelijke doelen: in Nederland wordt jaarlijks ruim 5 miljard euro gedoneerd. Huishoudens en bedrijven zijn elk verantwoordelijk voor ruim 40% daarvan (Schuyt 2005). Aangenomen mag worden dat de overgrote meerderheid van de ontvangende doelen de stichting of de vereniging als rechtsvorm hanteren. Het bedrag van 5 miljard euro omvat alleen donaties, legaten en sponsoring. Fondsenwerving door goede doelen was in 2005 goed voor bijna 1 miljard euro (CBF 2006).⁶

⁶ Bedoeld worden de inkomsten uit eigen fondsenwerving van de circa 600 instellingen waarvan het Centraal Bureau Fondsenwerving over de gegevens beschikt.

Over stichtingen administratiekantoor is op te merken dat deze tijdens hun bestaan vrijwel geen financiële activiteiten verrichten. Doorgaans beperken financiële bewegingen zich tot de oprichting en de opheffing. In een interview wordt aangegeven dat beheerstichtingen geregeld een negatief eigen vermogen hebben, zonder dat dit wijst op een ongezonde financiële situatie. Stichtingen derdenrekening moeten worden beschouwd als een buffer voor betalingen; per saldo is er geen sprake van feitelijke economische activiteit (IOO 2007).

Organisatie

De wet schrijft niet voor hoeveel bestuurders een stichting of vereniging moet of mag hebben. Voor verenigingen geldt dat een voorzitter, een penningmeester en een secretaris vereist zijn, maar deze functies kunnen in één persoon verenigd zijn. Een stichting kan bestuurd worden door een natuurlijk persoon, maar ook door een andere rechtspersoon. Dit laatste komt veelvuldig voor bij stichtingen opgericht door trustmaatschappijen. Het belonen van bestuurders van stichtingen en verenigingen is gangbaar. Er gelden in algemene zin geen wettelijke beperkingen voor. Wel is vastgelegd in de wet dat de winst van een stichting of vereniging niet ten goede mag komen aan haar bestuurders.

In de wet staan de rechten en plichten van bestuurders van stichtingen en verenigingen beschreven. Voor sommige typen stichtingen, zoals woningstichtingen, instellingen in de gezondheidszorg en in het onderwijs, gelden bijzondere wettelijke regelingen. De wijze van verantwoording en de organisatie van intern toezicht zijn daarin vastgelegd (Santen en De Bos 2006). Voor de meeste stichtingen gelden alleen de algemene voorschriften in het Burgerlijk Wetboek zoals deze hierboven zijn beschreven. Voor het besturen van verenigingen gelden wettelijk bepalingen van gelijke strekking.

Naast de wettelijke bepalingen zijn de bepalingen zoals die in de statuten van individuele stichtingen en verenigingen zijn opgenomen van kracht. In de statuten kunnen aanvullende verplichtingen worden opgelegd aan het bestuur en kan bijvoorbeeld worden vastgelegd dat een Raad van Toezicht wordt ingesteld. Doorgaans geldt dat naarmate een stichting of vereniging groter is (in omzet en/of ledental), er meer controlerende mechanismen zijn.⁷

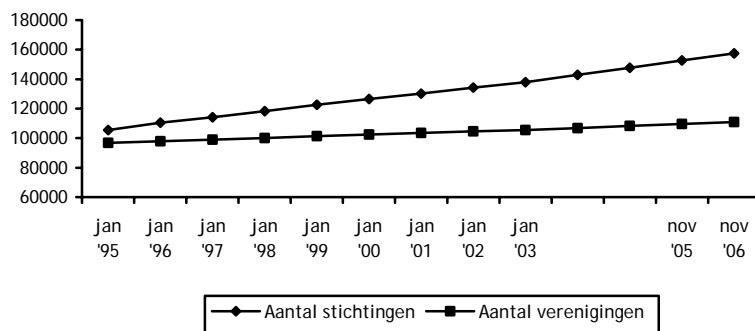
⁷ Het 'Advies goed bestuur goede doelen' of de Code Wijffels (VFI 2005) bepleit voor grote fondsenwervende instellingen een 'governance'-structuur, waarbij een statutaire directie ook de beleidsmakende rol van het bestuur vervult en verantwoording aflegt aan een Raad van Toezicht en een Raad van Bestuur of Ondernemingsraad.

Santen en De Bos (2006) concluderen dat de wet stichtingsbesturen maar in zeer beperkte mate disciplineert. Een structureel mechanisme waarmee binnen de stichting corrigerend kan worden opgetreden tegen een besluit van de bestuurders is er niet, in tegenstelling tot de vereniging, waar de verplichte jaarlijkse ledenvergadering het hoogste besluitvormende orgaan is. De leden kunnen iedere bestuursbeslissing ongedaan maken. Om deze reden kan bij verenigingen worden gesproken van structureel intern toezicht. Intern toezicht bij stichtingen is veeleer incidenteel, bestaande uit de mogelijkheid van een belanghebbende om bij de rechtbank om vernietiging van een bestuursbesluit te verzoeken.

2.3 Kengetallen

Op 1 januari 1995 waren 105.487 stichtingen en 96.752 verenigingen ingeschreven bij de KvK (figuur 2.1). Sinds 1995 groeit het aantal stichtingen jaarlijks met 3% tot 5%. De toename van het aantal verenigingen is sinds 1995 constant: een jaarlijkse toename van 1%. In november 2006 zijn er 157.477 stichtingen en 110.862 verenigingen.

Figuur 2.1 Aantal stichtingen en verenigingen 1995-2006*



* De gegevens over januari 1995 t/m januari 2003 zijn afkomstig uit de rapportage Quick-scan non-profitorganisaties en terrorismefinanciering van het Financieel Expertise Centrum (FEC) uit 2004. De aantallen stichtingen en verenigingen in november 2005 en november 2006 zijn opgevraagd uit het handelsregister via de website van de Kamer van Koophandel.

Uit figuur 2.1 blijkt een trendmatige groei van zowel stichtingen als verenigingen. Sleutelinformanten geven daarvoor verschillende redenen. De afgelopen tien jaar zou er sprake zijn van een toenemend aantal kleinschalige ideële initiatieven van particulieren (welzijn, lokale zorg,

ontwikkelingswerk). De stichtingsvorm is voor hen dan de meest aantrekkelijke rechtsvorm om de initiatieven te verwezenlijken. Ook de belemmering bij het verkrijgen van de verklaring van geen bezwaar die natuurlijke personen bij het oprichten van een BV ervaren, wordt gezien als een reden voor de groei van het aantal stichtingen. De belangrijkste groei zit evenwel in de populariteit van de stichtingsvorm in de zakelijke en financiële dienstverlening. Met name de stichtingsvormen holding en administratiekantoor zijn de afgelopen jaren sterk in opkomst.

Amsterdam is de voornaamste zetel van stichtingen en verenigingen met ruim 19 duizend inschrijvingen. Er zijn meer stichtingen en verenigingen ingeschreven dan in Rotterdam en Den Haag bij elkaar (beide circa 9.000). Andere steden waar veel stichtingen en verenigingen gezeteld zijn, zijn Utrecht (6.000), Eindhoven en Groningen (beide ruim 3.500).

Indeling naar categorie

Alle stichtingen en verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid dienen ingeschreven te staan bij de KvK. De verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid kunnen, maar hoeven niet te worden ingeschreven. De stichtingen en verenigingen worden (evenals alle andere ondernemingen) op basis van de voornaamste activiteit in categorieën ingedeeld. Voor de indeling worden BIK-codes⁸ gebruikt, die bestaan uit maximaal zes cijfers. De hoofdingeling van categorieën wordt bepaald door de eerste twee cijfers van de BIK-code. Op lagere niveaus bestaan indelingen uit BIK-codes met meer cijfers. Niet elke categorie wordt overigens uitgesplitst tot een niveau van zes cijfers.

In tabel 2.1 zijn de aantallen stichtingen en verenigingen per hoofdcategorie uit het handelsregister van de Kamers van Koophandel weergegeven. Hierin zijn alleen de categorieën vermeld waaronder 1.000 of meer stichtingen en verenigingen vallen. In de bijlage zijn nadere uitsplitsingen gemaakt binnen de verschillende subcategorieën, waarbij alleen de categorieën zijn weergegeven op het laagste niveau, afhankelijk van de detaillering die in het handelsregister is aangebracht. Tabel 2.1 en de tabellen in de bijlage maken zodoende meer duidelijk over de (hoofd)activiteiten van stichtingen en verenigingen.

⁸ BIK staat voor Bedrijfsindeling Kamers van Koophandel.

Tabel 2.1 Aantal stichtingen en verenigingen op 7 november 2006 per categorie*

Categorie	BIK-code	Aantal stichtingen		Aantal verenigingen		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Maatschappelijke organisaties	91*	43.045	27	49.389	45	92.434	34
Cultuur/sport/recreatie	92*	26.203	17	43.950	40	70.153	26
Gezondheid en welzijn	85*	29.993	19	10.390	9	40.383	15
Financiële instellingen	65*	17.658	11	1.655	1	19.313	7
Activiteiten voor fin. instellingen	67*	14.166	9	90	0	14.256	5
Overige zakelijke diensten	74*	9.641	6	856	1	10.497	4
Makelaardij	70*	3.777	2	784	1	4.561	2
Onderwijs	80*	3.378	2	1.018	1	4.396	2
Speur- en ontwikk. werk	73*	2.825	2	497	0	3.322	1
Verzekeringswezen/pensioenfondsen	66*	1.687	1	201	0	1.888	1
Overige dienstverlening	93*	652	0	547	0	1.199	0
Uitgeverij/drukkerij	22*	1.041	1	60	0	1.101	0
Overige categorieën		5.527	4	1.743	2	7.270	3
Totaal		157.477	100	110.862	100	268.339	100

* Alleen categorieën met meer dan 1.000 verenigingen of stichtingen zijn in deze tabel opgenomen.

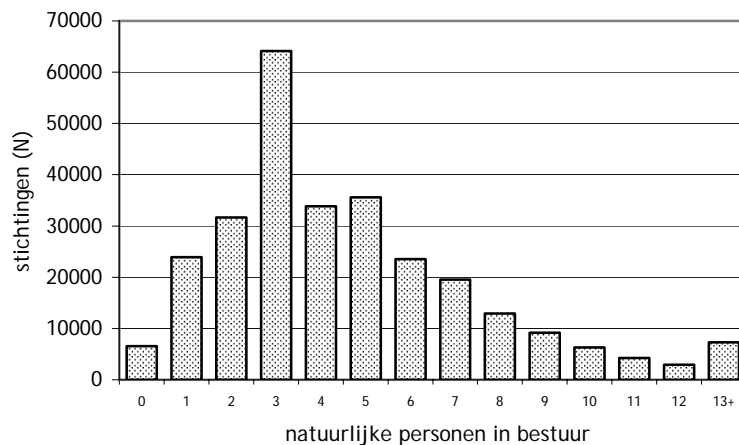
Ruim een derde van de stichtingen en verenigingen valt onder de noemer 'maatschappelijke organisaties' (92.434 van de in totaal 268.339) (tabel 2.1). De categorie 'cultuur/ sport/recreatie' is daarna de grootste (in totaal 70.153 instellingen). Deze twee categorieën bevatten meer verenigingen dan stichtingen. Binnen de overige categorieën in tabel 2.1 komen juist meer stichtingen dan verenigingen voor. Niet al deze stichtingen lijken een strikt ideële inslag te hebben. Stichtingen die actief zijn in de (zakelijke) dienstverlening, zoals financiële instellingen (19.313 stichtingen), activiteiten voor financiële instellingen (14.256), overige zakelijke diensten (10.497), makelaardij (4.561) en overige dienstverlening (1.199) zullen vooral een commercieel doel dienen.⁹

⁹ In de bijlage is een overzicht weergegeven van de subcategorieën van de vermelde BIK-hoofdcategorieën.

Indeling naar bestuursgrootte

Om een beeld te krijgen van het aantal bestuursleden van stichtingen en verenigingen is gebruik gemaakt van smart@data, een toepassing die geschikt is voor het analyseren van grote hoeveelheden gegevens. Door daarvan een overzicht te genereren wordt een indruk gegeven van de organisatie van stichtingen en verenigingen. Smart@data telt alleen de natuurlijke personen die als bestuurder van een stichting of vereniging in het handelsregister geregistreerd staan. Rechtspersonen die een andere rechtspersoon besturen, worden niet als bestuurder aangemerkt. Om die reden komen ook stichtingen en verenigingen met nul bestuurders voor.¹⁰ Het overzicht is weergegeven in figuur 2.2.

Figuur 2.2 Aantallen stichtingen en verenigingen naar aantal natuurlijke personen in het bestuur



Verreweg de meeste stichtingen en verenigingen hebben een bestuur dat uit drie personen bestaat. Vanaf vijf bestuurders loopt het aantal rechtspersonen gestaag af met het toenemen van het aantal bestuurders. Het gemiddelde aantal bestuurders per stichting of vereniging is bij benadering vijf.

Uit onderzoek is gebleken dat stichtingen en verenigingen met een gering aantal bestuurders relatief vaker betrokken zijn bij een vorm van criminaliteit, te weten faillissementsfraude (Santen en De Bos 2006). In het algemeen kan een klein bestuur daarnaast duiden op gering intern

¹⁰ Het aantal rechtspersonen dat een stichting of vereniging 'zonder bestuurders' bestuurt, kan groter zijn dan een. Ook bij stichtingen met natuurlijke personen als bestuurders kunnen andere rechtspersonen in het bestuur vertegenwoordigd zijn.

toezicht, met name wanneer het stichtingen betreft. Daarom zal hieronder in het bijzonder worden ingegaan op de stichtingen en verenigingen met besturen waarin nul, een of twee natuurlijke personen als bestuurder zijn geregistreerd.

Stichtingen en verenigingen met nul bestuurders

Allereerst komen stichtingen en verenigingen zonder natuurlijke persoon als bestuurder aan bod. Bekeken wordt in welke activiteitscategorieën deze rechtspersonen veelvuldig voorkomen. Uit tabel 2.2 blijkt dat twee vijfde van de stichtingen en verenigingen met nul natuurlijke personen als bestuurder valt in de categorieën 'financiële holdings' en 'administratiekantoren voor aandelen en obligaties'.

Tabel 2.2 Aantal stichtingen en verenigingen met nul bestuurders, per categorie

Hoofdactiviteit	Stichtingen (n=6.088)		Verenigingen (n=456)		Totaal (stichtingen + verenigingen) (n=6.544)	
	n	%	n	%	N	%
Financiële holdings	1.915	31	8	2	1.923	29
Administratiekantoren voor aandelen en obligaties	752	12	-	0	752	11
Kinderopvang	510	8	-	0	510	8
Beleggingsinstellingen in financiële activa	257	4	-	0	257	4
Holdings (geen financiële holdings)	181	3	-	0	181	3
Overige administratiekantoren	140	2	-	0	140	2
Overkoepelende organen e.d. op het gebied van welzijnszorg	135	2	5	1	140	2
Woningbouwverenigingen en stichtingen	124	2	12	3	136	2
Exploitatieverenigingen voor flats, woningen e.d.	19	0	96	21	115	2

Bron: KvK-gegevens in smart@data, week 26, 2006.

Op basis van de informatie uit tabel 2.2 is een vergelijking gemaakt met het algemene beeld dat stichtingen en verenigingen vertonen, om een indruk te krijgen van de mate waarin de vermelde activiteitscategorieën daarvan afwijken. Categorieën rechtspersonen die een sterke afwijking vertonen hebben kennelijk eigenschappen waardoor een bestuur zonder

natuurlijke personen meer voor de hand ligt. Dit gegeven op zich duidt geenszins op misbruik, wel is het een overweging die van belang kan zijn bij het beoordelen van risico's.

Van alle stichtingen en verenigingen heeft 2,3% geen natuurlijk persoon als bestuurder. In de hier behandelde categorieën komen waarden voor van meer dan het tienvoudige. Bij de 'holdings (geen financiële holdings)' ligt het aandeel dat niet door natuurlijke personen wordt bestuurd met 42% sterk boven dat gemiddelde (tabel 2.3, pagina 23). Bij 'kinderopvang' en 'woningbouwverenigingen en -stichtingen' is dit respectievelijk 29% en 26%.

Tabel 2.3 Aandeel stichtingen en verenigingen met nul bestuurders, per categorie

Hoofdactiviteit	Stichtingen en verenigingen met nul bestuurders (n=6.544)	Stichtingen en verenigingen totaal (n=281.752)	Aandeel stichtingen en verenigingen met nul bestuurders (gem.=2,3%)
	n	n	%
Holdings (geen financiële holdings)	181	433	42
Kinderopvang	510	1.760	29
Woningbouwverenigingen en -stichtingen	136	532	26
Financiële holdings	1.923	15.253	13
Beleggingsinstellingen in financiële activa	257	2.115	12
Beleggingsinstellingen in vaste activa	38	407	9
Instellingen voor openbare preventieve gezondheidszorg	49	768	6
Commissionairs en makelaars in effecten, beleggingen e.d.	56	906	6
Administratiekantoren voor aandelen en obligaties	752	12.875	6

Bron: KvK-gegevens in smart@data, week 26, 2006.

Ook is met behulp van smart@data gekeken naar de vestigingsplaatsen van stichtingen en verenigingen zonder natuurlijk persoon als bestuurder. De verdeling van statutaire zetels¹¹ wijkt af van de totale

¹¹ De oorspronkelijke vestigingsplaats.

verdeling. Een derde van de stichtingen en verenigingen met nul bestuurders is gevestigd in Amsterdam: 2.117 rechtspersonen. Dat zijn er zes keer zo veel als in willekeurig welke andere stad. Bovendien liggen twee van de vijf meest voorkomende zetels buiten Nederland: Kopenhagen en Genève. Van de in Amsterdam zetelende rechtspersonen is vastgesteld dat het voor een belangrijk deel stichtingen en verenigingen betreft die gerelateerd zijn aan de financiële sector, meer in het bijzonder aan trustkantoren. Hetzelfde wordt verondersteld betreffende de in Kopenhagen en Genève domicilie houdende rechtspersonen. Op basis van de in openbare bronnen beschikbare informatie kan dit echter niet met zekerheid worden vastgesteld.

Met behulp van smart@data is vervolgens nagegaan in hoeverre de rechtspersonen met nul bestuurders geconcentreerd zijn op adressen. Hierdoor wordt een beeld verkregen van mogelijke onderlinge verbanden tussen rechtspersonen. Het blijkt dat 44% van de stichtingen en verenigingen (42% van de stichtingen en 75% van de verenigingen) op een uniek adres staat ingeschreven. Er zijn 3.521 stichtingen met nul bestuurders geregistreerd op 436 adressen, gemiddeld 8,1 per adres. Op 43 verschillende adressen zijn tien of meer stichtingen zonder natuurlijk persoon als bestuurder geregistreerd. Zes adressen tellen meer dan 100 van deze stichtingen. Dit betreft in alle gevallen een adres in Amsterdam. Het adres met de meeste stichtingen - een kantoorpand - 'herbergt' er 377. Van de verenigingen zonder natuurlijke persoon als bestuurder zijn er 141 verdeeld over 41 adressen, gemiddeld 3,4 per adres. Op één adres in Rotterdam - eveneens een kantoorpand - zijn 26 verenigingen met nul bestuurders ingeschreven.

Stichtingen en verenigingen met één bestuurder

Ook voor stichtingen en verenigingen met één natuurlijke persoon in het bestuur is nagegaan in welke activiteitscategorieën deze rechtspersonen veelvuldig voorkomen. Uit tabel 2.4 blijkt dat ruim de helft van de bijna 24 duizend stichtingen en verenigingen met één bestuurslid valt in de categorieën 'administratiekantoren voor aandelen' en 'financiële holdings'. De overige categorieën hebben veel geringere aantallen rechtspersonen met één bestuurder. Een mogelijke verklaring is dat holdings en administratiekantoren veelvuldig worden opgericht door trustkantoren en andere financiële dienstverleners, waarbij de dienstverlener doorgaans zelf de positie van enig bestuurslid inneemt.

Tabel 2.4 Aantal stichtingen en verenigingen met één bestuurder, per categorie

Hoofdvactiviteit	Stichtingen (n=22.355)		Verenigingen (n=1.568)		Totaal (stichtingen + verenigingen) (N=23.923)	
	n	%	n	%	N	%
Administratiekantoren voor aandelen	6.536	29	1	0	6.537	27
Financiële holdings	6.128	27	2	0	6.130	26
Beleggingsinstellingen in financiële activa	822	4	-	0	822	3
Overige administratiekantoren	813	4	1	0	814	3
Overkoepelende organen welzijn	384	2	11	0	395	2
Overige belangenverenigingen	302	1	76	5	378	2
Beleggingsinstellingen met beperkte toetreding	305	1	48	3	353	2
Sociaal-cultureel werk	244	1	56	4	300	1
Dienstverlening voor kunstbeoefenaars	246	1	32	2	258	1
Exploitatieverenigingen voor flats, woningen	45	0	188	12	233	1
Beoefening van podiumkunst	154	1	62	4	216	1

Bron: KvK-gegevens in smart@data, week 26, 2006.

Gemiddeld bedraagt het aantal stichtingen en verenigingen met één bestuurder 8,5% van het totale aantal stichtingen en verenigingen. Tussen steden bestaan aanzienlijke verschillen. Breda kent relatief veel (10,7%) stichtingen met één bestuurder; Utrecht kent er relatief weinig (4,7%). In Amsterdam, Den Haag en Rotterdam is het aandeel circa 10%. Evenals bij de stichtingen en verenigingen met nul bestuurders komt Kopenhagen regelmatig voor als statutaire zetel: 73 keer.

Voor de stichtingen en verenigingen met één bestuurder is ook bekeken in hoeverre meerdere rechtspersonen op hetzelfde adres zijn gevestigd. Ruim drie kwart van de stichtingen met één natuurlijk persoon in het bestuur is op een uniek adres gevestigd. De overige 22% (4.882 stichtingen) is verdeeld over 1.782 adressen (gemiddeld 2,7 per adres). Op 24 adressen zijn tien of meer van deze stichtingen geregistreerd; op één adres 116. Dit betreft een kantoorgebouw in Amsterdam, waar ook 55 stichtingen met nul bestuurders staan ingeschreven. Ook andere adressen met veel stichtingen zonder natuurlijk persoon als bestuurder komen terug in het

bovenste deel van het overzicht van adressen van stichtingen met één bestuurder.

Stichtingen en verenigingen met twee bestuurders

Tot slot is nader gekeken naar de activiteiten van stichtingen en verenigingen waarvan het bestuur twee natuurlijke personen telt. Ook bij de 31.600 stichtingen en verenigingen met twee bestuurders blijken 'financiële holdings' en 'administratiekantoren voor aandelen' het meest voor te komen (tabel 2.5). De absolute verschillen met andere BIK-categorieën zijn geringer dan bij de stichtingen en verenigingen met één bestuurder.

Tabel 2.5 Aantal stichtingen en verenigingen met twee bestuurders, per categorie

Hoofdactiviteit	Stichtingen (n=24.291)		Verenigingen (n=7.343)		Totaal (stichtingen + verenigingen) (N=31.634)	
	n	%	n	%	N	%
Financiële holdings	2.944	12	11	0	2.955	9,3
Administratiekantoren voor aandelen	2.679	11	2	0	2.681	8,5
Overige administratiekantoren	1.871	8	4	0	1.875	5,9
Overkoepelende organen welzijn	1.074	4	42	1	1.116	3,5
Sociaal-cultureel werk	725	3	290	4	1.015	3,2
Overige belangenverenigingen	647	3	323	4	970	3,1
Beoefening van podiumkunst	517	2	409	6	926	3,0
Dienstverlening voor kunstbeoefenaars	674	3	85	1	759	2,4
Belangenverenigingen n.e.g.	290	1	236	3	526	1,7
Overige steunfondsen n.e.g.	455	2	25	0	480	1,5
Religieuze organisaties	392	2	75	1	467	1,5
Beleggingsinstellingen in financiële activa	454	2	6	0	460	1,5
Beleggingsinstellingen met beperkte toetreding	295	1	159	2	454	1,4
Exploitatieverenigingen voor flats, woningen	61	0	373	5	434	1,4

Bron: KvK-gegevens in smart@data, week 26, 2006.

Stichtingen en verenigingen twee of minder bestuurders

Voor de volledigheid is ook een cumulatief overzicht gegenereerd van de activiteiten van stichtingen en verenigingen met nul, één of twee bestuurders zijn. Dit betreft de volledige groep rechtspersonen waarvan het bestuur 'klein' wordt genoemd, een indicatie voor een verhoogd misbruikrisico. Het overzicht heeft betrekking op 22,0% van alle stichtingen en verenigingen. In zes van de grote categorieën hoofdactiviteiten ligt het aantal nul- tot tweepersoonsbesturen boven dat gemiddelde (tabel 2.6, pagina 26). Vijf van deze categorieën zijn te rangschikken onder financiële dan wel zakelijke dienstverlening. Bij 'administratiekantoren voor aandelen', 'overige administratiekantoren', 'beleggingsinstellingen in financiële activa' en 'financiële holdings' is het aantal stichtingen met maximaal twee bestuurders meer dan 50%. De overige categorieën scoren alle benedengemiddeld.

Tabel 2.6 Stichtingen en verenigingen met twee of minder bestuurders, per categorie

Hoofdactiviteit	Totaal stichtingen/ verenigingen	Stichtingen/verenigingen met twee of minder bestuurders	
	n	n	%
Administratiekantoren voor aandelen	12.875	9.970	77
Beleggingsinstellingen in financiële activa	2.115	1.539	73
Financiële holdings	15.253	11.008	72
Overige administratiekantoren	4.188	2.829	68
Beleggingsinstellingen met beperkte toetreding	3.025	928	31
Exploitatieverenigingen voor flats, woningen	2.806	782	28
Dienstverlening voor kunstbeoefenaars	5.864	1.037	18
Overige belangenverenigingen	9.244	1.439	16
Overkoepelende organen welzijn	10.869	1.651	15
Sociaal-cultureel werk	14.878	1.372	9
Beoefening van podiumkunst	14.612	1.184	8

Bron: KvK-gegevens in smart@data, week 26, 2006.

Resumé

Het aantal stichtingen en verenigingen in Nederland groeit gestaag en overschrijdt in 2007 de 270 duizend. De groei van stichtingen is forsler dan die van verenigingen en neemt bovendien toe. Het merendeel van de

stichtingen en verenigingen staat in het handelsregister ingeschreven in de hoofdcategorieën 'maatschappelijke organisaties' en 'cultuur/sport/recreatie'.

Gemiddeld telt het bestuur van een stichting of vereniging vijf (natuurlijke) personen. Een bestuur bestaande uit drie personen komt het vaakst voor. Een bestuur van nul, één of twee natuurlijke personen komt met name voor bij stichtingen. In het bijzonder stichtingen in de financiële en zakelijke dienstverlening, zoals holdings en administratiekantoren, hebben vaak een gering aantal bestuursleden. Nederland telt in deze categorieën circa 25 duizend stichtingen met twee of minder natuurlijke personen als bestuurder. In de grote steden, in het bijzonder in Amsterdam, zijn bovengemiddeld veel stichtingen met een klein bestuur gevestigd. Dit heeft te maken met de concentratie van financiële dienstverlening in Amsterdam. Verder is het aandeel stichtingen met een zetel buiten Nederland groter naarmate het aantal natuurlijke personen in het bestuur afneemt.

Het aantal unieke adressen is bij verenigingen met nul bestuurders relatief groter dan bij stichtingen. De concentratie stichtingen per adres is voor stichtingen met één bestuurder kleiner dan voor stichtingen met nul bestuurders. Hier geldt dat een aanzienlijk deel van de stichtingen zonder natuurlijk persoon als bestuurder wordt bestuurd door een trust-maatschappij.

Oprichtingen van BV's en NV's door stichtingen en verenigingen

Stichtingen en verenigingen richten soms andere rechtspersonen op, bijvoorbeeld een BV of NV. Voor een dergelijke oprichting is een Verklaring van Geen Bezwaar van de minister van Justitie vereist, die kan worden verkregen na een toetsing door de Dienst Justis. Deze dienst heeft daarom gegevens over de aantallen oprichtingen van BV's en NV's door rechtspersonen en de aantallen weigeringen op basis van de uitgevoerde toetsing. De voornaamste weigeringsgronden zijn relevante criminele dan wel financiële antecedenten bij een van de oprichters. Van de oprichtende stichting of vereniging worden de bestuurders aan een toetsing onderworpen.

Gegevens van de Dienst Justis geven een beeld van de rol die stichtingen en verenigingen spelen bij de oprichting van vennootschappen. Tevens wordt duidelijk in welke mate de stichtingen en verenigingen in kwestie (of hun bestuurders) een problematische achtergrond hebben. De ontvangen gegevens betreffen voorgenomen en geweigerde oprichtingen van een besloten of een naamloze vennootschap. In tabel 2.7 staat het aantal voorgenomen oprichtingen van een BV of NV met als oprichter een rechtspersoon dan wel een natuurlijk persoon in de jaren 2004 tot en met

2006. In alle jaren is de oprichter vaker een rechtspersoon dan een natuurlijk persoon. Tussen 2004 en 2006 is bij rechtspersonen en natuurlijke personen een stijging te zien van respectievelijk 42% en 33% in het aantal voorgenomen oprichtingen van een besloten of naamloze vennootschap. In de tabel wordt tevens weergegeven hoeveel van de voorgenomen oprichtingen zijn geweigerd. Bij het percentage geweigerde oprichtingen is tussen 2004 en 2005 bij zowel rechtspersonen als natuurlijke personen een stijging te zien, waarna het percentage geweigerde oprichtingen in 2006 weer is gedaald. Het percentage geweigerde oprichtingen van BV's en NV's met een rechtspersoon als oprichter verschilt significant van het percentage geweigerde oprichtingen van BV's en NV's met een natuurlijk persoon als oprichter.

Tabel 2.7 Aantal voorgenomen en geweigerde oprichtingen van BV's/ NV's met als oprichter een rechtspersoon of een natuurlijk persoon*

	2004		2005		2006	
	n	%	n	%	n	%
Aantal voorgenomen oprichtingen BV's/ NV's met een rechtspersoon als oprichter (incl. stichting/ vereniging)	31.120	100	37.404	100	44.248	100
Aantal geweigerd	436	1,4	762	2,0	726	1,6
Aantal voorgenomen oprichtingen BV's/ NV's met een natuurlijk persoon als oprichter	27.400	100	32.290	100	36,446	100
Aantal geweigerd	286	1,0	522	1,6	467	1,3

* Het komt voor dat er bij een voorgenomen oprichting van een BV of NV meerdere oprichters zijn. Dit kunnen dan zowel natuurlijke als rechtspersonen zijn. Hierdoor kunnen sommige voorgenomen oprichtingen in het overzicht dubbel zijn geteld. Het totaal gegeven aantal voorgenomen oprichtingen komt daardoor hoger te liggen dan het officiële aantal voorgenomen oprichtingen.

Vervolgens is binnen de rechtspersonen nader gekeken naar stichtingen en verenigingen. Tussen 2004 en 2006 is het aantal voorgenomen oprichtingen van een besloten of naamloze vennootschap door stichtingen gestegen met 55% (tabel 2.8, pagina 28). Dit percentage ligt significant hoger dan het stijgingspercentage van 44% bij alle rechtspersonen. Bij een voorgenomen oprichting van een BV of een NV door een stichting worden standaard de natuurlijke personen achter de stichting, in casu de bestuursleden, getoetst. Het percentage geweigerde oprichtingen van een BV of NV door stichtingen neemt tussen 2004 en 2005 toe van 1,1% naar 2,7%, waarna het percentage in 2006 weer daalt tot 2,0%. Bij verenigingen is tussen 2004 en 2006 eerst sprake van een lichte daling en vervolgens van een lichte stijging in het aantal voorgenomen oprichtingen

van een besloten of naamloze vennootschap. Van de voorgenomen oprichtingen van een BV of NV waarvan de oprichter een vereniging is, is er geen geweigerd.

Tabel 2.8 Aantal voorgenomen en geweigerde oprichtingen van BV's/ NV's met als oprichter een stichting of vereniging

	2004		2005		2006	
	n	%	n	%	n	%
Aantal voorgenomen oprichtingen BV's/ NV's met een stichting als oprichter	449	100	558	100	694	100
Aantal geweigerd	5	1,1	15	2,7	14	2,0
Aantal voorgenomen oprichtingen BV's/ NV's met een vereniging als oprichter	47	100	41	100	52	100
Aantal geweigerd	0	0	0	0	0	0

2.4 Toezicht

In deze paragraaf wordt ingegaan op het beleid en de achtergronden ten aanzien van het toezicht op stichtingen en verenigingen. Vervolgens worden kort de instellingen en instanties die een rol spelen bij dit toezicht benoemd. Daarbij wordt tevens ingegaan op hun taken en bevoegdheden.

Overheidsbeleid

De stichting en de vereniging zijn van oudsher rechtsvormen die zijn bestemd voor maatschappelijke en charitatieve activiteiten: particuliere initiatieven ten behoeve van het algemeen belang. Lange tijd heeft de overheid zich ten opzichte van stichtingen en verenigingen daarom terughoudend opgesteld. Sinds de jaren negentig lijkt daar geleidelijk verandering in te komen, getuige onder meer de diverse onderzoeken naar criminaliteit door stichtingen (Ministerie van Justitie 1995, Landman e.a. 1998). In dezelfde periode gaat het verenigingen- en stichtingenregister op in het handelsregister van de KvK, waardoor stichtingen en verenigingen op het gebied van de registratie van rechtspersonen geen uitzonderingspositie meer hebben.

Huidige situatie

Niettemin geldt nog steeds dat het overheidstoezicht op stichtingen en verenigingen beperkt is. In de levensloop van een stichting of vereniging zijn geen momenten ingebouwd waarop verantwoording moet worden afgelegd. In tegenstelling tot besloten en naamloze vennootschappen,

waarvoor bij de oprichting een Verklaring van Geen Bezwaar van het ministerie van Justitie vereist is. Bovendien hebben NV's en BV's de verplichting om hun jaarstukken te publiceren. Laten zij dit na, dan heeft de overheid de mogelijkheid om sancties op te leggen. Voor stichtingen en verenigingen geldt de publicatieplicht niet.

De aangewezen instantie om toezicht te houden op stichtingen is het Openbaar Ministerie, maar dat kan slechts stappen ondernemen indien daar aannemelijke gronden voor zijn. Voor dit toezicht zijn er enkele wettelijke regels. Het toezicht op stichtingen is wettelijk geregeld in de artikelen 2:297, 2:298 en 2:299 BW. In de huidige situatie is het OM bevoegd om nader onderzoek en vervolging ten aanzien van stichtingen in te stellen (artikel 2:229 BW). De wet bepaalt dat het OM ten aanzien van stichtingen een bevoegdheid heeft indien er sprake is van wanbeleid of het niet voldoen of het nalaten in strijd met bepalingen van de wet. Signalen die tot verdenking leiden zullen in de regel van derden afkomstig zijn, derhalve is in de praktijk van feitelijk algemeen toezicht op stichtingen door het OM geen sprake (FEC 2004). Alleen als het OM kennis krijgt van een dergelijk wanbeleid of wetsovertreding door signalen van derden, zal het optreden. Bovenstaande betekent dat alle stichtingen en verenigingen vrij zijn van extern toezicht: een keur aan organisaties controleert vanuit een specifieke toezichttaak ook stichtingen en verenigingen. Het is evenwel belangrijk te beseffen dat de nadruk van deze vormen van toezicht ligt op specifieke aspecten of activiteiten van rechtspersonen.¹² Bovendien heeft een belangrijk deel van de Nederlandse stichtingen en verenigingen niet of nauwelijks met deze toezichthouders te maken.

Ontwikkelingen

De dreiging van internationaal terrorisme en de aanbevelingen van de Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) in het kader van de bestrijding daarvan, zijn recent aanleiding geweest voor de Nederlandse rijksoverheid om zich te bezinnen op de vormgeving van het toezicht op rechtspersonen. In de Nota Zalm (TK 2004) is de kabinetsvisie beschreven over de bestrijding van misbruik van non-profitorganisaties, veelal stichtingen en verenigingen, voor terrorismefinanciering.¹³ Volgens het kabinet is voor een effectieve bestrijding van terrorismefinanciering primair een actieve en risicogerichte benadering nodig om verdachte omstandigheden op te sporen en - wanneer strafbare feiten worden geconstateerd - passende

¹² Voorbeeld: de Belastingdienst houdt toezicht op stichtingen en verenigingen voorzover zij een onderneming drijven en concentreert zich op de fiscaal relevante activiteiten.

¹³ Kamerstukken II 2003-2004, 27 925, nr. 136.

sanctiemaatregelen te treffen. Hierbij is het wel wenselijk, aldus de nota, dat minimale regels voor de transparantie in de non-profitsector zullen gelden. De Nota Zalm bevat een aantal voorstellen voor te nemen maatregelen om de risico's van misbruik van non-profitorganisaties voor terrorismefinanciering te verkleinen. Er wordt gepleit voor een beter inzicht in de financiën van stichtingen, onder meer door het instellen van een publicatieplicht. Daarnaast wordt benadrukt dat de betrouwbaarheid van het register van de Kamers van Koophandel moet worden vergroot (TK 2004).¹⁴

In 2005 is van de Werkgroep Toezicht Rechtspersonen¹⁵ (WTR) een rapportage verschenen onder de titel Snel en secuur toetsen, het alternatief voor de verklaring van geen bezwaar. Hierin is het voorstel gedaan om het huidige systeem van preventief toezicht, dat zich beperkt tot toezicht bij oprichting van een vennootschap en bij statutenwijziging, te vervangen door een systeem van permanente 'monitoring' van de ontwikkeling van de rechtspersoon. Hierdoor zouden dan niet alleen de NV en de BV, maar ook in Nederland opererende buitenlandse rechtspersonen en stichtingen hieronder kunnen vallen. Doel van het nieuwe systeem is het tegengaan van misbruik van rechtspersonen, onder andere in de vorm van faillissementsfraude, witwaspraktijken en terrorismefinanciering. Om de mazen in het net kleiner te maken, heeft de Werkgroep Toezicht Rechtspersonen in 2005 voorgesteld om de informatie die de notaris, Kamers van Koophandel en Belastingdienst vergaren, door te spelen aan de minister van Justitie. Dit geldt voor alle rechtspersonen, inclusief stichtingen en verenigingen. De aanmelding van de oprichting of de melding van wijziging van de gegevens van een rechtspersoon, zoals statutenwijzigingen, wijzigingen in het bestuur en in de aandeelhoudersstructuur, wordt gezien als een alternatief voor de Verklaring van geen bezwaar. Voor stichtingen en verenigingen gold een goedkeuring door het afgeven van een Verklaring van geen bezwaar niet. Het nieuwe systeem van toezicht dient te worden uitgebreid naar stichtingen (WTR 2005). De uitbreiding geldt niet voor verenigingen. De oprichting van een stichting dient in het nieuwe systeem te worden aangemeld en statutenwijzigingen, wijzigingen in het bestuur en in de aandeelhoudersstructuur dienen te worden doorgegeven. Op deze manier kan de volledige 'levensloop' van een rechtspersoon worden bijgehouden. Verder stelt de WTR voor om de beleidsbepalers van een rechtspersoon doorlopend te screenen. Hoe dit exact in zijn werk zal gaan is nog onduidelijk. Verder wordt voorgesteld om een meldpunt in te stellen, waar burgers en ondernemers misbruik van rechtspersonen kunnen melden. Daarnaast zullen de FIOD-ECD en AIVD worden ingeschakeld bij het toezicht.

¹⁴ idem.

¹⁵ De werkgroep is samengesteld uit medewerkers van de ministeries van Justitie, Economische Zaken en Financiën.

De voorstellen van de werkgroep zijn overgenomen door het kabinet¹⁶ en maken deel uit van de uitvoering van toezeggingen van de ministers van Justitie en Financiën aan de Tweede Kamer om het misbruik van rechtspersonen beter te bestrijden (Ministerie van Justitie 2005).

Bovenstaande moet zijn beslag krijgen in de herziening van de Wet documentatie vennootschappen. Op korte termijn zal het wetsvoorstel door de Tweede Kamer worden behandeld. Kortweg betreft het de afschaffing van het tot op heden geldende preventief toezicht op vennootschappen en de vervanging door een risicogestuurd screening van rechtspersonen. Handhavers zullen zich baseren op risicoprofielen. Deze profielen worden geconstrueerd aan de hand van bestaande gegevens die beschikbaar zijn via de koppeling van openbare gegevensbestanden en informatie uit justitiële of fiscale documentatie (Ministerie van Justitie 2006).

Actoren, taken en bevoegdheden

Hierboven is aangegeven dat er behalve het Openbaar Ministerie feitelijk geen instanties zijn wier taak het is om toezicht te houden op stichtingen en verenigingen. Desalniettemin is er in deze paragraaf aandacht voor een zestal overige instellingen en instanties die een specifieke toezicht- of handhavingstaak hebben en in die hoedanigheid te maken kunnen krijgen met criminaliteit bij stichtingen of verenigingen. Door in kort bestek de toezichthouders te beschrijven, ontstaat een beeld van de mogelijkheden om criminele activiteiten van stichtingen en verenigingen te ontdekken en wordt duidelijk welke informatie over stichtingen en verenigingen bij welke instanties aanwezig is. De informatie in deze paragraaf is voor een belangrijk deel ontleend aan interviews met vertegenwoordigers van de betreffende organisaties.

Algemeen toezicht

In algemene zin hebben stichtingen en verenigingen te maken met toezicht door het Openbaar Ministerie. Daarnaast kunnen met enige goede wil het notariaat en de KvK worden genoemd als algemene toezichthouders.

- Openbaar Ministerie

Het OM heeft de bevoegdheid om inlichtingen in te winnen bij stichtingen wanneer er een onderbouwde verdenking tegen de rechtspersoon in kwestie bestaat. Die verdenking zal over het algemeen berusten op informatie van derden, waaronder opsporingsinstanties. De toezicht- en handhavingstaken van het OM ten aanzien van rechtspersonen worden in hoofdzaak uitgevoerd door het Functioneel Parket. Daarnaast wordt in specifieke gevallen het Bureau Ontnemingswetgeving (BOOM) ingeschakeld.

¹⁶ Ministerraadsbesluit van 4 maart 2005.

Het Functioneel Parket heeft een landelijke taak en is verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging in strafzaken waarin een bijzondere opsporingsdienst de trekkende rol vervult (website OM 2007). Financieel-economische criminaliteit, terrorisme(financiering) en milieudelicten zijn voorbeelden van terreinen waarop de taken van het OM door het Functioneel Parket worden uitgevoerd. Op het gebied van financieel-economische criminaliteit en de financiering van terrorisme kan sprake zijn van delicten gepleegd door stichtingen (en verenigingen) of zaken waarin verdachten misbruik maken van deze rechtsvormen.

Het OM ontvangt regelmatig verzoeken van derden om inlichtingen in te winnen over de activiteiten van stichtingen, zo blijkt in een interview. Tegelijk wordt aangegeven dat er onvoldoende capaciteit is om de toezichtactiviteiten jegens stichtingen tot volle wasdom te laten komen.

Het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) heeft de verantwoordelijkheid om wederrechtelijk verkregen vermogens te onttrekken aan veroordeelde natuurlijke personen en rechtspersonen. Wanneer criminelen doelbewust hun criminele opbrengsten pogen te versluieren om deze buiten bereik te houden van Justitie, kunnen complexe constructies in het leven worden geroepen, waarvan stichtingen deel uitmaken. Per jaar worden circa 1.400 vorderingen ingesteld. Verdachten in ontnemingszaken zijn in 3% van de gevallen rechtspersonen. Het aandeel rechtspersonen neemt toe naarmate de omvang van de buit toeneemt (Van de Bunt 2007).

- Notariaat

De notaris toetst bij oprichting onder andere of de doelstelling van een stichting of vereniging niet in strijd is met de is, de goede zeden of de openbare orde. In uitzonderlijke gevallen, bij gerede verdenking, kan hij de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) raadplegen en besluiten de oprichting van een rechtspersoon niet uit te voeren; verder is hij verplicht om dienst te verlenen. Notarissen geven dan ook aan in de eerste plaats dienstverleners te zijn en geen toezichthouders.

Van notarissen wordt niettemin waakzaamheid verwacht. Iedere notaris zal zijn eigen referentiekader gebruiken om te beoordelen of degene die voor hem verschijnt om een rechtspersoon op te richten bonafide is. Daarnaast kan hij zich baseren op gedragsregels van de KNB. Die schrijven leden onder meer voor niet mee te werken aan de oprichting van een stichting wanneer duidelijk is dat daarmee wordt beoogd de procedure voor de oprichting van een BV te omzeilen. Een andere stelregel is dat het wantrouwen jegens de cliënt toeneemt met de afstand tussen het notariskantoor en de woonplaats van de cliënt.

De KNB mag aan notarissen geen informatie leveren over (rechts)personen. Ook is het haar niet toegestaan een register van verdachte personen of rechtspersonen bij te houden.

Op het notariaat wordt door het Bureau Financieel Toezicht (BFT) controle uitgeoefend. Het oorspronkelijke doel van dit toezicht is het waarborgen van een gezonde financiële situatie, opdat crediteuren worden beschermd tegen een onverhoeds faillissement. Het BFT voert in de praktijk routinecontroles uit bij notarissen, accountants en financieel adviseurs, en daarnaast incidenteel uitvoeriger inspecties naar aanleiding van vermoedens. Voorts is het BFT verantwoordelijk voor het toezicht op naleving van de Wet MOT en de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid). Constateert het BFT overtredingen, dan kan een zaak aanhangig gemaakt worden bij de Kamer van Toezicht (notarieel tuchtrecht) en kan aangifte worden gedaan (strafrecht).

- Kamer van Koophandel

De Kamer van Koophandel is de enige instelling die beschikt over gegevens van alle stichtingen en verenigingen in Nederland.¹⁷ Ook de KvK beschouwt zichzelf niet in de eerste plaats als een toezichthouder, maar als een dienstverlenende instelling voor registratie. Feitelijk houdt de KvK dan ook vrijwel geen toezicht op de ingeschreven rechtspersonen. Wel wordt gecontroleerd of bij inschrijving en bij mutaties het gebruikte identiteitsbewijs als vermist staat geregistreerd. Verder zijn er geen mechanismen of protocollen om de aandacht te vestigen op eventuele risico's op misbruik van stichtingen of verenigingen.

Financieel toezicht

Diverse instellingen concentreren zich op financiële activiteiten bij het toezicht dat zij uitoefenen op stichtingen, verenigingen en andere rechtspersonen. Stichtingen en verenigingen kunnen in dit verband te maken krijgen met de Belastingdienst, FIOD-ECD, AFM, DNB en FIU-NL. De voornaamste instanties op het terrein van toezicht, opsporing en handhaving in de financiële sector zijn vertegenwoordigd in het Financieel Expertisecentrum.

- Belastingdienst

Stichtingen en verenigingen zijn belastingplichtig wanneer zij een onderneming drijven of wanneer een omzet van 3,65 miljoen euro wordt overschreden. Ook stichtingen en verenigingen met 50 medewerkers of meer worden door de Belastingdienst gecontroleerd. Het toezicht door de Belastingdienst op stichtingen en verenigingen spitst zich logischerwijze

¹⁷ Overigens is algemeen bekend dat de actualiteit van het handelsregister niet optimaal is.

toe op fiscale zaken. Uit een interview wordt duidelijk dat over het algemeen de controle van stichtingen en verenigingen lage prioriteit geniet.

Bijzonder toezicht van de Belastingdienst is er op stichtingen en verenigingen die een rangschikking hebben verkregen als algemeen nut beogende instelling. De Belastingdienst is de instantie die op basis van inhoudelijke criteria een dergelijke rangschikking toekent, weigert of intrekt. Instellingen met een rangschikking genieten fiscale voordelen (vrijstelling van successierecht) en zijn verplicht jaarlijks stukken aan te leveren. De controle van de Belastingdienst op de algemeen nut beogende instellingen was tot enkele jaren geleden marginaal, vanaf 2003 is de dienst intensiever gaan controleren.

- FIOD-ECD

De FIOD-ECD kan, aldus Van de Bunt (2007), worden beschouwd als de recherche van de Belastingdienst. Ambtenaren van de FIOD-ECD hebben alleen bevoegdheid om onderzoek te doen naar stichtingen of verenigingen indien er sprake is van wetsovertredingen of gereede twijfels bestaan over het bestuur. Het aantal gevallen waarin de FIOD-ECD met stichtingen of verenigingen te maken krijgt is bijzonder gering. In een interview wordt aangegeven dat de pakkans voor belastingfraude door stichtingen en verenigingen nihil is. De onderzoekscapaciteit van de FIOD-ECD is maximaal 60 fraudezaken per jaar. Jaarlijks zouden ongeveer 20 aangiftes voor de rechter worden gebracht (Van der Boonen en Van der Marel 2007).

- DNB en AFM

Alle financiële beleidsbepalers in Nederland worden getoetst door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) of De Nederlandsche Bank (DNB). Beide houden toezicht op de integriteit van financiële instellingen, waaronder banken, casino's en trustmaatschappijen.

De rol van banken in het toezicht op financiële gedragingen is in de afgelopen tien jaar ingrijpend veranderd als gevolg van internationale richtlijnen, waarop DNB toeziet. Van banken worden in het bijzonder inspanningen verwacht op het gebied van customer due diligence (CDD), het kennen van de cliëntèle.

Banken zijn voorts, evenals diverse andere particuliere instellingen, gehouden aan de Wet MOT en de Wid. Beide wetten vragen eveneens een alerte houding van banken jegens hun cliënten. Die krijgt onder meer vorm in de systemen voor monitoring die door de verschillende banken worden gehanteerd. Op basis van kennis van en veronderstellingen over risico's worden bepaalde financiële handelingen door het systeem als ongebruikelijk bestempeld. Medewerkers van de integriteitsafdeling van de bank kunnen vervolgens uit de verzamelde meldingen een selectie maken van

handelingen om nader te onderzoeken. Geïnterviewde bankmedewerkers merken op dat deze vorm van monitoring weinig garanties biedt voor het bestrijden van criminaliteit, met name omdat de hoeveelheid te verwerken informatie buitengewoon groot is. Vertegenwoordigers van het bankwezen geven tevens aan dat het houden van toezicht geen natuurlijke taak is voor banken, terwijl er voor de banken bovendien veel kosten mee gemoeid zijn.

Per 1 januari 2007 is een achttal wetten, waarin het toezicht op financiële instellingen is geregeld, opgegaan in de Wet financieel toezicht (Wft). De toezichttaken voortkomend uit deze wet zijn verdeeld tussen DNB en AFM. DNB is verantwoordelijk voor het prudentieel toezicht, dat wel zeggen het toezicht "gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector" (Wft 1:24 lid 1). Aan de AFM is het gedragstoezicht toebedeeld: het toezicht "gericht op ordelijke en transparante financiëlemarktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten" (Wft 1:25 lid 1).

De Wet toezicht trustkantoren (Wtt), die in Nederland in 2004 is ingesteld, is geen deel gaan uitmaken van de Wft en blijft een aparte wet. De Wtt stelt eisen aan de bedrijfsvoering en organisatie van trustkantoren. Voorts bepaalt de wet dat de beleidsbepalers van trustkantoren op betrouwbaarheid en deskundigheid worden getoetst (website DNB 2007). Uit interviews met medewerkers van AFM en DNB blijkt dat binnen de toezichttaken weinig contacten met stichtingen voorkomen en vrijwel geen met verenigingen. Vertegenwoordigers van het bankwezen stellen eveneens relatief weinig te worden geconfronteerd met problemen ten aanzien van stichtingen en verenigingen.

- FIU-NL

In Nederland is de Wet MOT van kracht. Dat betekent dat allerlei instellingen een meldplicht hebben wanneer zij ontvanger of intermediair zijn van een ongebruikelijke transactie.¹⁸ Of die transactie ongebruikelijk is, hangt af van objectieve en subjectieve criteria. Op 1 januari 2006 zijn het Meldpunt ongebruikelijke transacties en BLOM geïntegreerd in Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL). De verwerking van ongebruikelijke transacties is daarmee geconcentreerd bij één organisatie. Deze is ondergebracht bij het KLPD.

Van de ongebruikelijke transacties is maar een deel ook verdacht. FIU-NL

¹⁸ Banken; casino's; creditcardmaatschappijen; wissel- en geldtransactiekantoren; levensverzekeraars; effectenbemiddelaars; assurantietussenpersonen; money transfer-aanbieders; handelaren in zaken van grote waarde; vrije beroepsbeoefenaars en overheid.

is de buffer, waarbinnen aan de hand van informatie over ongebruikelijke transacties wordt vastgesteld of het tevens om verdachte transacties gaat. Daarvoor worden uiteenlopende criteria gehanteerd. Die transacties worden 'doorgemeld' ten behoeve van opsporingsonderzoek. Het aantal verdachte transacties in 2005 bedraagt iets meer dan een vijfde van het totaal aantal ongebruikelijke transacties (38 duizend van 181 duizend) (FIU-NL 2006).

Verreweg de meeste meldingen van ongebruikelijke transacties komen van aanbieders van *money transfers*, meer dan 70 procent van het totaal. Daarnaast doen banken (16%) en handelaren in goederen van grote waarde (8%) relatief veel meldingen. Het totaalbedrag dat in 2005 was gemoeid met verdachte transacties was 1,1 miljard euro. In 2003 en 2004 kwam FIU-NL uit op hogere bedragen. Gemiddeld ging het in 2005 per verdachte transactie om circa 29 duizend euro (FUI-NL 2006). Medewerkers van FIU-NL hebben specifieke informatie over de betrokkenheid van stichtingen en verenigingen bij ongebruikelijke en verdachte transacties verzameld. Op deze informatie wordt in hoofdstuk drie verder ingegaan.

- FEC

In 1998 is het Financieel Expertisecentrum (FEC) opgericht. Het FEC is een samenwerkingsverband waarin de instanties die een overheidstaak hebben op het gebied van toezicht, opsporing en handhaving ter bevordering van de financiële integriteit vertegenwoordigd zijn.¹⁹ De AFM coördineert sinds 2004 de samenwerking binnen het FEC. Vanaf dat moment is tevens begonnen met het uitwisselen van informatie op zaakniveau. De bespreking van individuele subjecten gebeurt in het Selectieoverleg, dat door het Functioneel Parket wordt verzorgd.

Het FEC werkt projectmatig. In de FEC-raad, het orgaan waarin de deelnemende partijen worden vertegenwoordigd, worden prioriteiten bepaald en onderwerpen voor projecten geselecteerd. De resultaten van de samenwerking binnen het FEC worden doorgaans niet publiek gemaakt. Kennisbevordering op integraal niveau, alsmede de aanpak van concrete gevallen door gerichte uitwisseling van gegevens, blijven goeddeels intern. Het is daarom niet goed mogelijk om uitspraken te doen over de mate waarin binnen het FEC aandacht wordt besteed aan criminaliteit door stichtingen en verenigingen. Betrokken medewerkers benadrukken in een interview dat niet de rechtsvorm, maar het gedrag van actoren in de financiële sector bepalend is voor de scope van FEC-projecten.

¹⁹ In het FEC werken de AFM, de AIVD, de Belastingdienst, DNB, de FIOD-ECD, het KLPD, het OM, de Politie Amsterdam-Amstelland en de Raad van Hoofddcommissarissen samen.

Overig toezicht

Sommige vormen van controle worden alleen voor uitzonderingsgevallen aangewend of betreffen slechts een beperkt deel van de stichtingen en verenigingen. Belangrijke voorbeelden daarvan zijn toezicht door de NMa, faillissementscuratoren, forensisch accountants en het CBF.

De Nationale Mededingingsautoriteit (NMa) controleert of rechtspersonen geen kartels aangaan, of ze geen misbruik maken van hun machtspositie en of bij fusies en overnames geen ongezonde concurrentiesituatie ontstaat. De NMa komt met name met stichtingen in aanraking bij fusies en overnames in de algemeen-nutsector. Verenigingen komt de NMa tegen in zaken die met kartelvorming en machtsmisbruik te maken hebben en waarin brancheverenigingen een rol spelen. Een medewerker geeft aan dat de NMa in de afgelopen jaren geen aangifte heeft gedaan tegen stichtingen en verenigingen. Wel zijn boetes opgelegd.

Een curator kan bij de afwikkeling van faillissementen op diverse wijzen met stichtingen of verenigingen te maken krijgen. Het aantal faillissementen van stichtingen en verenigingen is gering, blijkt uit interviews met curatoren. Wel worden met name stichtingen soms aangewend door andere natuurlijke personen of rechtspersonen bij faillissementsfraude. Curatoren zijn niet snel geneigd tot het doen van aangifte, omdat daarmee voor hun cliënt vaak niets wordt bereikt (Van de Bunt 2007).

Door bedrijven en overheidsinstanties kan een beroep worden gedaan op externe private opspoorders, zoals forensisch accountants. Deze gaan binnen een instelling aan het werk om vast te stellen in hoeverre de werkelijkheid in overeenstemming is met de norm. Constateren zij fraude, dan wordt in veel gevallen geen aangifte gedaan, omdat de aangifte dient als onderhandelingsinzet tegenover de verdachte. De geïnterviewde forensisch accountant geeft aan sporadisch met stichtingen te maken te hebben. Interne fraude bij een stichting treft hij vaker aan dan fraude door een stichting.

Het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) is als toezichthouder actief binnen de sector van fondsenwervende instellingen. Op een enkel kerkgenootschap na, zijn dit allemaal stichtingen en verenigingen. Het CBF verzamelt en publiceert gegevens van circa 600 instellingen. Een deel daarvan wordt intensief gecontroleerd in het kader van certificering (CBF-Keur en Verklaring van geen bezwaar). Het CBF is tevens de instelling die klachten van burgers over fondsenwervende instellingen verwerkt. Circa tien keer per jaar leidt dit tot de publicatie van een waarschuwing ten aanzien van een stichting of vereniging.

3. CRIMINALITEIT

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de criminaliteit door stichtingen en verenigingen. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 de achtergrond beschreven aan de hand van veronderstellingen in beleidsdocumenten en bevindingen in de literatuur. Vervolgens behandelt paragraaf 3.2 de verschillende vormen van criminaliteit door (middel van) stichtingen en verenigingen. In paragraaf 3.3 wordt een typering gegeven van de wijze waarop stichtingen en verenigingen crimineel kunnen worden gebruikt. Ten slotte wordt in de vierde paragraaf een beschrijving gegeven van de stichtingen, verenigingen en criminaliteit aan de hand van gegevens uit registraties.

3.1 Achtergrond

Stichtingen (en verenigingen) lijken betrokken te zijn bij verschillende vormen van criminaliteit zoals fraude, witwassen van zwart geld en de (mede)financiering van terroristische organisaties (FEC 2003, 2004). In de meeste beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten waarin aandacht wordt besteed aan criminaliteit door of met behulp van stichtingen (en verenigingen) is er sprake van 'vermoedens' of 'bezorgdheid'; een enkele keer worden voorbeelden gegeven van criminaliteit door of met behulp van stichtingen. De vermoedens van misbruik worden doorgaans gebaseerd op beperkte inzichten in de activiteiten van stichtingen en het ontbreken van toezicht. In diverse documenten wordt erop aangedrongen dat gericht (opsporings)onderzoek wordt uitgevoerd naar misbruik van stichtingen (en verenigingen) voor criminele activiteiten en dat vormen van structureel toezicht worden ontwikkeld. Sinds 11 september 2001 heeft de bestrijding van het gebruik van stichtingen (en verenigingen) voor de financiering van terroristische activiteiten een hoge prioriteit gekregen.

Na de aanslagen van 11 september 2001 is in internationaal verband een hogere prioriteit gegeven aan het vraagstuk misbruik van rechtspersonen, waaronder stichtingen. De Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), het internationale samenwerkingsforum op het terrein van bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, heeft aanbevelingen gedaan over het voorkomen van terrorismefinanciering via non-profit organisaties (FATF-GAFI 2002). Deze aanbevelingen hebben hun beslag gekregen in beleidsstukken van onder meer de Europese Unie

(Europese Commissie 2005) en de Nederlandse regering.¹ In Nederland is in hetzelfde kader door een werkgroep van het Financieel Expertise Centrum (FEC)² een quickscan gemaakt van het mogelijk misbruik van non-profitorganisaties voor terrorismefinanciering, waaruit enkele gevallen van geconstateerd misbruik naar voren komen.

De gevoeligheid van stichtingen voor criminaliteit werd halverwege de jaren negentig reeds onderkend. Onderzoekers van de CRI voerden in 1998 een onderzoek uit naar de aard en ernst van het mogelijk crimineel gebruik van stichtingen en concludeerden dat uitspraken over crimineel gebruik aan de hand van de onderzoeksresultaten voorbarig zijn. Wel kon worden vastgesteld dat misbruik en oneigenlijk gebruik van stichtingen voorkomt. Dat bleek het geval bij 11 van de 33 nader onderzochte stichtingen. Deze 33 stichtingen waren geselecteerd omdat één of meerdere bestuursleden daarvan over relevante antecedenten bleken te beschikken (Landman e.a. 1998).

De Commissie-Van Traa concludeerde in 1996 dat met de inperking van de mogelijkheden om met behulp van BV's criminaliteit te plegen, malafide personen geneigd zouden zijn hun toevlucht te zoeken tot andere rechtsvormen. Stichtingen werden in dat verband het eerst genoemd. Het is personen niet toegestaan zich te verrijken via een stichting; de commissie stelde echter dat het eenvoudig is om dit verbod te omzeilen (PEO 1996). De wet schrijft voor dat stichtingen slechts uitkeringen mogen doen indien deze zich een ideële of sociale doelstelling hebben. In een actuele brochure van een samenwerkingsverband van notariskantoren, is te lezen dat "het sociale terrein een ruim begrip is; wij kunnen dat in overleg met u op een juridisch dekkende manier omschrijven" (Netwerk Notarissen 2006). Met dit citaat wordt geen misbruik gesuggereerd, wel illustreert het dat er in 2006 nog altijd ruimte voor interpretatie is in de wettekst.

Uit het onderzoek van de Commissie-Van Traa kwam bovendien naar voren dat stichtingen vaker betrokken zijn bij fraudegevallen, soms in de hoedanigheid van een (deel van de) afschermconstructie. De commissie concludeerde daarnaast dat stichtingen een rol kunnen spelen in criminele constructies, waarbij vaak meerdere stichtingen aandeelhouder zijn van een BV. De Autoriteit Financiële Markten (AFM) die toezicht houdt op het gedrag van de gehele financiële marktsector (sparen, beleggen, verzekeren

¹ Tweede Kamer, Nota inzake de bestrijding van misbruik van non-profitorganisaties voor terrorismefinanciering, 14 juli 2004.

² De werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van de AIVD, De Nederlandse Bank, FIOD-ECD, KLPD, Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, OM, ministeries van Financiën en Justitie.

en lenen) blijkt jaarlijks ongeveer tien stichtingen aan te treffen op een totaal van 400 à 500 rechtspersonen die op illegale wijze actief zijn op de financiële markten. Verenigingen komen zij volgens een geïnterviewde medewerker slechts zelden tegen. De meeste stichtingen die op de financiële markten actief zijn, hebben de hoedanigheid van een zekerheidstellende of risicobeperkende aandeelhouder in een BV. De omzet van een dergelijke stichting bedraagt al snel tien miljoen euro. Onduidelijk is of een aantal van tien stichtingen op jaarbasis veel of weinig is. Het totale aantal stichtingen dat actief is op de financiële markt is niet bekend; wel blijkt uit hoofdstuk 2 dat er ruim 30 duizend stichtingen in het handelsregister de omschrijvingen 'financiële instellingen' dan wel 'activiteiten voor financiële instellingen' hebben.

3.2 Vormen van criminaliteit

Hieronder wordt ingegaan op vormen van criminaliteit die gepleegd (kunnen) worden door stichtingen, verenigingen en hun bestuurders. Waar mogelijk worden concrete voorbeelden aangehaald.³ Wellicht de meest voorkomende vormen en het meest eenvoudig te bestrijden zijn faillissementsfraude en subsidiefraude. Door toezichthouders kan zonder veel inspanning een overzicht worden verkregen van verleende subsidies of aangevraagde faillissementen.

Subsidiefraude

Met name subsidiefraude kan naar verhouding veel voorkomen bij stichtingen en verenigingen, om de simpele reden dat particulieren door subsidieverleners (de overheid) worden aangemoedigd om voor de besteding van de subsidie een stichting (of vereniging) op te richten. Vaak, zo geven informanten aan, schiet het toezicht op de besteding van subsidies ruimschoots te kort. Er zijn in de literatuur en de media verschillende gevallen aangetroffen van subsidiefraude. In de meeste gevallen gaat het om stichtingen en verenigingen die volgens hun doelstelling het algemeen nut beogen.

³ Uit verschillende bronnen zijn voorbeelden naar voren gekomen die concrete aanwijzingen geven van de betrokkenheid van stichtingen, verenigingen en/of haar bestuurders bij (georganiseerde) vormen van criminaliteit. Naast verschillende voorbeelden uit de literatuur (o.a. Van der Bunt 2007, De Knegt e.a. 2005, Van Eekelen 2000) zijn in de media ruim 35 zaken aangetroffen die een dergelijk verband aantonen dan wel suggereren. Deze zaken hebben plaatsgevonden in de periode 1996-2007. Verder zijn enkele (omvangrijke) zaken aangeleverd door sleutelinformanten. De casussen in deze paragraaf zijn geenszins uitputtend, maar geven een indruk van de verschillende vormen van criminaliteit.

Subsidiefraude kan volgens medewerkers van opsporingsinstellingen ook onderdeel uitmaken van 'zwartwassen'. Daarmee wordt bedoeld het aanwenden van legaal verkregen financiële middelen voor het financieren van criminele activiteiten. Binnen onderzoeken waarin zwartwassen voorkomt, is het percentage stichtingen aanzienlijk, blijkt uit een groepsgesprek met opsporingsambtenaren. Een van de inkomstenbronnen voor de stichtingen in kwestie wordt gevormd door overheidssubsidies. De deelnemers geven aan dat onder meer moet worden gedacht aan stichtingen met een ideologische signatuur, die de verkregen subsidies laten afvloeien naar niet-officiële activiteiten.

Casus 1

Een aantal stichtingen en verenigingen in Amsterdam wordt in de media beschouwd als beneficiant van subsidiefraude, gepleegd in de periode 2004-2006. Stadsdeelraadsleden die eveneens zitting hebben in het bestuur van welzijnsstichtingen, zouden beslissen over de hoogte en verdeling van de subsidies. Uit een verkennend onderzoek van de Volkskrant blijkt dat zeker negen raadsleden een dubbel belang dienden in de subsidietoekenningen. Hoewel de stichtingen verantwoording moeten afleggen voor de bestedingen, zou er jarenlang nauwelijks zijn gecontroleerd door de stadsdeelraad. In enkele gevallen waren er geen accountantsverklaringen, terwijl dit wettelijk verplicht is bij subsidieverstrekingen boven 25.000 euro. Een van de subsidies was aan een stichting voor samenlevingsopbouw, die geen ervaren bestuurders had noch een plan van uitvoering. Een deel van de grote bedragen die het stadsdeel aan de stichting overmaakte werden voor privé-gebruik van de stichtingsrekening gehaald, zo bleek nadat het bestuur na twee maanden uiteenviel.

Casus 2

Subsidiefraude speelt ook een rol bij de zaak rond een stichting die basisscholen bestuurt. De voormalige voorzitter van deze stichting is in maart 2006 aangeklaagd wegens verduistering en valsheid in geschrifte. Verder zou de verdachte honderdduizenden euro's hebben ontvreemd uit de jaarlijkse subsidie van 3 miljoen euro afkomstig van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Welzijn. De verdachte diende namens zijn stichting, waarvan hij de enige bestuurder was, omvangrijke rekeningen in voor consultancy, trainingen en diensten.

Casus 3

Er zijn vermoedens van subsidiefraude bij een welzijnskoepel die kinderopvang organiseert op een groot aantal locaties. Na langdurige financiële problemen gaat de stichting in kwestie in 2004 failliet. De verantwoordelijke politici constateren dat er onvoldoende rekenschap kan worden afgelegd over de besteding van de subsidies. Ook inzage in de overige financiële bedrijfsvoering ontbreekt. Tegen de bestuursleden van de stichting, die als interne toezicht-houder fungeerden, zijn door de lokale politiek juridische stappen ondernomen. Onduidelijk is waar dit toe heeft geleid.

Faillissementsfraude

Bij faillissementsfraude kunnen stichtingen en verenigingen bijvoorbeeld worden misbruikt om bezittingen van de faillierende particulier of onderneming uit de boedel weg te houden. Er bestaan overigens diverse legale constructies waarbij met name stichtingen worden aangewend om vermogensbestanddelen te isoleren, juist om te voorkomen dat deze bij tegenslag terecht komen bij schuldeisers.

In 1982 heeft het WODC een onderzoek gedaan naar faillissementsfraude. Een van de resultaten was dat in grofweg 30% van alle faillissementen sprake is van fraude. Regelmatig verschijnen in de media berichten over faillissementen waarbij wordt gefraudeerd. Een van de meest recente is de aandacht voor het grote aantal faillissementen in de horeca in Groningen en Amsterdam. Mede naar aanleiding hiervan hebben De Knecht e.a. (2005) onderzoek verricht naar de aard en omvang van fraude en misbruik in faillissementen die in Nederland zijn uitgesproken. Uit hun inventarisatie blijkt dat in 43% van de onderzochte faillissementen sprake is van handelen dat als wederrechtelijk kan worden gekwalificeerd. In ongeveer een kwart (24%) van de gevallen is sprake van wat volgens de onderzoekers faillissementsfraude mag worden genoemd: opgezet of gebruikt voor benadeling en overige onregelmatigheden met betrekking tot de boedel. Van de 868 dossiers van faillissementen die zijn beoordeeld op indicatoren voor faillissementsfraude of misbruik blijken er 22 een stichting als rechtsvorm te hebben. Ondanks dit beperkte aantal worden volgens de gegevens uit het onderzoek stichtingen iets vaker dan gemiddeld geassocieerd met fraude. Het aantal is echter statistisch niet significant. Het aantal stichtingen dat, voorzover dat blijkt uit de dossiers, is opgezet of gebruikt voor benadeling is namelijk slechts drie (14%). Bij de BV's bedraagt de faillissementsfraude 10%, terwijl dit bij de buitenlandse rechtspersonen oploopt tot 36%.

Santen en De Bos (2006) hebben voor hun onderzoek naar governance van stichtingen met name gekeken naar het aantal en de kwaliteit van de faillissementen van stichtingen. Het aantal stichtingen dat in de jaren 2001-2004 failliet is gegaan, vertoont een stijgende lijn van 63 in 2001, 75 in 2002, 81 in 2003 tot 100 in 2004 (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Het aantal stichtingen dat in de jaren 2001-2004 failliet is gegaan

	N	%
2001	63	0,48
2002	75	0,56
2003	81	0,59
2004	100	0,70

Hiervan hebben zij 75 faillissementsdossiers onderzocht en geclassificeerd naar kenmerken van het bestuur. Daaruit is gebleken dat in het merendeel (78%) van de faillissementen van stichtingen sprake is van een- of tweepersoonsbesturen. In ongeveer 25% van de gevallen is er sprake van fraude. Dit is volgens de onderzoekers een conservatieve schatting. Als de aanvullende informatie van de betrokken curatoren over onbehoorlijk bestuur en informatie uit het systeem Vennoot wordt meegenomen, dan is in 43% van de gevallen sprake van onbetamelijk gedrag bij faillissementen. Bij de eenpersoonsbesturen blijkt fraude aanzienlijk vaker (37%) voor te komen dan bij tweepersoonsbesturen (één geval van fraude). De categorie failliete stichtingen met drie of meer bestuursleden is te gering om algemene uitspraken over te doen. Verder constateren zij dat een ontbrekende of ondeugdelijke administratie, het voortzetten van de onderneming onder een andere naam door dezelfde bestuurder en het gebruik van buitenlandse rechtspersonen belangrijke indicatoren voor fraude zijn. Met name curatoren krijgen bij het afhandelen van faillissementen met deze factoren te maken die wellicht samenhangen met (een vermoeden van) faillissementsfraude.

Casus 4

Het onderzoek van De Knecht (2005) laat een voorbeeld zien van faillissementsfraude waarbij sprake is van een constructie met meerdere rechtsvormen. Detacheringsbureau X, met rechtsvorm BV, ondergaat in 2000 een statutenwijziging, waardoor het mogelijk wordt dat een jaar later de BV in eigendom overgaat van de BV Y naar de stichting Z. Uit gegevens van de KvK blijkt dat de drie bestuurders van BV Y eveneens bestuurders zijn van de kopende stichting Z, bovendien zijn de desbetreffende personen bestuurders van een andere, verwante BV. De kopende stichting Z blijkt te worden bestuurd door een 'katvanger'. In maart 2003 wordt het faillissement van detacheringsbureau X uitgesproken. De BV X heeft dan ruim 1,4 miljoen euro aan onbetaalde vorderingen, waarvan twee derde aan de Belastingdienst en het UWV. De schulden zijn vooral in het jaar 2000 ontstaan. De jaarstukken zijn niet gedeponereerd, er is geen administratie en het lukt de curator niet om contact te leggen met de bestuurders van BV X. Het blijkt dat de BV X een loods is zonder vermelding van enige bedrijfsnaam. Boven de loods treft de curator de rommelige kantoorruimte van de katvanger aan, die aanvankelijk van niets wil weten en dan een belofte tot medewerking doet waar hij zich vervolgens niet aan houdt. Het is duidelijk dat op het kantoor nog veel meer BV's worden 'beheerd'. Van twee daarvan, die ook failliet zijn, is de curator in samenwerking met de Belastingdienst bezig om de voormalige bestuurders aansprakelijk te stellen. De curator in dit faillissement doet in overleg met de Belastingdienst aangifte tegen de bestuurders en de katvanger wegens bedrieglijke bankbreuk. Niet bekend is welk vervolg deze aangifte heeft gekregen.

Casus 5

Een andere grote zaak van faillissementsfraude betreft het geval van een stichting die honderden vennootschappen beheerde. Circa honderd beleggers investeerden van 1998 tot 2000 gezamenlijk bijna 12 miljoen euro in deze vennootschappen. De stichting ging in 2000 echter onder verdachte omstandigheden failliet. De verantwoordelijke bestuurder is daarvoor veroordeeld en kreeg 15 maanden celstraf. In 2005 spannen de gedupeerden (opnieuw) een rechtszaak aan, niet tegen de verdachte maar tegen de AFM, de notaris van de stichting en drie nationale banken. Zij zouden de fraude mogelijk hebben gemaakt, onder andere door zich onvoldoende in te spannen nadat signalen over mogelijke problemen bij de stichting aan het licht kwamen. Met name de AFM zou in een vroeg stadium reeds hebben beschikt over informatie die financieel wanbeleid zou aantonen. De rechtbank oordeelt in september 2005 dat de AFM en de drie banken inderdaad een schadevergoeding aan de beleggers dienen te betalen.

Volgens Aerts (2006) bestaat er nogal wat verschil van mening over de vraag of de curator al dan niet aangifte moet doen. De praktijk is dat slechts 10% van de gevallen van fraude leidt tot aangifte bij de politie. Het voornaamste argument dat enkele curatoren in interviews hebben genoemd om geen aangifte te doen is dat er toch niets mee gebeurt. Volgens Aerts volgt slechts in een op de veertig gevallen van fraude een strafrechtelijke veroordeling. De pakkans bij faillissementsfraude is met andere woorden minimaal. Voor stichtingen is de pakkans nihil. Op vragen van het kamerlid Douma⁴ antwoordde de minister van Financiën dat de FIOD-ECD in 2005 60 opsporingsonderzoeken naar faillissementsfraude heeft verricht. Volgens geïnterviewde rechercheurs beperkt dit onderzoek zich voornamelijk tot BV's. Voor overige zaken is onvoldoende capaciteit beschikbaar. Bovendien zijn de bevoegdheden bij toezichthouders en opsporingsdiensten gering, waardoor er weinig zicht zou zijn op het reilen en zeilen van stichtingen. Anders dan stichtingen zijn BV's deponeringsplichtige ondernemingen. De wettelijke verplichting tot het deponeren van jaarstukken vloeit voort uit Europese en nationale regelgeving op het gebied van jaarrekeningenrecht. De deponeringsplicht geldt voor NV's, BV's, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen. Het niet of te laat voldoen aan de wettelijke deponeringsplicht is een economisch delict, op grond waarvan de Economische Controle Dienst een geldboete kan opleggen.

Overige fraude

Naast bovengenoemde fraudevormen is er een scala aan criminele activiteiten denkbaar waarbij stichtingen of verenigingen kunnen worden ingezet om particulieren financieel te verrijken. Oplichting met behulp van publieke en private fondsenwerving - in sommige gevallen voor beleggingen - zijn daar voorbeelden van, evenals oplichting via

⁴ Zie Vakstudienieuws 2006/8, p. 22.

handelsactiviteiten (stichtingen). Ook belastingontduiking door particulieren die (een deel van) hun vermogen onderbrengen in een stichting valt in deze categorie. Ook bij verenigingen komt belastingontduiking voor. Daarnaast kan grootschalige belastingfraude via stichtingen en verenigingen worden georganiseerd. Dat kan ontduiking door de rechtspersoon zelf zijn, maar ook ten behoeve van een vennootschap of een andere rechtspersoon. De Belastingdienst heeft in mei 2005 aangekondigd de amateurvoetbal-verenigingen in de hoofdklasse te gaan controleren inzake loon- en omzetbelasting. Het onderzoek zal gedurende drie jaar worden verricht en zich concentreren op loonbelasting, op inkomsten van spelers en trainers en op de kantineopbrengsten. Eind 2006 zijn 18 van de 84 clubs onderzocht en is voor een miljoen euro aan naheffingen opgelegd. Gemiddeld is per club 55 duizend euro aan omzetbelasting en loonbelasting gecorrigeerd. Fiscale boetes zijn bij naheffingen gebruikelijk en zijn ook aan de voetbalverenigingen opgelegd. Deze variëren van circa tien procent bij een administratiefout tot 100 procent ingeval van opzettelijke fraude. Met een aantal verenigingen is een schikking getroffen.

Casus 6

In april 2007 wordt in de media melding gemaakt van een omvangrijk beleggingschandaal bij de Nederlandse tak van een internationale religieuze vereniging. Bestuursleden van de vereniging zouden in 2000 duizenden gelovigen hebben gedupeerd door hen te laten beleggen in uit religieus oogpunt verantwoorde fondsen. De werkwijze is vergelijkbaar met de modus operandi zoals die bij piramidefondsen gangbaar was. Het actualiteitenprogramma Netwerk laat zien dat de bestuursleden zelf het geld indenen voor de beleggingsfondsen. De vereniging ontkent alle betrokkenheid bij malafide praktijken. Ook in andere West-Europese landen, met name in Duitsland, zouden door gerelateerde verenigingen vele gelovigen zijn opgelicht. In de media wordt gesproken van vele honderdduizenden gedupeerden in Europa.

Casus 7

In deze zaak pleegt de executeur testamentair van een kunstverzamelaar grootschalige valsheid in geschrifte en belastingfraude. Na het overlijden van de verzamelaar is de executeur testamentair het enig overgebleven bestuurslid van de stichting die de verzameling beheert. Een statutenwijziging maakt het hem mogelijk om delen van de verzameling te verkopen. Vervolgens verkoopt de stichting voor veel geld enkele werken. Bij de Belastingdienst is de verzameling echter in 1993 geregistreerd voor een waarde van nihil.

Overige criminaliteit

In de literatuur en de interviews komen ook wel complexere vormen van criminaliteit aan de orde. Daarbij moet met name worden gedacht aan het witwassen van crimineel geld met behulp van rechtspersonen (stich-

tingen en verenigingen) of het financieren van criminele activiteiten uit de inkomsten van een vereniging of stichting (zwartwassen). Overigens is er nauwelijks gedetailleerde informatie beschikbaar over het gebruik van stichtingen en verenigingen ten behoeve van dergelijke georganiseerde criminaliteit of andere vormen van criminaliteit. Wel zijn er enkele gevallen bekend waarbij bestuursleden van stichtingen en verenigingen banden hebben met georganiseerde criminaliteit.

Witwassen van zwart geld

Witwassen is het verhullen en omzetten van opbrengsten uit het plegen van misdrijven, met het doel ze te doen opgaan in de legale economie (Verrest en Scheepmaker 2000). Volgens Unger (2006) is Nederland een doorvoerland voor criminaliteit. De Nederlandse expertise in financiële dienstverlening en de gunstige ligging zorgen ervoor dat Nederland een ideaal land is om de bestaande legale faciliteiten en netwerken te gebruiken voor criminaliteit.⁵ Unger meent dat er drie fasen in het witwassen te onderscheiden zijn:

- voorwas: het gereedmaken van illegale opbrengsten voor storting op een bankrekening, met behulp van betalingen of valutawissels;
- hoofdwas: het plaatsen van geld in het reguliere circuit, onder meer door oprichting van een rechtspersoon en het gebruik van valse documenten;
- nawas: de definitieve plaatsing van geld in roerende en/of onroerende goederen.

In elk van de fasen spelen rechtspersonen een rol. Daarbij kan het om stichtingen gaan. Betrokkenheid van verenigingen is uiterst onwaarschijnlijk, zo blijkt uit diverse interviews.

Opsporingsmedewerkers van diverse diensten merken op dat de uitvoering van witwassen over het algemeen een internationale aangelegenheid is. De witwasser is het er immers om te doen met een zo gering mogelijke inspanning de illegale herkomst van zijn vermogen te verhullen; een grensoverschrijdend circuit kan daaraan een bijdrage leveren. Volgens de geïnterviewde medewerkers van opsporingsdiensten worden in onderzoeken naar witwaspraktijken soms stichtingen aangetroffen. Benadrukt wordt dat stichtingen in opsporingsonderzoeken geen specifiek aandachtspunt vormen. Ook is er geen sprake van een vast patroon rondom

⁵ De negatieve effecten van witwassen zijn volgens Unger: directe verliezen door aan witwassen gerelateerde criminaliteit; veranderingen in investeringen; kunstmatige verhoging van prijzen; oneerlijke concurrentie; vermenging van reguliere bedrijven met criminele organisaties; het aantrekken van criminaliteit door crimineel geld.

stichtingen in witwaszaken. Een stichting kan een rol spelen als vehikel om geldbedragen in te parkeren, maar ook als onderdeel van de afschermconstructie. Wel kan worden gesteld dat de rol van stichtingen relatief vaak in de belastingsfeer ligt, aldus de opsporingsmedewerkers. Drugshandel wordt beschouwd als een belangrijke bron van zwart geld en kan, in tegenstelling tot fraude, rekenen op veel capaciteit en expertise bij de opsporingsdiensten. Op basis van de ervaringen van geïnterviewde opsporingsmedewerkers wordt gesteld dat de rol van stichtingen binnen drugszaken in Nederland gering is.

Terrorismefinanciering

Dat het gebruiken van een stichting voor terrorismefinanciering geen vreemde gedachte is, blijkt uit nieuwsberichten op 15 augustus 2006, waarin melding wordt gemaakt van het misbruik van een Britse stichting door van terrorisme verdachte personen. De stichting, een islamitische hulporganisatie, zou geld, dat was opgehaald voor de slachtoffers van de aardbeving in Pakistan, hebben geschonken aan mogelijke terroristen. Een belangrijk deel van de circa 7,5 miljoen euro zou uiteindelijk terecht zijn gekomen bij personen en organisaties die betrokken waren bij de voorbereiding van aanslagen op Britse en Amerikaanse verkeersvliegtuigen, die op 10 augustus door de Britse autoriteiten werden vrijdeld.⁶

Ook in Nederland zijn enkele stichtingen verdacht van terrorismefinanciering. Onderzoek van de AIVD naar Saoedische invloeden in Nederland is toegespitst op verbanden tussen de Salafitische missie, radicaliseringprocessen en islamitisch terrorisme. Nederland telt een tiental moskeeverenigingen en stichtingen van salafitische signatuur (AIVD 2004). De verbreiding van deze geloofsovertuiging wordt door grote missionaire liefdadigheidsorganisaties en particuliere weldoeners onder moslims in het buitenland ondersteund. Onder de ontvangers van deze steun in Nederland bevindt zich een aantal moskeeen en stichtingen. De AIVD stelt dat deze organisaties in het algemeen weinig transparant zijn met betrekking tot de herkomst en bestemming van hun financiële middelen. Van de in de rapportage met naam genoemde stichtingen is overigens geen enkele bij de Belastingdienst (meer) geregistreerd als algemeen nut beogende instelling.

Uit de quickscan van het FEC (2004) naar het misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering, komen enkele gevallen van misbruik naar voren. Bij drie fondsenwervende stichtingen met een charitatieve doelstelling en een islamitische achtergrond is misbruik vastgesteld. Zij zijn geregistreerd bij de Kamer van Koophandel en streven volgens het FEC naar de schijn van legitimiteit, mede omdat zij

⁶ Persbericht ANP op website nu.nl, 15 augustus 2006.

een beroep doen op bonafide donateurs. Een kenmerk van een aantal van de geconstateerde gevallen is dat de stichting zich als een volledig legitieme liefdadigheidsorganisatie voordoet om zo veel mogelijk geld in te zamelen. Bij deze drie stichtingen vindt een vermenging plaats van geldinzameling voor charitatieve, humanitaire of sociale doelen en van ongeoorloofde activiteiten die voortvloeien uit het aanhangen van het radicaal-islamitische gedachtegoed (FEC 2004).

Tevens zijn in het verleden pogingen tot het aangaan van geldleningen bij een enkele groepering geconstateerd. Hierbij moet worden gedacht aan het verstrekken van geldleningen door sympathisanten en begunstigers aan een stichting die een charitatief doel beogen. Het FEC heeft bijvoorbeeld een sterk vermoeden van misbruik bij een web van Somalische stichtingen, die zeer regelmatig grote sommen geld ontvangen en overmaken naar enkele rekeningen in het Midden-Oosten en Afrika. De transacties vinden plaats onder het mom van charitatieve activiteiten. Onduidelijk is wat er met het geld gebeurt. Dit web kent vele kleine stichtingen waarvan slechts een beperkt aantal personen als bestuurders bij de Kamer van Koophandel zijn geregistreerd. Deze stichtingen opereren weinig transparant. Er lijkt sprake van een bewuste verhulling van de activiteiten. Enkele stichtingen zouden bekend zijn bij de Belastingdienst (FEC 2004).

Tegen een stichting met een radicaal-religieuze inslag is in 2003 door het OM verzoek tot primair verboden verklaren en ontbinden (2:20 BW) en subsidiaire ontbinding (2:301 BW) ingediend. Het verzoek van het Openbaar Ministerie om de stichting verboden te verklaren en civielrechtelijk te ontbinden is door de rechtbank te Amsterdam afgewezen.⁷ Volgens het Openbaar Ministerie zou aannemelijk zijn dat de stichting een ander doel nastreeft dan vermeld in haar statuten, namelijk het ondersteunen van Al Qaida en/of andere terroristische organisaties. Daarom is de werkzaamheid van de stichting in strijd met de openbare orde. Het Openbaar Ministerie ziet ook het bewust niet innemen van een afkeurend standpunt over terroristische activiteiten als werkzaamheid. De rechtbank komt echter tot het oordeel dat het niet aannemelijk is dat sprake is van directe of indirecte ondersteuning van terroristische organisaties, onder meer op grond van een brief van de minister van Binnenlandse Zaken en een rapport van de AIVD.⁸ Het OM heeft volgens de rechtbank ook onvoldoende duidelijk gemaakt van welke gedragingen of uitspraken de stichting afstand had moeten nemen. Van het doel en de taken van de stichting, zoals die blijken uit de statuten,

⁷ LJV AT2894, Rechtbank Amsterdam 31 maart 2005.

⁸ Saoedische invloeden in Nederland. Verbanden tussen salafitische missie, radicaliseringsprocessen en islamitisch terrorisme (AIVD 2004).

kan niet gezegd worden dat zij de ondersteuning van terroristische activiteiten betreffen en daarom in strijd zijn met de openbare orde.

De stichting is volgens een van de geïnterviewden uiteindelijk ontbonden door de Kamer van Koophandel. Deze mogelijkheid bestaat wanneer de bestuurder ten minste een jaar niet bereikbaar is gebleken of de stichting ten minste een jaar in gebreke is gebleven het voor inschrijving in het handelsregister verschuldigde bedrag te voldoen. De anoniem betaalde contributie is door de Kamer van Koophanden niet geaccepteerd.

Casus 8

In Nederland zijn charitatieve instellingen actief die het gedachtegoed delen van radicaal-religieuze groeperingen. Een van deze groeperingen - een militante groepering - heeft volgens de literatuur als strategie het oprichten van charitatieve instellingen, vaak met de stichting als rechtsvorm, die tot taak hebben internationale hulp te verwerven. Daarvoor zouden deze charitatieve instellingen doelbewust geen religieuze benamingen gebruiken. Wereldwijd zamelt de organisatie volgens de literatuur ongeveer 100 miljoen dollar per jaar in. In Nederland is een stichting actief die geld inzamelt voor en banden onderhoudt met de groepering. Er zijn aanwijzingen dat deze stichting gelden overmaakt naar organisaties die terrorisme ondersteunen in het Midden-Oosten.

3.3 Typering

Een recept voor criminaliteit door of misbruik van stichtingen en verenigingen is er niet. Uit de beschikbare gegevens kunnen geen typische patronen worden gedistilleerd waaruit precies blijkt in welke hoedanigheid stichtingen of verenigingen in de regel worden ingezet bij bepaalde vormen van criminaliteit. Het bestuderen van gegevens uit opsporingsonderzoeken, netwerken van rechtspersonen rond personen met relevante antecedenten en publicaties over crimineel gedrag van stichtingen en verenigingen levert ten aanzien van de rol van de stichting of vereniging een diffuus beeld op. De bevindingen in gesprekken met experts van opsporingsinstanties en toezichthouders onderschrijven deze indruk. Toch kan aan de hand van de verkregen informatie wel een impressie worden gegeven van functies die stichtingen en verenigingen kunnen vervullen ten behoeve van criminele activiteiten.

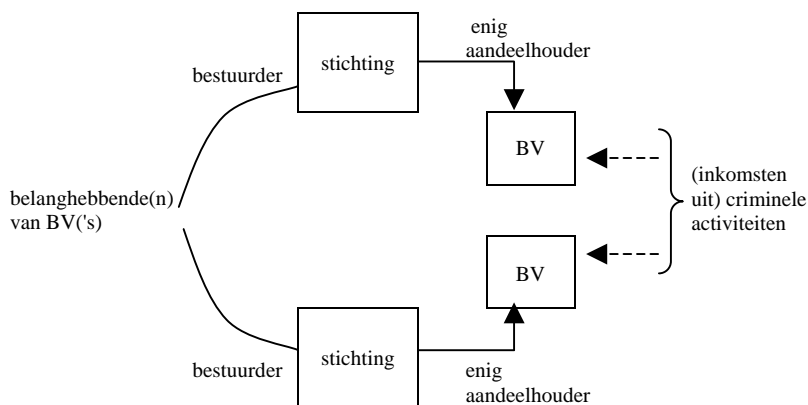
Ingegaan wordt alleen op vormen van criminaliteit waarbij sprake is van het gebruik van meerdere rechtspersonen. Voorts blijven verenigingen grotendeels buiten beschouwing, aangezien er nauwelijks empirisch materiaal is over verenigingen in netwerken van rechtspersonen waarbinnen criminele activiteiten plaatsvinden. Elk van de typering is

verbeeld in een figuur. De relaties in de figuren zijn niet op detailniveau weergegeven, omdat daarvoor onvoldoende informatie beschikbaar is.

De stichting als enig aandeelhouder van een malafide BV

Een of meerdere natuurlijke personen gebruiken in deze typering (figuur 3.1) een BV, waarmee door het uitvoeren van illegale activiteiten omzet wordt gegenereerd. Na de oprichting of verkrijging van de BV wordt een stichting opgericht, te noemen stichting administratiekantoor of holding, die enig aandeelhouder wordt van de BV in kwestie. De stichting wordt bestuurd door de natuurlijke personen die een belang hebben in de BV. Mogelijk wordt gekozen om formeel daarvoor een tussenpersoon aan te stellen.

Figuur 3.1 De stichting als enig aandeelhouder van een malafide BV

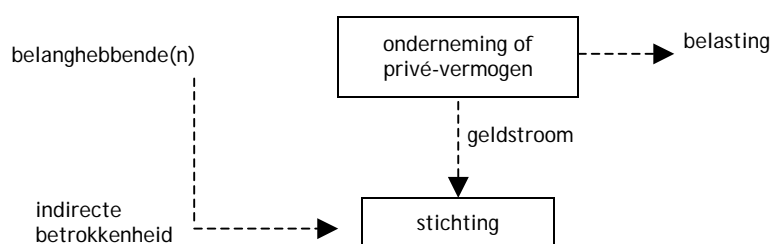


Voor de belanghebbenden in de malafide BV biedt de stichting het voordeel dat onder bepaalde omstandigheden activa uit de BV kunnen worden geïsoleerd en veiliggesteld voor verhaal indien de BV failliet gaat. Verder wordt administratief de lijn van de belanghebbenden naar de malafide BV verlengd, waarmee deze moeilijker te traceren zijn. Omdat een stichting zeer eenvoudig kan worden opgericht en een courante verschijning is in bedrijvenconstructies, is aannemelijk dat stichtingen de voorkeur genieten boven andere rechtsvormen. Op basis van een verkenning met behulp van smart@data wordt verondersteld dat criminele ondernemers gebruikelijkerwijze over meerdere malafide BV's beschikken. In sommige gevallen wordt voor elk van de BV's een aparte beheerstichting gebruikt, in andere gevallen bestuurt één beheerstichting meerdere BV's. Overigens worden constructies als deze evengoed gebruikt bij bonafide BV's.

De stichting als vehikel voor belastingontduiking

Teneinde aanslagen voor bijvoorbeeld omzetbelasting of vermogensbelasting te voorkomen verbergen malafide personen soms winsten of vermogens door middel van een stichting. De bekendste methode is het werken met valse facturen, waarbij voor onduidelijke diensten wordt betaald aan de stichting die de dienst zou hebben geleverd. Daarmee wordt de winst van de onderneming afgeroomd, hoeft daar minder belasting over te worden betaald, terwijl het geld dat naar de stichting is gevloeid alsnog ter beschikking komt van de belanghebbenden van de onderneming. Voor de stichting bestaan er diverse mogelijkheden om te zorgen dat over de ontvangen bedragen minder belasting hoeft te worden betaald, bovendien is de pakkans bij het verzuimen van aangifte laag. Op de plaats van de stichting in het voorbeeld (figuur 3.2) zou ook een BV of een andere rechtspersoon kunnen worden afgebeeld. Een stichting is evenwel een goedkoop, gemakkelijk en bovenal ondoorzichtig alternatief.

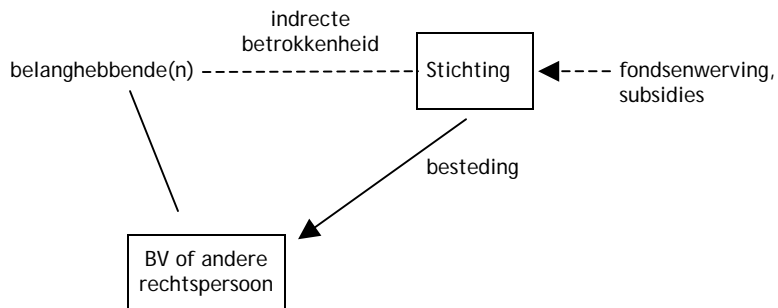
Figuur 3.2 De stichting als vehikel voor belastingontduiking



De stichting of vereniging als voorportaal

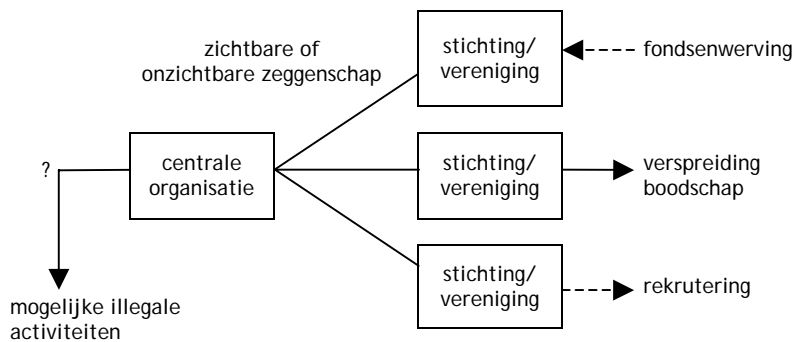
Nog steeds worden de stichting en de vereniging gemakkelijk geassocieerd met activiteiten die het algemeen belang dienen. Daarvan kan door kwaadwillenden misbruik gemaakt worden, in het bijzonder wanneer de rechtspersoon wordt ingezet als beneficiant van geldwerving, subsidie of sponsoring. Er is dan sprake van subsidiefraude en/of oplichting. In eenvoudige gevallen van oplichting wordt door de bestuurders rechtstreeks geld uit - meestal - de stichting voor eigen doeleinden aangewend. Een beproefde methode is verder het besteden van de middelen van de stichting aan producten of diensten die geleverd worden door andere rechtspersonen, waarin de bestuurders van de stichting zelf eveneens een (financieel) belang hebben. Doorgaans wordt bij dergelijke constructies, zoals in figuur 3.3 verbeeld, voorkomen dat een rechtstreeks verband kan worden gelegd tussen de ideële stichting en de andere rechtspersoon. Bij dit type misbruik is het eveneens mogelijk dat de belanghebbenden voor hun ongeoorloofde praktijken een vereniging gebruiken. Een stichting zal vanwege het ontbreken van intern toezicht over het algemeen aantrekkelijker zijn.

Figuur 3.3 De stichting als voorportaal bij subsidiefraude



Stichtingen en verenigingen als voorportaal zijn soms onderdeel van zeer omvangrijke, vaak internationale, netwerken. In bekende gevallen hebben dergelijke netwerken vrijwel altijd een religieuze c.q. ideologische achtergrond. Deze stichtingen en verenigingen hebben niet noodzakelijkerwijze als doel het werven van geld. Andere bestaansredenen zijn bijvoorbeeld het verkondigen en verspreiden van de boodschap van de beweging waartoe de stichting behoort, het rekruteren van aanhangers van het gedachtengoed en het kweken van 'goodwill' bij het publiek in een land of regio. Dit zijn op zich geen illegale activiteiten. Verondersteld wordt echter dat, naarmate een beweging radicaler in de leer is, activiteiten van de rechtspersoon vaker in dienst staan van onwettige doelen. Internationale netwerken zoals hierboven beschreven (en hieronder afgebeeld in figuur 3.4) kunnen voortkomen uit willekeurig welke ideologie en beperken zich niet tot een of enkele religies.

Figuur 3.4 De stichting als voorportaal bij ideologische criminaliteit



Figuur 3.4 toont geen blauwdruk. Het is een weergave van de rollen die stichtingen en verenigingen binnen een internationaal religieus of ideologisch netwerk kunnen vervullen en de relatie van de rechtspersonen met de 'centrale organisatie'. De invloed en activiteiten van deze organisatie blijven ondoorzichtig. De rechtsvormen stichting en vereniging zijn, zoals eerder opgemerkt, gangbaar bij liefdadigheid en andere algemeen nut beogende initiatieven. Voor ideologisch geïnspireerde organisaties, bonafide zowel als malafide, zijn de stichting en de vereniging daarom de geëigende vorm. Naar de buitenwereld wordt zo eerder vertrouwen dan argwaan gewekt.

3.4 Bestandenanalyse

In deze paragraaf worden de gegevens en de daarop toegepaste analyses uit diverse registratiebestanden beschreven. Om te beginnen komen de gegevensbestanden en registratiesystemen waarvan gebruik is gemaakt aan de orde. Vervolgens wordt een overzicht gegeven van de resultaten van de analyses.

Beschrijving bestanden

Gegevens uit bepaalde registers en registratiesystemen bevatten informatie over eigenschappen en gedragingen van rechtspersonen. Het type gegevens per bestand is sterk verschillend, hetgeen consequenties heeft voor de mate waarin er informatie aan kan worden ontleend die kan leiden tot conclusies over de betrokkenheid van stichtingen (en verenigingen) bij criminaliteit. Veel zal uiteindelijk afhangen van interpretaties.

Uit het handelsregister van de Kamer van Koophandel, het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) en de MOT-database is informatie verzameld over stichtingen en verenigingen.⁹ Hieronder worden deze zogenoemde bronbestanden beschreven.

Handelsregister Kamer van Koophandel

Het handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK) bevat informatie over alle in Nederland ingeschreven ondernemingen en stichtingen. Ook alle verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en een deel van de verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid zijn in het register opgenomen. De Kamer van Koophandel gebruikt een eigen branche-indeling, die vorm krijgt in BIK-codes. Deze codering heeft

⁹ Pogingen om bruikbare gegevens te achterhalen uit politieregistraties hebben niets opgeleverd.

meerdere niveaus. Op het basisniveau bestaan de codes uit twee (begin)-cijfers; op het meest gedetailleerde niveau hebben BIK-codes zes cijfers.

Van alle ondernemingen is in het handelsregister vastgelegd wie de eigenaren dan wel bestuursleden zijn.¹⁰ Daarnaast worden onder meer de jaaromzet en de rechtsvorm vermeld, alsmede de oprichtingsdatum, de statutaire zetel en de adressen en telefoonnummers van vestigingen. Voorzover mutaties juist en tijdig zijn aangeleverd bij de KvK, kan van elke onderneming worden nagegaan welke personen een belang hebben in een onderneming of actief zijn in het bestuur van een stichting of vereniging. Daarbij worden ook adresgegevens en de datum van infunctietreding vermeld. Er is bovendien geregistreerd in hoeverre de belanghebbenden bevoegd zijn namens de onderneming te handelen bij financiële overeenkomsten.

Gegevens uit het handelsregister kunnen via de KvK per rechtspersoon worden opgevraagd. Het betreft een openbare bron, dat wil zeggen dat iedereen die dat wil in principe toegang kan verkrijgen tot de gegevens in het handelsregister.¹¹

Justitieel Documentatiesysteem

Het Justitieel Documentatiesysteem (JDS) is een belangrijke bron voor daderonderzoek. Het wordt beheerd door de Justitiële Informatiedienst (JustID). In het JDS wordt op basis van strafzaken bijgehouden van welke misdrijven een persoon is verdacht. Personen die worden vervolgd door het OM staan in het JDS geregistreerd, daarnaast bevat het documentatiesysteem informatie over de afdoening van de strafbare feiten. Dit kan een onherroepelijke veroordeling zijn, maar ook een sepot. Daarnaast kunnen zaken nog niet zijn afgedaan omdat ze nog lopen, bijvoorbeeld in hoger beroep. Alleen van personen die ooit vervolgd zijn door het OM zijn gegevens opgenomen in het JDS.

Bij de Justitiële Informatiedienst is toestemming verkregen informatie op te vragen over het justitieel verleden van stichtingen en verenigingen en van personen die als bestuurder van een stichting of vereniging staan geregistreerd. Bij de op te vragen informatie gaat het om gepleegde misdrijven, veroordelingen en strafmaat. De strafmaat is van belang in verband met het inschatten van de ernst van het gepleegde feit.

¹⁰ Bekend is, onder meer uit ander onderzoek (FEC 2004), dat de actualiteit van het Handelsregister niet optimaal is. Er kan derhalve worden aangenomen dat een deel van de gegevens die in de analyse worden verwerkt, niet de meest actuele zijn.

¹¹ Daarbij moet overigens worden aangetekend dat voor de meeste gegevens dient te worden betaald.

MOT-database

In Nederland is de Wet MOT van kracht. Dat betekent dat allerlei instellingen een meldplicht hebben, wanneer zij ontvanger of intermediair zijn van een ongebruikelijke transactie. Met ongebruikelijke transacties worden bedoeld: financiële handelingen waarvan de aard, omvang of frequentie kunnen samenhangen met criminaliteit. Of een transactie ongebruikelijk is, hangt af van objectieve en subjectieve indicatoren. Bij objectieve indicatoren is melding verplicht. Bij subjectieve indicatoren is een melding verplicht indien de betreffende instelling oordeelt dat de situatie in de indicator van toepassing is. Op 1 november 2005 heeft een herziening plaatsgevonden van het indicatorenstelsel. Het stelsel is, meer dan voorheen, gericht op subjectieve indicatoren.

Van de ongebruikelijke transacties wordt een deel ook daadwerkelijk verdacht. De FIU-Nederland vervult een bufferfunctie: wanneer op basis van onderzoek en analyse een ongebruikelijke transactie verdacht wordt verklaard, stelt de FIU-Nederland de informatie ter beschikking aan de opsporing. Om te komen tot een verdachtverklaring, hanteert de FIU-Nederland uiteenlopende criteria. De verdacht verklaarde transacties worden 'doorgemeld' ten behoeve van opsporingsonderzoek.

Alle meldingen van ongebruikelijke transacties die de FIU-Nederland registreert zijn opgenomen in de MOT-database. In het bestand is vermeld door welk type melder een MOT-melding is gedaan en op basis van welke criteria. Ook is informatie over de subjecten betrokken bij de melding opgenomen: NAW-gegevens en enige informatie over de rechtsvorm en de nationaliteit van het subject. In de MOT-database wordt aangegeven of een ongebruikelijke transactie is doorgemeld, hetgeen gebeurt indien de transactie verdacht wordt verklaard. Het totaal aantal doormeldingen van verdachte transacties in 2005 is 38 duizend, terwijl er in datzelfde jaar 181 duizend ongebruikelijke transacties zijn gemeld. (FIU-Nederland 2006).¹²

Smart@data

De KvK verstrekt geen zogenoemde bulk informatie over natuurlijke personen aan derden. Het uitvoeren van complexere analyses op verbanden tussen rechtspersonen en natuurlijke personen is daardoor niet eenvoudig. Sinds het Arrondissementsparket Rotterdam beschikt over een recente versie van het handelsregister in combinatie met de toepassing smart@data zijn echter nieuwe mogelijkheden ontstaan voor dergelijke analyses. In smart@data kunnen, naast statistische bewerkingen, netwerkanalyses worden gemaakt op basis van de in het handelsregister vermelde gegevens. Voor dit onderzoek is van een aantal

¹² Gegevens over 2006 zijn nog niet openbaar gemaakt.

stichtingen en verenigingen een uitdraai gemaakt van het omringende netwerk, om een indruk te krijgen van de complexiteit van de organisatie waarvan de rechtspersoon deel uitmaakt.

De versie van het handelsregister waarover het parket Rotterdam beschikt, is geactualiseerd tot week 26, 2006. Smart@data legt op basis van diverse gegevens verbanden tussen rechtspersonen onderling, tussen natuurlijke personen onderling en tussen rechtspersonen enerzijds en natuurlijke personen anderzijds. Een verband tussen (natuurlijke en/of rechts-) personen¹³ wordt gelegd indien:

- een persoon staat ingeschreven als bestuurder van een rechtspersoon;
- het adres van twee personen overeenkomt;
- het telefoonnummer van twee personen overeenkomt.

De beschikbare gegevens bevatten geen unieke persoonsinformatie van natuurlijke personen. Om die reden wordt door smart@data de combinatie van naam en geboortedatum gebruikt om een natuurlijk persoon te identificeren.

Analyse van deze verbanden kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Het niveau hangt samen met het aantal stappen dat wordt weergegeven vanaf het beginpunt, dat bestaat uit één rechtspersoon of één natuurlijk persoon. Op niveau 1 wordt alleen weergegeven welke personen rechtstreeks in verbinding staan met het beginpunt, op niveau 2 worden vanaf het beginpunt twee stappen gezet. Bijvoorbeeld: van een rechtspersoon die op niveau 1 met het beginpunt in verband staat, worden op niveau 2 de bestuursleden weergegeven. Smart@data is toegerust om deze analyses tot in het oneindige te effectueren. Voor dit onderzoek hebben analyses tot en met niveau 4 plaatsgevonden: daarmee worden de bestuurders van de te analyseren rechtspersoon inzichtelijk gemaakt, overige geregistreerde activiteiten van deze natuurlijke personen en de andere personen die daarbij formeel betrokken zijn. Niveau 4 is de limiet die door het OM is gesteld.

Resultaten

Aan de KvK is gevraagd een aselechte steekproef van 5.000 stichtingen en verenigingen te trekken uit het handelsregister. In totaal zijn er begin 2007 270.728 inschrijvingen. Van elke 54ste stichting en vereniging heeft de KvK ten behoeve van onderliggend onderzoek de volgende gegevens aangeleverd: naam, adres en vestigingsplaats; Kamer van Koophandel inschrijffnummer; datum van oprichting; statutaire naam;

¹³ Verder wordt de term 'persoon' gebruikt wanneer gesproken wordt over een natuurlijke- en/of rechtspersoon.

statutaire zetel; indicator economische activiteit; en indicator vereniging/stichting.

De Justitiële Informatiedienst kan de gegevens niet op geautomatiseerde wijze vergelijken en verrijken zoals smart@data dat met gegevens van de Kamer van Koophandel wel kan. Op basis van een kosten-batenafweging is daarom besloten de justitiedocumentatie voor een selectie van natuurlijke personen en rechtspersonen op te vragen. In totaal zijn drie steekproeven aangeboden aan JustID: een steekproef bestaande uit rechtspersonen; een steekproef bestaande uit bestuursleden van verenigingen; en een steekproef bestaande uit bestuursleden van alleen stichtingen.

Allereerst zijn uit de steekproef van de KvK aselect 1.000 rechtspersonen getrokken en aangeboden aan JustID. Van 120 verenigingen uit deze steekproef (eveneens aselect bepaald) zijn gegevens van de bestuursleden verkregen met behulp van smart@data. Dit levert 630 unieke natuurlijke personen op die bij de KvK staan geregistreerd als bestuurder (gemiddeld 5,3 bestuurders per vereniging). Bij de Justitiële Informatiedienst zijn van deze 630 personen de criminele antecedenten opgevraagd. De derde steekproef bestaat uit bestuurders van stichtingen. Alle bestuurders van de 3.000 stichtingen die voorkomen in de steekproef van de KvK zijn opgevraagd en aangeleverd aan JustID. De steekproef van bestuurders van stichtingen is veel groter dan die van verenigingen, omdat wordt verondersteld dat stichtingen een hoger misbruikrisico vertegenwoordigen dan verenigingen. Ook van de 13.198 (gemiddeld 4,4 per stichting) personen in deze steekproef zijn de criminele antecedenten opgevraagd.

Antecedenten

- Rechtspersonen

Van de 1.000 stichtingen en verenigingen die aan de Justitiële Informatiedienst zijn aangeboden, blijken er vijf ooit te zijn vervolgd voor een misdrijf, waarna in twee zaken sepot volgde. Van de resterende drie rechtspersonen hebben er twee antecedenten in de categorie verkeersdelicten.¹⁴ De meerderheid van de antecedenten in de justitiële documentatie heeft betrekking op verkeersdelicten. Voor het onderzoek naar criminaliteit bij stichtingen en verenigingen wordt verkeerscriminaliteit niet bijzonder relevant geacht. Om te vermijden dat het beeld wordt vertekend door personen met enkel verkeersdelicten, worden deze er in een nadere analyse uitgefilterd. Voor de analyse van

¹⁴ Onder verkeersmisdrijven worden alle overtredingen en delicten verstaan die hebben geleid tot justitiële vervolging. Fout- of dubbelparkeren, door rood rijden en dergelijke behoren hier niet toe.

de 1.000 rechtspersonen betekent dat, dat er één rechtspersoon is met een relevant antecedent (0,1%). Gezien dit resultaat wordt niet verder ingegaan op de kenmerken van het delict en de rechtspersoon: die zijn statistisch van geen betekenis.

- Bestuurders van verenigingen

Van de 630 bestuurders van verenigingen uit de tweede steekproef zijn er 63 (10%) bekend in het JDS, vanwege een veroordeling voor strafbare feiten. Daarvan zijn 36 personen uitsluitend betrokken geweest bij verkeersmisdrijven. Er blijven derhalve 27 personen over die over minimaal één relevant antecedent beschikken (4,3%). Enkele van deze bestuursleden behoren tot dezelfde vereniging. In totaal gaat het om 20 verenigingen die een bestuurder hebben met ten minste één relevant antecedent, hetgeen 17% is van de 120 aselect gekozen verenigingen.

Tabel 3.2 Bestuurders van verenigingen: aantal veroordelingen waarvan minimaal één voor een relevant delict

Aantal delicten	n	%
0	603	95,7
1	20	3,2
2	5	0,8
3	1	0,2
4 of meer	1	0,2
totaal	630	100

In tabel 3.2 is te zien dat 20 van de 27 personen die voor een relevant delict zijn veroordeeld, één veroordeling hebben. Vijf personen zijn tweemaal veroordeeld, één persoon heeft drie veroordelingen en één persoon is aan vier of meer delicten schuldig bevonden.

Tabel 3.3 Bestuurders van verenigingen met relevante antecedenten (n=27): verdeling naar type delict*

Soort delict	(n=27)	%
Geweld	6	22
Opium	3	11
Verkeer	3	11
Vermogen	5	18
Vernieling	1	4
Waren	2	7
Overig**	16	59

* Sommige bestuurders hebben antecedenten in verschillende categorieën. De kolommen tellen daardoor niet op tot 27 resp. 100%.

** Binnen de categorie overig gaat het hoofdzakelijk om milieudelicten.

Tabel 3.3 laat zien dat de meeste bestuurders van verenigingen met relevante antecedenten veroordeeld zijn voor een delict in de categorie overig. Vijf bestuurders (18%) zijn ooit veroordeeld voor een vermogensdelict; zes (22%) voor een geweldsdelict.

- Bestuurders van stichtingen

De derde steekproef betreft 13.198 unieke personen die bij de KvK geregistreerd staan als bestuurder van een stichting. Van de 13.198 bestuurders die door de Justitiële Informatiedienst zijn nagetrokken, zijn er 1.865 (14%) bekend in het JDS. Daarvan hebben 1.254 personen geen veroordeling voor een relevant delict; 611 personen hebben minstens één relevant delict gepleegd. Dit staat gelijk aan 4,7% van alle bestuurders in de steekproef. De meeste bestuurders met antecedenten hebben één delict gepleegd: 78% van de bestuurders met antecedenten. Voorts is 12% voor twee delicten veroordeeld; 10% is schuldig bevonden aan drie of meer delicten. In tabel 3.4 is een overzicht opgenomen van het aantal delicten waaraan bestuurders met minimaal één relevant delict schuldig zijn bevonden.

Tabel 3.4 Bestuurders van stichtingen: aantal veroordelingen waarvan minimaal één voor een relevant delict

Aantal delicten	n	%
0	12.587	95,3
1	481	3,6
2	71	0,5
3	26	0,2
4	17	0,1
5 of meer	16	0,1
totaal	13.198	100

Zoals te zien in tabel 3.4 hebben 12.587 bestuurders (95,3%) uit de door de Justitiële Informatiedienst geanalyseerde steekproef geen (bewezen) relevant delict gepleegd. Het percentage bestuurders dat ooit voor een relevant delict is veroordeeld, is dus, zoals ook eerder al vermeld, 4,7%. Eerder onderzoek naar een steekproef van 397 stichtingen in Amsterdam en Middelburg leidde tot de vaststelling dat in Amsterdam 5% van de bestuursfunctionarissen beschikt over antecedenten en 2,4% in Middelburg (Landman e.a. 1998). Deze percentages hebben betrekking op alle soorten delicten waarvoor verdachten in het politieregistratiesysteem HKS staan geregistreerd, exclusief verkeersdelicten.

In tabel 3.5 is te zien dat het grootste deel van de stichtingbestuurders met relevante antecedenten veroordeeld is voor een delict in de categorie overig (79%). Voor vermogensdelicten heeft 13% van de bestuurders met relevante antecedenten een veroordeling; voor geweldsdelicten 10%.

Tabel 3.5 Bestuurders van stichtingen met relevante antecedenten (n=611): verdeling naar type delict*

Soort delict	(n=611)	%
Geweld	61	10
Opium	15	3
Verkeer	196	32
Vermogen	77	13
Vernieling	33	5
Waren	27	4
Overig**	479	79

* Sommige bestuurders hebben antecedenten in verschillende categorieën. De kolommen tellen daardoor niet op tot 27 resp. 100%.

** Binnen de categorie overig gaat het hoofdzakelijk om milieudelicten.

- Bijzonderheden

Over het geheel ligt het percentage personen met (relevante) antecedenten in de derde steekproef (bestuurders van stichtingen) hoger dan in de tweede steekproef (bestuurders van verenigingen). Het verschil in absolute zin bedraagt 0,35 procentpunt. Relatief zijn onder bestuurders van stichtingen 8% meer personen met relevante antecedenten aangetroffen dan onder bestuurders van verenigingen.

Van de verenigingen in de tweede steekproef en een willekeurige selectie van 180 stichtingen in de derde steekproef is nagegaan of ze volgens de de Kamer van Koophandel economische activiteiten ontplooiën. Drie verenigingen en 16 stichtingen staan bij de KvK als zodanig bekend. Bij deze 19 stichtingen en verenigingen behoren 150 natuurlijke personen. Van deze natuurlijke personen hebben er drie een antecedent, waarvan het bij één persoon gaat om een verkeersmisdrijf. Dit houdt in dat van de economisch actieve stichtingen en verenigingen uit de steekproef, 1% een bestuurder heeft die een relevant delict heeft gepleegd.

- Vergelijking

In eerdere onderzoeken is op vergelijkbare wijze onderzocht of personen in bepaalde functies over antecedenten beschikken. De analyse een aselechte steekproef (n=988) van bestuurders van goede doelen wijst uit dat 4,8% van deze personen beschikt over relevante criminele antecedenten. De onderzochte goede doelen bestonden overigens voor circa 90% uit stichtingen; de overige 10% waren vrijwel uitsluitend verenigingen (Van der Stoep e.a. 2007). Dit percentage toont geen verschil van betekenis met het in dit onderzoek gevonden percentage voor de bestuurders van stichtingen. Met andere woorden: op het gebied van criminele antecedenten wijken bestuurders van goede doelen niet af van bestuurders van overige stichtingen.

Recent onderzoek naar eigenaren en bestuurders in de kunsthandel (n=1.000) levert een percentage op van 9,3% (Bieleman e.a. 2007). De eerder uitgevoerde doorlichting van de cannabisbranche in toont dat in Amsterdam en Venlo circa 80% van de eigenaren en bestuurders (n=399) over relevante criminele antecedenten beschikt (Snippe e.a. 2004). Deze percentages kunnen dienen om enig perspectief te geven aan de gevonden waarden voor bestuurders van stichtingen en verenigingen. Verdere interpretatie van de verschillen vergt nader kwalitatief onderzoek.

Ongebruikelijke en verdachte transacties

Er is aan de FIU-Nederland informatie verzocht over ongebruikelijke transacties en verdachte transacties in het kalenderjaar 2006.¹⁵ De ongebruikelijke transacties zijn opgevraagd op basis van registratiedatum (de datum waarop een transactie door de FIU-Nederland wordt geregistreerd) en de verdachte transacties zijn opgevraagd op basis van doormelddatum (de datum waarop een ongebruikelijke transactie de status 'verdacht' krijgt toegekend en de FIU-Nederland de verdachte transactie ter beschikking stelt aan de opsporing).¹⁶

Het aantal gemelde ongebruikelijke transacties door verschillende rechtsvormen betreft in het registratiejaar 2006 13.467. Het aantal doorgemelde verdachte transacties van verschillende rechtsvormen komt in het doormeldjaar 2006 uit op 2.416. In eerste instantie is alleen uitgegaan van de rechtsvorm die door de melder is ingevuld op het meldformulier. Op basis van deze gegevens blijken onbekende rechtsvormen verantwoordelijk te zijn voor bijna de helft van het totaal aantal gemelde ongebruikelijke transacties. Van de bekende rechtsvormen zijn het vooral de BV en de eenmanszaak waarvan ongebruikelijke transacties zijn geregistreerd (respectievelijk 18% en 21%). Bij de doorgemelde verdachte transacties is een kleiner deel van onbekende rechtsvorm. De BV en de eenmanszaak zijn ook hier verantwoordelijk voor de meeste geregistreerde verdachte transacties (respectievelijk 53% en 17%).

¹⁵ Dit betreft rechtstreeks bij FIU-Nederland opgevraagde gegevens. Om die reden kan voor deze analyse wel worden beschikt over gegevens over 2006, terwijl de eerder vermelde (algemene) jaartotalen afkomstig zijn uit openbare publicaties en daarom betrekking hebben op 2005.

¹⁶ De verdachte transacties hoeven niet per sé te zijn verricht in 2006, omdat de verdachte transacties zijn geselecteerd op basis van het jaar waarin de *doormeldingen* hebben plaatsgevonden.

Om een zo volledig mogelijk beeld te verkrijgen van het aantal meldingen van ongebruikelijke en verdachte transacties door verenigingen en stichtingen is bij het zoeken in de MOT-database ook gekeken naar de naam van het subject. Indien in de naam van een subject het woord 'stichting', 'vereniging' of een afkorting van deze woorden voorkomt, zijn de hierbij behorende transacties eveneens meegeteld. Het aantal geregistreerde ongebruikelijke transacties in 2006 waarbij een stichting betrokken was, is 199. Dit is 1,5% van de gemelde ongebruikelijke transacties waarbij rechtspersonen zijn betrokken in het registratiejaar 2006. Het aantal geregistreerde ongebruikelijke transacties in 2006 bij verenigingen is 4, wat neerkomt op 0,03% van het aantal geregistreerde ongebruikelijke transacties met betrekking tot rechtspersonen. Het aantal doormeldingen van verdachte transacties waarbij één of meerdere stichtingen betrokken waren komt uit op 27. Dit is 1,1% van het totaal aantal doorgemelde transacties in het doormeldjaar 2006. Van verenigingen zijn geen verdachte transacties doorgemeld in 2006.

Uit een analyse van de verdeling van ongebruikelijke en verdachte transacties van stichtingen en verenigingen over de door de FIU-Nederland onderscheiden categorieën melders blijkt dat vooral banken en in iets mindere mate ook geldtransactiekantoren verantwoordelijk zijn voor de meldingen. Hierbij is ook een overzicht gegeven van het soort financiële handeling. Financiële handelingen die het vaakst als ongebruikelijk of verdacht worden aangemerkt zijn 'money transfers' vanuit Nederland, contante transacties en creditcardbetalingen met een buitenlandse kaart.

Netwerkanalyse

Binnen de selectie van bestuurders van stichtingen en verenigingen met criminele antecedenten is nader geselecteerd op basis van de inhoudelijke kenmerken van de antecedenten. Er is gezocht naar personen die veroordeeld zijn geweest voor oplichting, fraude, valsheid in geschrifte, verduistering en diefstal. Ook personen met antecedenten op het gebied van geweld, wapens en drugs behoren tot de selectie. De rechtspersonen waarvan de geselecteerde personen bestuurder zijn, vormen de basis van een netwerkanalyse met behulp van smart@data.

Op basis van de justitiële informatie is een tiental rechtspersonen onderwerp gemaakt van een netwerkanalyse. Het gaat hierbij om zes stichtingen en vier verenigingen. Uit de netwerkanalyses moet enerzijds duidelijk worden in hoeverre de rechtspersonen in kwestie deel uitmaken van (complexe) constructies van verschillende rechtspersonen en anderzijds welke natuurlijke personen verder verbonden zijn aan de

betrokken rechtspersonen. Van deze personen kan vervolgens bij JustID worden nagegaan of zij in het verleden voor delicten zijn veroordeeld.

De mate waarin de onderzochte personen deel uitmaken van een complexe netwerkstructuur - althans op basis van verbanden die blijken uit het handelsregister - varieert. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen uit de netwerkanalyse weergegeven.

Een van de geselecteerde personen blijkt inmiddels geen bestuurder meer te zijn, noch van de vereniging die onderwerp is van de analyse, noch van een andere rechtspersoon.¹⁷ In vier gevallen (twee stichtingen, drie verenigingen) komt uit de analyse geen uitgebreid netwerk naar voren. De onderzochte rechtspersoon en haar bestuurders hebben geen of zeer beperkte overige vermeldingen in het handelsregister van de KvK.

Daarmee blijven vier rechtspersonen over waarbij wel een netwerkstructuur van enige omvang wordt gevonden. In een van de vier gevallen betreft het een stichting met een tiental bestuurders, waarvan er slechts één over criminele antecedenten beschikt. Deze natuurlijke persoon vervult een perifere rol in het netwerk; er is dus geen grond om te veronderstellen dat de overige natuurlijke personen en rechtspersonen in het netwerkdiagram een verhoogd criminaliteitsrisico vertegenwoordigen. Een andere stichting levert een vergelijkbaar diagram op. Verschil is, dat de bestuurder met criminele antecedenten in dit geval zelf een zestal andere bestuursfuncties bekleedt.

Twee stichtingen maken deel uit van een netwerk van enige omvang, waarbinnen de natuurlijke persoon met criminele antecedenten een sleutelpositie inneemt. In een van de netwerken is sprake van een aantal stichtingen en enkele BV's, die elk door dezelfde twee natuurlijke personen worden bestuurd. Stichtingen zijn soms enig aandeelhouder van de BV's. Het tweede netwerk concentreert zich rond twee natuurlijke personen, die elk een forse serie antecedenten hebben voor uiteenlopende feiten, waaronder fraude en oplichting. Deze twee personen staan in het handelsregister geregistreerd als bestuurders van een viertal stichtingen (alle stichtingen administratiekantoor). De stichtingen in kwestie staan te boek als bestuurder van vier BV's, alle holdings. Een van de beide bestuurders is betrokken bij nog twee stichtingen.

Op basis van het laatste netwerk zijn gegevens opgevraagd bij de Kamer van Koophandel over de historie van de natuurlijke personen. Duidelijk wordt, dat zij voorheen rechtstreeks betrokken waren bij de BV's in het

¹⁷ Tussen de aanlevering van de gegevens en de netwerkanalyse is een nieuwere versie van het handelsregister in gebruik genomen door smart@data.

netwerk, en op één datum voor elk van de BV's een stichting hebben opgericht, waarvan zij de enige bestuursleden werden. De BV's worden vanaf dat moment door de stichtingen bestuurd.

Open bronnen-onderzoek

Naar een deel van de rechtspersonen waarvan een of meerdere bestuursleden relevante criminele antecedenten blijken te hebben, is aanvullend open bronnen-onderzoek gedaan. Beoogd is meer duidelijkheid te krijgen over de historie en de feitelijke activiteiten van de stichtingen en verenigingen in kwestie. Aangetroffen informatie over de bestuursleden is ook bestudeerd.

Het merendeel van de verenigingen waarvan een bestuurslid voor een relevant delict veroordeeld is, betreft verenigingen op het gebied van cultuur, sport en recreatie. Er zijn daarnaast enkele personeels- en ondernemersverenigingen en een politieke partij. De aangetroffen informatie over de verenigingen en bestuurders geeft geen aanleiding om een relatie met criminaliteit te veronderstellen.

Stichtingen zijn er bijvoorbeeld op het gebied van cultuur, religie en (land)bouw. Nagaan van de namen van deze stichtingen levert geen bijzonderheden op. Wel geeft de informatie die wordt aangetroffen met betrekking tot twee stichtingen, die in de zakelijke en financiële dienstverlening actief zijn, reden om te vermoeden dat er een verband bestaat met criminaliteit. Een van deze beide stichtingen betreft het laatstgenoemde voorbeeld uit bovenstaande netwerkanalyse. Van een andere stichting heeft de enige bestuurder, afgaande op bronnen op het internet, in het verleden een dienstverlenende taak gehad voor een alom bekend kopstuk uit de Nederlandse georganiseerde criminaliteit. De huidige activiteiten van deze stichting komen overeen met de beschreven activiteiten die in opdracht van de crimineel zouden zijn ontplooid.

4. KWETSBAARHEDEN

Dit onderzoek vormt de eerste omvattende inventarisatie naar criminaliteit door stichtingen en verenigingen in Nederland en is niet bedoeld om een nauwgezette risicoanalyse te maken. In plaats daarvan worden in dit hoofdstuk kenmerken geïdentificeerd die op kwetsbaarheden en risico's ten aanzien van misbruik kunnen duiden. De basis daarvoor vormen de inventarisatie en doorlichting, waarvan de resultaten in de voorgaande hoofdstukken staan beschreven. Dit hoofdstuk opent met een paragraaf waarin het misbruik van stichtingen en verenigingen in nader perspectief wordt geplaatst. Paragraaf 4.2 behandelt een aantal aspecten van stichtingen en verenigingen in Nederland die bijdragen aan de kwetsbaarheid ten aanzien van criminaliteit. Tot slot wordt in de derde paragraaf ingegaan op enkele factoren die in het licht van de eerder beschreven bevindingen worden beschouwd als risico-indicatoren.

4.1 Misbruik

Een stichting is van oudsher een doelvermogen. Het vermogen van een stichting dient in principe te worden aangewend voor de doeleinden van de stichting. Een stichting hoeft hiervoor slechts een bestuur te hebben. Het bestuur van de stichting vervult meer dan bij de andere genoemde rechtsvormen het middelpunt van de rechtspersoon. Een ander belangrijk kenmerk van een stichting is het uitkeringsverbod, dat voorkomt dat stichtingen ten doel hebben uitkeringen te doen aan de oprichters of bestuurders. Het aantal stichtingen dat kan worden getypeerd als 'goed doel' is niet exact bekend, bovendien wordt ook binnen deze groep misbruik niet uitgesloten (Van der Stoep e.a. 2007). Met name bij charitatieve stichtingen met bestedingen in het buitenland is misbruik soms lastig te voorkomen.

De afgelopen tien jaar is het aantal stichtingen sterk toegenomen en is de diversiteit groter geworden. Een toename van kleinschalige ideële initiatieven door particulieren heeft geleid tot een aanwas van stichtingen in de sectoren zorg en welzijn. Ook zijn verenigingen, zoals diverse woningbouwverenigingen, overgegaan in een stichting. De groei is echter het grootst in de zakelijke en financiële dienstverlening, door de oprichting van holdings en administratiekantoren. De extra groei in 2004 lijkt het gevolg van de vrijstelling die is verleend aan trustkantoren die

diensten verrichten voor doelvennootschappen (Staatscourant 2004).¹ De vrijstelling om zonder vergunning vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam te zijn, geldt uitsluitend voor bestuurders van stichtingen die als enige activiteit hebben het houden van aandelen voor certificaathouders (stichting administratiekantoor).

Door deze bredere toepassing van de rechtsvorm stichting kan misbruik in absolute zin zijn toegenomen. In het vorige hoofdstuk zijn de belangrijkste vormen van misbruik van stichtingen en verenigingen beschreven.

Criminaliteit in relatie tot rechtspersonen

Door de meeste geïnterviewde experts wordt bevestigd dat het ontbreken van betekenisvol toezicht de stichting kwetsbaar maakt voor misbruik door malafide personen. Betwijfeld wordt echter of het ontwijken van toezicht een leidende overweging vormt ten aanzien van de modus operandi bij het crimineel gebruik van rechtspersonen. Opsporingsmedewerkers van diverse diensten wijzen erop dat bij veel van de aangetroffen financieel-economische criminaliteit, waaronder het witwassen van zwart geld, handelsactiviteiten een belangrijke rol spelen. Aangegeven wordt dat de stichting als rechtsvorm bij handelsactiviteiten nadelen heeft. Een belangrijk gegeven is dat de stichting in het handelsverkeer geen gangbare rechtsvorm is, waardoor de kans bestaat dat deze ongewenste aandacht op zich vestigt. Bovendien lopen bestuurders van een stichting wat betreft persoonlijke aansprakelijkheid bij bedrijfsmatige activiteiten niet een kleiner risico dan bestuurders van een BV. Tegelijkertijd, zo blijkt uit verschillende interviews, zijn er voor een fraudeur of oplichter voldoende mogelijkheden om over een BV te beschikken, zonder daarvoor aan een antecedentenonderzoek te worden onderworpen. De handel in lege BV's en het inzetten van zogenoemde katvangers zijn methoden die daarvoor worden gebruikt. Gesprekspartners van diverse betrokken organisaties geven aan (veel) frequenter in aanraking te komen met BV's in zaken waarbij er een vermoeden van financieel-economische criminaliteit bestaat, dan met stichtingen. Als er in het financiële verkeer op grotere schaal dan is aangetroffen gebruik wordt gemaakt van stichtingen, dan zou dat volgens betrokkenen niet onopgemerkt zijn gebleven.

Activiteiten

Door opsporingsexperts wordt in interviews aangegeven dat de rechtsvorm waarvan een malafide persoon zich voor diens illegale activiteiten bedient, zal afhangen van het karakter van de activiteiten. Van belang is, dat de rechtsvorm qua toepassingsmogelijkheden en uitstraling past bij de

¹ Vrijstellingsregeling Wet toezicht trustkantoren, Staatscourant 22 april 2004, nr 77.

activiteiten die ermee worden ontplooid. Voor oplichting (bij handelsactiviteiten) en faillissementsfraude worden volgens de geïnterviewden relatief zelden stichtingen of verenigingen gebruikt, omdat met name de BV daarvoor een meer geëigende rechtsvorm is. Andersom zien medewerkers van opsporingsinstanties de stichtingsvorm relatief vaak opduiken in onderzoeken naar criminaliteit met een ideologische achtergrond. Het werven van geld - door (publieke) inzameling of door het verkrijgen van subsidies - dat wordt gebruikt voor de financiering van illegale activiteiten gebeurt in de regel door of namens stichtingen. Daarbij wordt soms geprofiteerd van de vertrouwenwekkende zweem van liefdadigheid die rond de stichtingsvorm (nog) bestaat. De stichting wordt dan als voorportaal van een netwerk van rechtspersonen gebruikt. Verenigingen spelen ook in onderzoeken naar ideologische criminaliteit een geringe rol. De geïnterviewden leggen uit dat de democratische structuur van een vereniging vaak strijdig is met de opvattingen van radicale groeperingen.

Omvang

Over de omvang van vormen van misbruik kunnen geen betrouwbare schattingen worden gemaakt. Geregistreerde gegevens over misbruikvormen waarbij stichtingen of verenigingen zijn betrokken, ontbreken. In registraties van opsporingsdiensten en toezichthouders wordt de rechtsvorm volgens geïnterviewden vaak niet vastgelegd wanneer dit voor de desbetreffende zaak geen relevant gegeven is. Bovendien wordt door geïnterviewden opgemerkt dat stichtingen en verenigingen tot nu toe geen indicatie voor malafide praktijken zijn. Volgens geïnterviewden zal deze informatie in databestanden of dossiers wel aanwezig zijn, maar niet op eenvoudige wijze kunnen worden ontsloten. Doordat informatie over de rechtsvorm niet systematisch wordt vastgelegd, zal het genereren van een overzicht van vormen van misbruik van stichtingen en verenigingen een grote inspanning vergen en veel tijd kosten. Toezichthouders en opsporingsdiensten geven hieraan geen prioriteit.

In de gesprekken met toezichthouders en opsporingsdiensten wordt verder herhaaldelijk opgemerkt dat misbruik van verenigingen slechts in beperkte mate wordt aangetroffen, terwijl misbruik van stichtingen vaker voorkomt. De aantallen stichtingen waarop opsporingsdiensten en toezichthouders stuiten bij vormen van misbruik zijn echter relatief gering. Met name BV's en buitenlandse rechtspersonen worden aanzienlijk vaker genoemd.

4.2 Kwetsbare aspecten

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de aspecten waarop de kwetsbaarheid van stichtingen en verenigingen ten aanzien van criminaliteit zich concentreert. Er is aandacht voor (de knelpunten in) toezicht en transparantie en voor typen stichtingen en verenigingen die een verhoogd risico in zich dragen, zoals rechtspersonen met een religieus karakter en stichtingen derdengelden. Bovendien wordt stilgestaan bij de positie van Nederland in het internationale stichtingslandschap.

Toezicht en transparantie

De paraplu waaronder de voornaamste kwetsbaarheden van stichtingen – voor verenigingen geldt dit in mindere mate – kunnen worden gerangschikt, is het geheel van toezicht en transparantie, of liever het ontbreken daarvan. Met toezicht wordt bedoeld het bewaken door derden van de integriteit van het handelen van de verantwoordelijke bestuurders van de rechtspersoon. Met transparantie wordt bedoeld de inzichtelijkheid voor derden van het geheel van activiteiten en financiële handelingen van een rechtspersoon. Het behoeft geen uitleg dat toezicht en transparantie samenhangen en dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Aan stichtingen worden door de wet weinig eisen gesteld ten aanzien van de transparantie, van structureel toezicht is in algemene zin geen sprake. Het FEC (2004) oordeelt dat deze omstandigheden de rechtsvorm stichting kwetsbaar maken voor misbruik. Door Santen en De Bos (2006) wordt het wettelijk kader waarbinnen het bestuur van een Nederlandse stichting kan handelen als zeer liberaal en als heel beperkt disciplinerend gekenschetst.

Een stichting is zeer eenvoudig op te richten. Naast de oprichter komen daar alleen een notaris en de Kamer van Koophandel aan te pas. De oprichter is verplicht zich bij de notaris te legitimeren, de bestuurders bij inschrijving in het handelsregister. Tenzij het doel van de stichting in strijd is met de wet, de openbare orde of de goede zeden, zal de notaris meewerken aan de oprichting. Het doel van de stichting kan zeer algemeen worden gehouden en behoeft geen concrete beschrijving.² Bij oprichting van een stichting of vereniging vindt geen antecedentenonderzoek plaats door de dienst Justis, anders dan bij oprichtingen van besloten en naamloze vennootschappen. Wie een BV of NV wil oprichten, krijgt daarvoor alleen toestemming indien geen bezwaarlijke financiële of criminele antecedenten worden aangetroffen; de oprichter van een stichting wordt niet getoetst. De Kamer van Koophandel is naast de controle van de identiteitsdocumenten van bestuurders van nieuw in te schrijven verenigingen of stichtingen op geen enkele wijze betrokken bij het signaleren of voorkomen van misbruik van rechtspersonen.

² Bovenstaande geldt overigens eveneens voor verenigingen.

Opmerkelijke inschrijvingen of mutaties worden niet in aparte bestanden geregistreerd, meldingen aan opsporingsinstanties worden evenmin gedaan.

Na de oprichting van een stichting vindt in principe geen enkel toezicht plaats. Intern toezicht, zoals bij verenigingen uitgeoefend door de leden en bij een BV of NV door de aandeelhouders, is voor stichtingen niet verplicht en daarom veelal ontbrekend. De verantwoordelijkheid voor extern toezicht ligt bij het Openbaar Ministerie. Het OM voert echter geen stelselmatige toetsing uit: alleen wanneer er gegronde aanwijzingen voor misstanden bestaan ten aanzien van een stichting wordt nader onderzoek ingesteld. Door het ontbreken van intern en extern toezicht van betekenis kunnen bestuurders van een stichting zonder enige problemen van de opgegeven doelomschrijving af te wijken. De oprichter kan zich bovendien na oprichting terugtrekken en plaats maken voor anderen. Ook op wijzigingen van statuten of bestuurders vindt nauwelijks toezicht plaats. Verenigingen kennen in principe geen extern toezicht, omdat wordt vertrouwd op de werking van het verplichte interne toezicht. Dat wil niet zeggen dat dit toezicht vanzelfsprekend plaatsvindt. Indien de leden van een vereniging samenspannen, is misbruik evengoed mogelijk als bij een stichting.

In beginsel worden aan de transparantie van stichtingen geen eisen gesteld door de wet. Terwijl voor ondernemingen een publicatieplicht geldt en verenigingen de verplichting hebben jaarlijks aan de leden te rapporteren, kunnen stichtingen het publiceren over inkomsten, activiteiten en bestedingen achterwege laten. Weliswaar gelden in diverse omstandigheden aanvullende eisen en verplichtingen, bijvoorbeeld voor stichtingen die een onderneming drijven en stichtingen met een jaaromzet van minimaal 3,65 miljoen euro, uiteindelijk is het in belangrijke mate een overweging van de bestuurders om al dan niet openheid te verschaffen. Van de openbaar verkrijgbare informatie over stichtingen – de gegevens uit het handelsregister – wordt door betrokkenen betwijfeld in hoeverre deze actueel en accuraat zijn. Opsporingsmedewerkers geven in gesprekken aan dat bij malafide stichtingen geregeld sprake is van een formele en een informele realiteit. Bedoeld wordt dat het handelen van de stichting in de praktijk door andere natuurlijke personen wordt bepaald dan door degenen die volgens de inschrijving bij de KvK de stichting besturen. Voorbeelden hiervan worden vooral aangetroffen bij charitatief ingestelde religieuze stichtingen, aldus een opsporingsambtenaar.

Knelpunten bij toezicht

Voorzover er wel toezicht wordt uitgeoefend op stichtingen, is dat niet structureel en meestal oppervlakkig. Zowel in wet- en regelgeving als in de taken van organisaties en instellingen worden door het FEC (2004)

lacunes geconstateerd.³ Hoewel er meerdere organen – in het bijzonder het Openbaar Ministerie, de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst – bevoegdheden bezitten om op te treden tegen malafide stichtingen, is het toezicht in de praktijk beperkt. Misbruik blijkt slechts op indirecte wijze, namelijk via ongebruikelijke geldstromen, via banden met andere verdachte organisaties of personen, door klachten van gedupeerde donateurs of als 'bijvangst' in opsporingsonderzoeken.

Uit interviews blijkt dat opsporingdiensten en toezichthouders vanwege de beperkte capaciteit keuzes moeten maken bij zaken die ze willen aanpakken. De prioriteit ligt niet bij stichtingen en verenigingen, tenzij er duidelijke aanwijzingen voor misbruik zijn. Volgens diverse geïnterviewden vindt controle op stichtingen niet of nauwelijks plaats, mede door de beperkte beschikbaarheid van menskracht en administratieve ondersteuning. Voor verenigingen wordt het ontbreken van extern toezicht als minder problematisch gezien. Verondersteld wordt dat het interne toezicht door de ledenvergadering groter is dan bij stichtingen waar, als er geen Raad van Toezicht is, in feite geen interne controle plaatsvindt.⁴

In gesprekken merken medewerkers van opsporingsinstanties voorts op dat de expertise op het gebied van fraudebestrijding van oudsher minder ontwikkeld is dan expertise op andere terreinen, zoals narcotica. Duidelijk is dat er binnen diverse organisaties, zoals het KLPD, een toenemende aandacht is voor de bestrijding van - vaak complexe - financieel-economische criminaliteit. Niettemin wordt vastgesteld dat er op dit moment geen betrouwbaar beeld bestaat van de omvang van financieel-economische criminaliteit, laat staan van de rol die stichtingen daarin vervullen. Rechter en expert op het terrein van fraudebestrijding Hilverda zegt in het Financieele Dagblad dat door Justitie te weinig prioriteit wordt gegeven aan het tegengaan van fraude. Er is volgens haar een gebrek aan affiniteit met de materie en een gebrek aan deskundigheid. Daarnaast zou de fraudebestrijding in Nederland versplinterd zijn (Van der Boonen en Van der Marel 2007).

Medewerkers van de FIOD-ECD, de aangewezen instantie om de WED te handhaven, geven aan dat deze dienst geen structureel onderzoek doet naar stichtingen. Dat er geen onderzoek naar stichtingen plaatsvindt, heeft volgens respondenten in de eerste plaats te maken met het feit dat stichtingen geen publicatieplicht hebben. Het ontbreekt opsporingdiensten

³ Door vertegenwoordigers van het OM wordt benadrukt dat juist in de afgelopen jaren, na de FEC-publicatie, de inrichting van de wettelijke taak van het OM ten aanzien van het toezicht op stichtingen een impuls heeft gekregen.

⁴ Er wordt daarnaast op gewezen dat toezichthouders in een Raad van Toezicht bij een stichting of vereniging meestal geen professionals zijn.

aan aangrijppingspunten voor nader onderzoek. Bij BV's die in gebreke blijven is het ontbreken van jaarverslagen voor de FIOD-ECD een reden om een nader onderzoek te starten. Daar komt bij dat volgens enkele geïnterviewden, betrokken bij het FEC, de gegevensregistratie en informatiestroom met betrekking tot financiële fraude niet noodzakelijk is ingericht op het verzamelen van relevante gegevens over stichtingen en verenigingen.

In het toezicht op stichtingen en verenigingen wordt tot op heden geen gebruik gemaakt van de justitiële documentatie. In het JDS zijn de criminele antecedenten van zowel natuurlijke personen als rechtspersonen opgenomen. Toetsing op basis van deze informatie, zoals bij oprichting van NV's en BV's door justitie gebeurt, is inzake stichtingen en verenigingen nog geen praktijk. Het JDS wordt geleidelijk bruikbaar voor geautomatiseerde toepassingen, waaronder smart@data. Tegelijkertijd geldt dat veel van de antecedenten in de justitiële documentatie beperkt relevant zijn om te bepalen of een persoon een risico vertegenwoordigt als bestuurder van rechtspersoon. Stichtingen en verenigingen hebben zelf vrijwel nooit criminele antecedenten; betrokkenheid van een rechtspersoon bij een delict waarvoor een natuurlijke persoon is vertegenwoordigd is niet te achterhalen op basis van het JDS.

Rechtspersonen met een religieus karakter

Een onbekend maar niet onaanzienlijk aantal Nederlandse stichtingen en verenigingen heeft een religieus oogmerk of is van religieuze signatuur. Volgens de BIK-indeling van de Kamer van Koophandel zijn er 3.750 stichtingen en 910 verenigingen die behoren tot de categorie 'Religieuze organisaties'.⁵ Daarnaast bestaan de nodige rechtspersonen die een religieus karakter hebben, maar in een andere categorie worden ingedeeld op basis van hun feitelijke activiteiten. Daaronder vallen ook financiële instellingen en bijvoorbeeld politieke organisaties.

De overgrote meerderheid van de stichtingen en verenigingen van religieuze signatuur vormt geen criminaliteitsrisico. Deze rechtspersonen voeren activiteiten uit die in overeenstemming zijn met hun doelstellingen en beogen daarmee zaken te verwezenlijken voor de eigen gemeenschap of de samenleving als geheel. Niettemin komen met enige regelmaat religieus georiënteerde stichtingen en verenigingen voor in zaken waarbij criminele activiteiten zijn vastgesteld. De vastgestelde criminaliteit beperkt zich niet tot een specifieke religie: zowel instellingen van christelijke als van islamitische signatuur komen voor.

⁵ BIK-code 91311; gegevens Kamer van Koophandel d.d. 14 augustus 2007.

De eigenschap die stichtingen en verenigingen met een religieus karakter kwetsbaar maakt voor criminaliteit, is het onvoorwaardelijke vertrouwen dat vaak samengaat met godsdienstbeleving.⁶ Leden van religieuze gemeenschappen koesteren doorgaans geen wantrouwen ten overstaan van hun voorgangers of leiders en twijfelen niet aan de oprechtheid van de activiteiten van de stichting of vereniging die in naam van hun geloof maatschappelijke en financiële activiteiten ontplooit. Hierdoor zijn de gelovigen minder alert ten aanzien van mogelijke misstanden binnen de stichting of vereniging. Tegelijkertijd kunnen rechtspersonen met een religieus karakter soms over grote sommen geld beschikken juist doordat leden van de geloofsgemeenschap daarvoor zorgen. Zij doneren of investeren vanuit hun eigen vermogen en zijn bereid om namens de stichting of vereniging in kwestie fondsen te werven. De bestuursleden van de rechtspersoon kunnen daardoor zeggenschap krijgen over omvangrijke geldbedragen terwijl er op hun doen en laten, zoals gezegd, weinig wordt toegezien.

Voorvallen van de afgelopen jaren betreffen in het bijzonder bemiddeling van religieuze stichtingen en verenigingen bij 'verantwoord beleggen', waarbij het feitelijk om oplichting lijkt te gaan. Ook komen gevallen voor waarbij individuele bestuurders van stichtingen en verenigingen met een religieus karakter zich schuldig maken aan fraude of verduistering. Opsporingsdiensten zijn daarnaast sinds 2001 gespitst op de betrokkenheid van met name islamitische rechtspersonen bij de financiering van terroristische activiteiten en hebben in de afgelopen jaren enkele gevallen blootgelegd (zie bijvoorbeeld FEC 2004). Geïnterviewde opsporingsmedewerkers bevestigen dat de stichtingsvorm relatief frequent wordt aangetroffen in onderzoeken naar extremistische groeperingen in Nederland.

Fondsenwerving

Het werven van geld voor maatschappelijke doelen gebeurt in Nederland op grote schaal. Jaarlijks worden door particulieren en subsidieverstrekkingen enkele miljarden euro's beschikbaar gesteld aan fondsenwervende instellingen, vaak aangeduid als goede doelen.⁷ Het werven van geld voor goede doelen gebeurt zowel in het publieke domein als binnen besloten gemeenschappen. Het overgrote deel van de fondsenwervende instellingen heeft de stichting als rechtsvorm, daarnaast komen verenigingen en kerkgenootschappen voor. De grote geldbedragen die gepaard gaan met de

⁶ De hier beschreven kwetsbaarheid geldt niet specifiek voor stichtingen en verenigingen, maar vormt een algemeen voorkomend verschijnsel. Omdat veel stichtingen en verenigingen een religieus karakter hebben, wordt er niettemin aandacht aan geschonken.

⁷ Onder goede doelen worden daarnaast vermogensfondsen gerekend (Van der Stoep e.a. 2007).

fondsenwerving en het gebrekkig toezicht op bestedingen door de betrokken rechtspersonen dragen bij aan de kwetsbaarheid voor misbruik (Van der Stoep e.a. 2007). In interviews wordt door medewerkers van opsporingsinstellingen gewezen op gevallen waarbij stichtingen misbruik maken van geworven gelden.

Onderstaande passages zijn ontleend aan de conclusies van het onlangs verschenen rapport waarin de doorlichting van de goede doelen-sector in Nederland wordt beschreven (Van der Stoep e.a. 2007).

Op een deel van de goede doelen wordt toezicht uitgeoefend door de Belastingdienst en door het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF). Dit toezicht is niet verplicht. Goede doelen (fondsenwervende instellingen) onderwerpen zich aan vrijwillige vormen van toezicht omdat er gunstige zaken tegenover staan, zoals fiscale faciliteiten of een keurmerk. Instellingen met dubieuze of verkeerde motieven kunnen zich aan deze vormen van toezicht eenvoudig onttrekken. Het huidige stelsel van zelfregulering en certificering kan geen garanties geven wat betreft het toezicht, in het bijzonder waar het aankomt op bestedingen. De reikwijdte van het toezicht (en de transparantie) binnen de zelfregulering kan criminele inmenging in de goede doelen-sector niet uitsluiten.

Internationale bestedingen hebben kwetsbare kenmerken. Bestedingen in het buitenland door goede doelen zijn moeilijk te controleren en weinig transparant. Er komen geregeld voorbeelden van problemen aan de oppervlakte. In een deel van de landen waar Nederlandse stichtingen en verenigingen middelen besteden, is er sprake van structureel geweld. Onbedoeld kunnen via partnerorganisaties geld of goederen bij groeperingen belanden die het aanwenden voor activiteiten in het kader van oorlog of terrorisme. Er zijn geen voorbeelden bekend waarbij dit structureel gebeurt met geld van Nederlandse goede doelen.

Fondsenwerving binnen religieuze gemeenschappen voltrekt zich in een relatief isolement. Donaties die binnen kerken en moskeeën worden gedaan blijven buiten beeld van zowel de Belastingdienst als de certificerende instantie(s). Hier worden op jaarbasis grote sommen geld gedoneerd. Vaak is er alleen binnen de instantie toezicht op het beheer en de besteding van deze gelden. Behalve in kerken en moskeeën worden bij andere gelegenheden geregeld (contante) gelden ingezameld op informele wijze, dat wil zeggen niet door een fondsenwervende instelling met een collectevergunning. Binnen besloten (etnische) gemeenschappen, scholen of verenigingen komen inzamelingsacties voor waarop nauwelijks toezicht plaatsvindt. In de meeste gevallen betreft het incidentele acties en gaat het om relatief geringe bedragen.

Stichtingen derdengelden

Advocaten zijn verplicht een stichting derdengelden te gebruiken voor het beheer van goederen van derden. Daarnaast bedienen uiteenlopende bedrijven zich van stichtingen derdengelden, zo blijkt althans uit de naamgeving van de stichtingen in kwestie. Stichtingen derdengelden mogen rekenen op een verhoogde belangstelling van toezichthouders. Een geïnterviewde geeft aan direct alert te zijn bij het zien van een stichting derdengelden in dossiers. Uit de literatuur blijkt dat door onvoldoende gescheiden geldstromen fraude met en verduistering van derdengelden mogelijk is.

Recent is door Van Dijken e.a. (2006) in opdracht van het WODC een onderzoek uitgevoerd naar de praktijk van derdenrekeningen door notarissen, gerechtsdeurwaarders en advocaten. De onderzoekers constateren dat het financiële toezicht op advocaten en de hun ter beschikking staande stichtingen derdengelden veel minder grondig is dan het toezicht op derdenrekeningen van gerechtsdeurwaarders en notarissen. Gesteld wordt dat het toezicht bij notarissen systematisch, analytisch en transparant genoemd kan worden, in tegenstelling tot het toezicht op stichtingen derdengelden van advocaten.

Ongeveer de helft van de advocaten geeft in een internetenquête aan niet te voldoen aan de eis van de tweede handtekening voor het overmaken van gelden door de stichting derdengelden. Daarnaast heeft ongeveer een vijfde van de advocaten de tweede vereiste handtekening al vooraf geregeld (bijvoorbeeld door over het wachtwoord te beschikken van de elektronische handtekening van de tweede partij), waardoor de beoogde controlefunctie een lege huls is. De deken die naar aanleiding van de enquêteresultaten zijn benaderd, zijn het erover eens dat de tweede handtekening niet het effect sorteert waarvoor zij is bedoeld, namelijk het tegengaan van frauduleuze handelingen (Van Dijken e.a. 2006).

In de meldingen van ongebruikelijke transacties komt een beperkt aantal stichtingen derdengelden voor. Het aantal faillissementen van stichtingen derdengelden ligt laag. Het risico wat betreft het gebruik van stichtingen derdengelden lijkt dus gering. Hoewel door Van Dijken e.a. (2006) wordt vastgesteld dat er in de afgelopen jaren bij stichtingen derdengelden van advocaten in een zeer gering aantal gevallen sprake is van fraude en verduistering van derdengelden, blijven er volgens de onderzoekers niettemin risico's aanwezig. Onder meer wordt gewezen op de grote sommen geld die op de derdenrekeningen worden gestort. Ook blijven er onregelmatigheden geconstateerd worden bij de verschillende kantoren. Hierbij kan worden gedacht aan negatieve bewaringsposities door bijvoorbeeld oneigenlijk gebruik van de derdenrekening, onvoldoende scheiding van financiële verantwoordelijkheden,

foutieve tenaamstelling en verkeerde boekingen.⁸ De kans dat deze problemen op korte termijn substantieel zullen verminderen is klein, aangezien ze grotendeels zijn te wijten aan de dynamiek (kantoorwisselingen, toetredingen, uittredingen, fusies en overnames) van de branche. Het geringe draagvlak binnen de advocatuur - bijvoorbeeld voor het voldoen aan het vereiste van de tweede handtekening - voor de derdengeldenregeling kan ook als risicofactor worden aangemerkt.

Verskillende respondenten in het onderzoek van Van Dijken e.a. (2006) geven aan dat bij de invoering van de regeling te weinig aandacht is besteed aan het nemen van maatregelen en het instellen van toezicht-regimes die de kans op fraude minimaliseren. Volgens een deel van de respondenten is het huidige systeem niet waterdicht. Soms is het bestuur van de stichting derdengelden niet onafhankelijk genoeg.

Nederland stichtingenland

Het aantal stichtingen in Nederland is, in vergelijking met andere Europese landen, zowel absoluut als relatief zeer groot. De rechtsvorm wordt in Nederland breder ingezet dan in de meeste andere landen, ook omdat de criteria voor oprichting beperkter zijn. De voorwaarden waaraan stichtingen moeten voldoen verschillen per land. Sommige nationale overheden oefenen actief toezicht uit op stichtingen, bijvoorbeeld in combinatie met een publicatieplicht. Onder meer door Santen en De Bos (2006) wordt vastgesteld dat stichtingen zich in Nederland veel vrijheden kunnen permitteren. In de Nota Zalm benadrukt het kabinet terughoudend te willen zijn met het opleggen van administratieve lasten aan rechtspersonen (TK 2004).

Nederland heeft van oudsher een gunstig fiscaal klimaat voor internationaal opererende ondernemingen. Zodoende heeft het zich ontwikkeld als een vooraanstaande vestigingsplaats voor bedrijven als houdstermaatschappijen en dochterondernemingen. Dienstverlening aan deze bedrijven vindt in het bijzonder plaats door trustkantoren. Naast vennootschappen maken trustkantoren ook veel gebruik van stichtingen, die worden opgericht om financiële risico's van de vennootschappen te minimaliseren.

De aantrekkende werking die de Nederlandse trustsector uitoefent op internationaal actieve ondernemingen zal ook minder bonafide ondernemers naar Nederland doen uitwijken. De Nederlandse trustsector is in de afgelopen jaren herhaaldelijk in opspraak geweest. Met name de media

⁸ Hoewel negatieve bewaringsposities zijn niet geoorloofd, blijkt een deel van de beroepsbeoefenaren er wel eens mee te maken te hebben.

hebben vraagtekens geplaatst bij de integriteit van de sector. Bij omvangrijke fraudezaken, zoals EnRon in de Verenigde Staten en Parmalat in Italië, waren dochterondernemingen en houdstermaatschappijen met een postbusadres in Nederland onderwerp van onderzoek. Er zijn voorzover bekend geen (medewerkers van) Nederlandse trustkantoren veroordeeld. In de berichtgeving over de Parmalat-affaire worden diverse in Nederland gevestigde dochterondernemingen genoemd, allemaal BV's. Stichtingen worden nergens genoemd.

4.3 Risico-indicatoren

In deze paragraaf wordt ingegaan op het risico dat stichtingen of verenigingen bij criminaliteit betrokken raken. Risico's hangen sterk samen met de kwetsbare aspecten van de praktijk, die in de vorige paragraaf aan de orde zijn gekomen. Om kwetsbaarheden te vertalen in risico-indicatoren wordt specifiek gekeken naar de kenmerken van rechtspersonen, bestuurders en omstandigheden die in literatuur en interviews worden geïdentificeerd als risicoverhogend ten aanzien van misbruik.

Relaties en bestuurders

In principe is er geen reden tot argwaan wanneer een stichting (of vereniging) banden heeft met andere rechtspersonen, zoals BV's. In sommige gevallen kunnen de relaties van een rechtspersoon wel wijzen op mogelijk misbruik. Dat geldt natuurlijk in de eerste plaats voor relaties met andere rechtspersonen waarvan is vastgesteld dat deze gebruikt worden voor (financieel-economische) criminaliteit. Het gebruik van (netwerken van) verschillende soorten rechtspersonen is daarbij geen uitzondering. Het risico wordt versterkt naarmate constructies minder doorzichtig zijn.

Bij buitenlandse rechtspersonen kan volgens Van de Bunt e.a. (2007) de betrokkenheid van trustkantoren, in het bijzonder kantoren die niet zijn aangesloten bij de Vereniging International Management Services (VIMS), als indicator voor misbruik worden beschouwd. Stichtingen die relaties hebben met buitenlandse rechtspersonen en/of met niet-aangesloten trustkantoren kunnen derhalve ook als een verhoogd risico worden beschouwd. In een van de voorbeelden van misbruik van buitenlandse rechtspersonen in het rapport van Van de Bunt e.a. (2007) maken stichtingen deel uit van de constructie.

De achtergrond van bestuurders wordt beschouwd als een belangrijke indicator voor mogelijk misbruik. Ondernemingen en stichtingen waarvan bestuurders relevante criminele antecedenten hebben een grotere kans om

bij illegale activiteiten betrokken te raken c.q. te zijn (Snippe e.a. 2004). Aan de hand van een relatief kleine steekproef zijn enkele ondoorzichtige constructies van stichtingen (en verenigingen) met andere rechtspersonen aangetroffen, waarbij een of meerdere bestuurders over relevante antecedenten beschikken.

Bij faillissementsfraude zijn het vaakst stichtingen betrokken met een bestuur dat bestaat uit slechts een of twee (natuurlijke) personen. Volgens Santen en De Bos (2006) is bij het merendeel (78%) van de faillissementen van stichtingen in de periode 2001-2004 sprake van een- of tweepersoonsbesturen. In interviews wordt dit overigens slechts een enkele keer als een risico genoemd. Verder komen we in de casuïstiek een geval tegen van een ondernemer die zijn woning heeft ondergebracht in een stichting waarvan hij de enige bestuurder is. Zo heeft hij geprobeerd de woning te onttrekken aan zijn vermogen dat zou worden aangesproken bij het faillissement van zijn bedrijf.

Activiteiten strijdig met ervaringsregels

Een stichting of vereniging die wordt gebruikt voor activiteiten die niet passen bij de rechtsvorm kan daarvoor billijke motieven hebben. Toch wordt algemeen met enige argwaan gekeken naar dergelijke rechtspersonen. Van de Bunt e.a. (2007) geven voorbeelden van onlogische activiteiten in de bedrijfsvoering van buitenlandse rechtspersonen. Dergelijke onzakelijke elementen doen zich ook voor bij stichtingen en verenigingen. Landman e.a. (1998) stuiten bijvoorbeeld op verschillende gevallen waarbij stichtingen met een ideële doelstelling oneigenlijk worden gebruikt of worden misbruikt om winstgevendende handelsactiviteiten te ontplooiën. In het algemeen kan het afwijken van de statutaire doelstellingen door een stichting of vereniging, waardoor de hoofdactiviteit onduidelijk is, als een misbruikrisico worden beschouwd.

Branches

Door notarissen wordt geconstateerd dat verdachte zaken waarbij (met name) stichtingen worden gebruikt, zich in bepaalde branches concentreren. Zij wijzen op oprichtingen en transacties met betrekking tot onroerend goed en goede doelen. Als risico wordt beschouwd de betrokkenheid van een stichting in een onroerendgoedtransactie. Er ontstaat in sommige gevallen argwaan wanneer een stichting partij is in een zogenoemde ABC-transactie. Daarnaast zien notarissen een risico in stichtingen met een ideëel doel die bij testament worden opgericht, inclusief de benoeming van de bestuurders.

Ontwijken van toezicht

Stichtingen en verenigingen met een ideëel doel hebben diverse mogelijkheden om, in ruil voor fiscale of publicitaire voordelen, gebruik

te maken van extern toezicht. Daarbij valt te denken aan toezicht door de Belastingdienst op algemeen nut beogende instellingen, toezicht door het Centraal Bureau Fondsenwerving (CBF) op fondsenwervende instellingen en toezicht door een orgaan binnen het domein waarin de stichting of vereniging actief is. Wanneer een stichting of vereniging wel binnen de doelgroep van een van deze externe toezichthoudende organen valt, maar geen aanstalten maakt om zich te registreren, is er sprake van een risico. Het CBF geeft verschillende keren per jaar een waarschuwing uit omdat er fondsen worden geworven door een stichting of vereniging waarvan niet duidelijk is aan welke doelen het opgehaalde geld wordt besteed.

5. CONCLUSIES

Onderzoek naar criminaliteit door dan wel bij stichtingen en verenigingen is in Nederland het afgelopen decennium nog weinig uitgevoerd, laat staan een onderzoek dat zich richt op de volledige populatie van stichtingen en verenigingen - ruim 270 duizend rechtspersonen. Het onderzoek dat in dit rapport beschreven wordt, kan derhalve worden beschouwd als het eerste onderzoek met deze probleemstelling.

In dit hoofdstuk worden de conclusies besproken aan de hand van de geformuleerde onderzoeksvragen. De vragen zijn onderverdeeld in twee onderdelen: inventarisatie (paragraaf 5.1) en criminaliteit en kwetsbaarheid (paragraaf 5.2). In paragraaf 5.3 worden de belangrijkste conclusies besproken. Het hoofdstuk wordt afgerond met enkele slotopmerkingen.

5.1 Inventarisatie

Het eerste deel van de onderzoeksvragen gaat in op de eigenschappen van de Nederlandse stichtingen- en verenigingenpopulatie. In deze paragraaf worden deze vragen beantwoord.

Wat is de omvang van het aantal Nederlandse stichtingen en verenigingen?

Volgens het Handelsregister van de Kamer van Koophandel zijn er op 14 augustus 2007 in totaal 161.956 stichtingen en 111.877 verenigingen in Nederland. Gezamenlijk zijn dat 273.833 rechtspersonen. Tussen 1995 en 2007 groeit het aantal stichtingen per jaar met zo'n 3 tot 5%, terwijl het aantal verenigingen met ongeveer 1% per jaar toeneemt.

Welke soorten stichtingen en verenigingen worden onderscheiden, bijvoorbeeld naar doelstelling of anderszins?

De wet maakt binnen de verenigingen onderscheid tussen verenigingen met volledige rechtsbevoegdheid en verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid. In dit onderzoek is alleen naar verenigingen met een registratie bij de KvK gekeken. Hierdoor valt een deel van de

verenigingen met beperkte rechtsbevoegdheid buiten het blikveld.¹ Binnen de stichtingsvorm worden formeel geen varianten onderscheiden. In dit onderzoek worden stichtingen ingedeeld in maatschappelijk actieve stichtingen en beheerstichtingen. Laatstgenoemde hebben geen maatschappelijke doelstelling anders dan het beheren van een vermogen of andere activa. Een deel van de stichtingen en verenigingen is vanwege het uitoefenen van economische activiteiten verplicht tot het betalen van vennootschapsbelasting. Uit een aselecte steekproef blijkt dat in 2007 ongeveer 9% van de stichtingen en 6% van de verenigingen een onderneming drijft.

Op welke terreinen van het sociaal-economisch verkeer komen (veel) stichtingen en verenigingen voor? Is het mogelijk een inschatting te geven van het aantal stichtingen en verenigingen dat actief is op de in de voorgaande vraag aangeduide terreinen?

Afgaande op de BIK-codering van de KvK wordt vastgesteld dat in de categorie 'maatschappelijke organisaties' de meeste stichtingen en verenigingen voorkomen, in totaal zo'n 94 duizend. De categorie 'cultuur, sport, recreatie' herbergt ruim 70 duizend stichtingen en verenigingen, terwijl 'gezondheid en welzijn' in totaal 40 duizend stichtingen en verenigingen telt. De overgrote meerderheid van de verenigingen is terug te vinden in 'maatschappelijke organisaties' en in 'sport, cultuur, recreatie'. In deze categorieën wordt 85% van het totaal aantal verenigingen ingedeeld. Stichtingen komen eveneens het meest voor in de categorie 'maatschappelijke organisaties' - ruim een kwart van het totaal - maar zijn vervolgens vaker dan bij verenigingen het geval is verdeeld over diverse categorieën. Daarvan is 'gezondheid en welzijn' met 30 duizend stichtingen de voornaamste. Ruim 40 duizend stichtingen zijn daarnaast ingedeeld in de categorieën 'financiële instellingen', 'activiteiten voor financiële instellingen' en 'overige zakelijke diensten'. Veelvoorkomende vormen daarbij zijn de stichting administratiekantoor en de holding. Verenigingen komen in deze categorieën nauwelijks voor. In bijlage 1 is van de omvangrijke BIK-hoofdcategorieën weergegeven welke subcategorieën daarin worden onderscheiden.

Wat is er bekend over de organisatie en werkwijze van stichtingen en verenigingen?

Wettelijk gelden er weinig voorschriften voor de organisatie van stichtingen en verenigingen. Bij oprichting toetst de notaris de doelstellingen aan de wet, verder kent het Burgerlijk Wetboek enige algemene bepalingen ten aanzien van bestuurders. Verenigingen hebben in de vorm

¹ Op basis van interviews wordt hun aantal gering verondersteld.

van de verplichte jaarlijkse ledenvergadering een intern toezichtorgaan. Stichtingen kennen daarvoor geen formele bepalingen. In de statuten kunnen stichtingen en verenigingen interne verantwoording en toezicht nader vastleggen. Naarmate een vereniging of stichting groter is in termen van omzet en aantal medewerkers is de organisatie doorgaans complexer en het intern toezicht verder uitgewerkt. Grotere stichtingen en verenigingen kunnen een Raad van Toezicht hebben, die het bestuur controleert. Algemeen kan worden opgemerkt dat het verband tussen inkomsten en uitgaven van stichtingen en verenigingen losser is dan bij ondernemingen, waar uitgaven doorgaans bedoeld zijn om nieuwe inkomsten te genereren.

Het gemiddelde aantal bestuurders per stichting of vereniging bedraagt ongeveer vijf. Een bestuur van drie (natuurlijke) personen is de meest voorkomende variant. Nederland telt enkele duizenden stichtingen en een klein aantal verenigingen waarvan in het bestuur geen natuurlijke personen zitting hebben. Veelal zijn dat beheerstichtingen.

Wat kan worden gezegd over de achtergronden en overige activiteiten van de bestuursleden van deze stichtingen en verenigingen? Participeren zij in verschillende stichtingen en/of andere rechtspersonen tegelijkertijd? Zijn er mogelijk 'veelbestuurders' te traceren?

De stichtingen en verenigingen in Nederland hebben in totaal circa 1,4 miljoen bestuursfuncties. Het overgrote deel van de bestuurders is bestuurslid van één enkele stichting of vereniging. Daarnaast zijn er personen die in meerdere besturen zitting hebben, waarvan sommigen 'veelbestuurder' kunnen worden genoemd. Die kwalificatie wordt in eerder onderzoek toegekend aan personen die zitting hebben in besturen van zes of meer rechtspersonen. Uit dat onderzoek blijkt dat van goede doelen één op de zeven bestuurders minimaal één andere bestuursfunctie bekleedt bij een goed doel.

Een groot aantal van de rechtspersonen met nul of één natuurlijke personen als bestuurder staat op een relatief gering aantal adressen ingeschreven. De kans dat veel van deze stichtingen en verenigingen ook dezelfde bestuurder(s) hebben is aanzienlijk. Het gaat in het bijzonder om zakelijk gebruikte rechtspersonen. Trustmaatschappijen besturen doorgaans tientallen, zo niet honderden stichtingen. De maatschappij zelf staat daarbij vaak ingeschreven als bestuurslid.

5.2 Criminaliteit en kwetsbaarheid

Deze paragraaf behandelt het tweede deel van de onderzoeksvragen, die ingaan op criminaliteit in relatie tot stichtingen en verenigingen en de kwetsbaarheid van deze rechtsvormen.

Wat zijn bekende criminele activiteiten waarvoor stichtingen en verenigingen worden gebruikt, opgericht of aangekocht?

Stichtingen en verenigingen worden met name in verband gebracht met financieel-economische criminaliteit en met ideologisch geïnspireerde criminaliteit. Stichtingen worden over het geheel vaker aangetroffen dan verenigingen.

Financieel-economische criminaliteit betreft uiteenlopende vormen van fraude. In de eerste plaats moet worden gedacht aan subsidiefraude en faillissementsfraude. Daarnaast worden stichtingen en verenigingen gebruikt voor belastingfraude. De rol van stichtingen en verenigingen bij het witwassen van zwart geld wordt gering verondersteld. Een aparte categorie vormt oplichting van gelovigen door een beweging met een religieus karakter, waarbij de gelovigen worden overtuigd om hun vermogen via de religieuze organisatie te beleggen of investeren. In voorkomende gevallen worden stichtingen of verenigingen gebruikt, al dan niet in combinatie met andere rechtsvormen. De wijzen waarop stichtingen en verenigingen worden aangewend om fraude te plegen zijn zeer divers, zowel in aard als in mate van complexiteit.

Ideologisch geïnspireerde criminaliteit betreft het inzamelen van geld en het rekruteren van personen voor illegale activiteiten vanuit een radicale doelstelling. Een stichting of vereniging kan de rol van onschuldig ogend voorportaal van de organisatie vervullen.

Uit gesprekken met experts blijkt dat criminelen meestal de voorkeur geven aan de rechtsvorm die het meest geëigend is voor de (illegale) activiteiten, om geen ongewenste aandacht op zich te vestigen. Stichtingen en verenigingen zijn in dat licht weinig geschikt voor handelsactiviteiten, terwijl ze voor (publieke) geldwerving wel voor de hand liggen.

Er zijn nagenoeg geen stichtingen en verenigingen met criminele antecedenten, zo wijst een steekproef uit. Van 1.000 onderzochte rechtspersonen is er één met een relevant antecedent (een veroordeling voor een delict anders dan een verkeersdelict). Uit analyse van een omvangrijke steekproef blijkt dat het aandeel bestuurders van stichtingen en verenigingen dat over relevante criminele antecedenten beschikt, beperkt is. Verschillen tussen bestuurders van stichtingen en verenigingen

zijn gering, hoewel bij stichtingbestuurders (4,7%) iets meer antecedenten voorkomen dan bij bestuurders van verenigingen (4,3%). De percentages verschillen nauwelijks van de gevonden waarden in eerder onderzoek naar bestuurders van goede doelen (Van der Stoep e.a. 2007).

Nadere bestudering van de huidige netwerken en activiteiten van bestuursleden met relevante antecedenten levert enkele gevallen op die lijken te wijzen op (financieel-economische) criminaliteit.

Het aantal gevallen waarin de aangetroffen antecedenten in verband kunnen worden gebracht met criminaliteit waarvoor de rechtspersonen worden gebruikt, is beperkt. Derhalve geven deze gegevens weinig inzicht in specifieke vormen van criminaliteit waarbij stichtingen en verenigingen een rol spelen. Hetzelfde geldt voor de ongebruikelijke transacties waarbij stichtingen en verenigingen zijn betrokken.

In hoeverre worden criminele activiteiten van andere rechtspersonen met behulp van stichtingen en verenigingen verhuld?

Een aanzienlijk aantal stichtingen heeft (economische) banden met andere rechtspersonen. Voor verenigingen geldt dit in veel mindere mate. De stichtingsvorm is in de trustsector een populaire rechtsvorm en wordt zowel daarbinnen als daarbuiten veelvuldig gebruikt voor het beheer van een andere rechtspersoon, in het bijzonder de BV. Netwerkanalyses die vertrekken vanaf personen met relevante criminele antecedenten laten enkele voorbeelden zien van omvangrijke constructies waarbij stichtingen (bijvoorbeeld) als enig aandeelhouder van BV's worden gebruikt. Op basis van enkele voorbeelden wordt de mogelijkheid dat dergelijke constructies dienen om illegale activiteiten te faciliteren of te verhullen reëel verondersteld. Het gecombineerd gebruik van stichtingen en andere rechtspersonen dient overigens meestal legale en legitieme doelen.

Het aantal voorgenomen oprichtingen van besloten of naamloze vennootschappen door stichtingen vormt een zeer klein deel van het totaal aantal voorgenomen oprichtingen door rechtspersonen. Het geringe aantal weigeringen op grond van toetsing door de Dienst Justis geeft geen reden om te veronderstellen dat door malafide personen stichtingen worden gebruikt voor het oprichten van vennootschappen.

Is het mogelijk een inschatting te geven van het aantal stichtingen en verenigingen dat met criminele activiteiten in verband staat?

Een verantwoorde cijfermatige schatting van het aantal stichtingen en verenigingen dat met criminaliteit in verband staat kan niet worden

gegeven. Gewezen wordt op de enorme omvang van de populatie, terwijl er tegelijkertijd maar zeer beperkt kwantitatieve informatie verkrijgbaar is waaruit de directe betrokkenheid van stichtingen en verenigingen bij criminaliteit kan blijken.

Resultaten uit analyses van diverse gegevensbestanden geven de indruk dat het aantal stichtingen en verenigingen dat met criminele activiteiten in verband staat relatief klein is. Stichtingen of verenigingen met criminele antecedenten zijn er nauwelijks. In de interviews met vertegenwoordigers van instanties op het gebied van toezicht en handhaving wordt gesteld dat stichtingen en verenigingen incidenteel betrokken zijn bij zaken. De mate waarin deze rechtspersonen worden aangetroffen is beperkt. Hierbij wordt overigens aangetekend dat er zelden specifiek aandacht is voor stichtingen en verenigingen. Verder wordt opgemerkt dat door criminelen de BV als rechtsvorm zowel absoluut als relatief vaker wordt gebruikt dan de stichting of de vereniging. In registraties wordt de rechtsvorm niet structureel vastgelegd. Bovendien wordt, afgaande op antecedentgegevens van stichtingen en verenigingen, zelden een rechtspersoon veroordeeld voor criminele handelingen. Kennelijk worden doorgaans de betrokken natuurlijke personen vervolgd.

Wat is er bekend (volgens de Nederlandse en de buitenlandse literatuur) over de knelpunten in de bestrijding van criminaliteit die door, door middel van of met indirect gebruik van stichtingen en verenigingen wordt gepleegd?

Stichtingen zijn in principe ondoorzichtig, doordat ze geen publicatieplicht hebben en er verder evenmin verantwoording wordt verlangd van overheidswege. Er is daardoor weinig informatie over de (financiële) activiteiten van stichtingen beschikbaar. Ook verenigingen leggen geen verantwoording af aan de overheid; wel wordt op verplichte jaarlijkse algemene ledenvergaderingen intern toezicht uitgeoefend door de leden.

Van stichtingen en verenigingen die fondsen werven kan vaak niet goed worden nagegaan waaraan de inkomsten exact zijn besteed. Onafhankelijk toezicht op en een gedegen rapportage van bestedingen ontbreken bij veel goede doelen. De matige transparantie vormt een risico.

De opsporingsbevoegdheden van overheidsinstanties ten aanzien van stichtingen en verenigingen zijn zeer beperkt. Er is bij de diverse betrokken opsporingsdiensten bovendien beperkte capaciteit, vooral voor de bestrijding van fraude. Daarnaast wordt er weinig aangifte gedaan tegen stichtingen en verenigingen, waardoor het Openbaar

Ministerie zelden nader onderzoek uitvoert. Wel is er de laatste jaren bij opsporingsinstanties toenemende aandacht voor stichtingen en verenigingen die mogelijk in relatie staan tot extremistische bewegingen.

In registraties van organisaties die zijn belast met opsporings- en toezichttaken wordt niet consequent onderscheid gemaakt naar rechtsvorm, waardoor het vrijwel onmogelijk is om samenhangende gegevens over stichtingen en verenigingen te verkrijgen en te gebruiken. De Kamer van Koophandel, die alle stichtingen en verenigingen registreert, heeft geen taak op het gebied van signalering en melding van verdachte inschrijvingen en mutaties.

Van diverse particuliere instellingen, zoals banken en notarissen, wordt door de overheid een alerte houding verwacht, alsmede betrokkenheid bij de bestrijding van criminaliteit door rechtspersonen. De dienstverlenende (kern)taken en de commerciële belangen van deze instellingen staan soms op gespannen voet met het leveren van een bijdrage aan de inspanningen van de overheid om criminaliteit te bestrijden.

De controle van subsidieverstrekkers, sponsors en donateurs op de besteding van giften en subsidies aan stichtingen en verenigingen is soms niet goed geborgd. Dit biedt gelegenheid tot (subsidie)fraude. De aard en omvang van deze fraude is niet bekend.

Zijn er criteria bekend die een indicatie geven van stichtingen die uit een oogpunt van preventie of bestrijding van criminaliteit extra aandacht behoeven of kunnen dergelijke criteria worden geformuleerd?

Evenals voor andere rechtspersonen geldt voor stichtingen dat de volgende criteria een indicatie kunnen zijn voor betrokkenheid bij criminaliteit:

- beleidsbepalers (bestuursleden) met criminele antecedenten;
- oprichting bij een notaris buiten de eigen regio;
- eerdere betrokkenheid van de rechtspersoon of zijn bestuurder(s) bij een faillissement;
- het ontplooiën van voor de rechtsvorm atypische activiteiten;
- deel uitmaken van een complex en ondoorzichtig netwerk van rechtspersonen;
- actief in een branche met een hoge gevoeligheid voor criminaliteit, zoals de cannabisbranche of de vastgoedsector.

Hieronder worden enkele criteria genoemd die in het bijzonder voor stichtingen gelden. De mogelijkheid dat er sprake is van criminaliteit is groter bij:

- faillissement van een stichting met een klein bestuur;
- bemiddeling in beleggingen door een stichting (met een religieus karakter);
- inadequaat gebruik van een stichting derdengelden (door een advocaat);
- niet-nastreven van rangschikking als algemeen nut beogende instelling door stichting die daarvoor in aanmerking komt.

Voorts zijn er tal van algemene criteria voor gedragingen van (natuurlijke- en) rechtspersonen, bijvoorbeeld met betrekking tot geldtransacties, die een aanwijzing kunnen vormen voor criminaliteit. Daarvoor is echter reeds aandacht bij de verantwoordelijke handhavende instellingen.

5.3 Discussie

In de beantwoording van de onderzoeksvragen wordt een aantal aanknopingspunten gegeven over het risico dat stichtingen en verenigingen in Nederland worden misbruikt ten behoeve van illegale activiteiten. In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies die uit het onderzoek kunnen worden getrokken op een rij gezet.

Dunkelfeld

Van groot belang is de vaststelling dat er bij de overheid en elders weinig kennis aanwezig is over de stichtingen en verenigingen in Nederland. In wetenschappelijke termen: het 'Dunkelfeld' is groot. Het effect van de geringe kennis is tweeledig. Enerzijds is het een onderdeel van de kwetsbaarheid van de stichtingen (en verenigingen), omdat de rechtspersonen zich zonder enige inspanning in schaduwen kunnen hullen. Anderzijds kan het ontbreken van kennis een gevoel van wantrouwen ten aanzien van stichtingen en verenigingen versterken. Beide aspecten zijn een goede stimulans om naar meer kennis te streven.

Toezicht

Stichtingen vormen een groter risico dan verenigingen. De belangrijkste reden daarvoor is dat bestuurders van stichtingen geen last hebben van intern toezicht. Voor personen met criminele intenties kent een vereniging ten opzichte van een stichting geen enkel voordeel, terwijl er uit oogpunt van toezicht en verantwoording wel belangrijke nadelen zijn. Aan extern toezicht kunnen zowel stichtingen als verenigingen zich vrijwel geheel onttrekken, zonder dat dit argwaan wekt. Niet alleen is het ontbreken van toezicht er mede de oorzaak van dat er nauwelijks kennis is over de Nederlandse stichtingen en verenigingen; ook kan het

een reden zijn voor malafide personen om hun activiteiten in een stichting onder te brengen.

In interviews met opsporingsmedewerkers wordt consequent opgemerkt dat misdaad door of met behulp van stichtingen zeldzaam is. Wanneer crimineel gebruik aan het licht komt, dan is dat veelal bij stichtingen met een radicaal-ideologische invalshoek. Dit lijkt in de eerste plaats te maken te hebben met de prioriteiten van opsporingsdiensten, waar radicale groeperingen volop in de belangstelling staan. Zo bestaat het risico dat op basis van cijfers zal blijken dat criminaliteit zich concentreert bij ideologisch geïnspireerde stichtingen, terwijl deze cijfers vooral de inspanningen van opsporingsinstellingen weerspiegelen. Zonder het oordeelsvermogen van de gesproken opsporingsmedewerkers in twijfel te willen trekken wordt gesteld dat een andere prioriteitenstelling bij de diensten een ander beeld kan opleveren over criminaliteit bij stichtingen. Het beperkte toezicht draagt - kortom - niet alleen bij aan het risico dat stichtingen crimineel worden gebruikt, maar ook aan het risico dat een beperkt beeld ontstaat van het misbruik.

Diversiteit

De gebruiksmogelijkheden voor stichtingen in Nederland zijn nagenoeg onbegrensd. Een stichting mag niet ten doel hebben uitkeringen te doen aan de bestuurders, maar (zelfs) daarvoor biedt de praktijk diverse mogelijkheden. Resultaat van de brede toepassing is dat de stichtingenpopulatie in Nederland - behalve zeer groot - uiterst divers is.² Ze geeft zeker geen blijk van de oorspronkelijke bestaansredenen van de stichting: een vermogen dat een maatschappelijk doel dient. Een stichting anno 2007 kan een bedrijf zijn, een bedrijf beheren, een woningvereniging zijn, een hulpverleningsinstelling zijn of de middelen van een kerkgemeenschap beheren. Zo bezien is de stichtingenpopulatie diverser dan de populatie van BV's, hoewel laatstgenoemde aanzienlijk groter is.

De diversiteit heeft consequenties voor de vormgeving van het toezicht. Kwetsbaarheden en risico's variëren tussen typen stichtingen. In dit rapport worden bij onder meer stichtingen derdengelden en religieus georiënteerde stichtingen specifieke kwetsbaarheden benoemd. Bij ondernemende stichtingen hebben risico's in zekere zin overeenkomsten met de risico's die voor BV's gelden. Het punt is dat de rechtsvorm stichting op zichzelf nauwelijks aanknopingspunten biedt die bruikbaar zijn om de populatie te kennen en om haar te doorzien. Voor een effectieve beheersing van criminaliteitsrisico's is de rechtsvorm als uitgangspunt daarom niet het optimale alternatief. De voornaamste

² Dit gaat eveneens duidelijk op bij internationale vergelijkingen. Bovendien lijken zowel omvang als diversiteit verder toe te nemen.

risico's houden verband met de activiteiten van de rechtspersoon en kunnen daarom het best binnen die context worden beschouwd.

5.4 Ten slotte

Hieronder wordt ingegaan op de beperkingen die gelden voor de verkrijgbaarheid en de kwaliteit van informatie over stichtingen en verenigingen.

Beschikbaarheid van gegevens

Algemene gegevens over stichtingen en verenigingen zijn via het handelsregister van de KvK, een openbare bron, te verkrijgen. Zo kan tamelijk eenvoudig worden achterhaald hoeveel stichtingen en verenigingen er zijn in Nederland en in welk domein deze rechtspersonen actief zijn. Om gegevens over bestuurders van stichtingen en verenigingen te verkrijgen is het gebruik van smart@data nodig, omdat de KvK zelf deze informatie niet (in grotere aantallen) verstrekt.

Financiële gegevens zijn slechts voor een beperkt deel van de stichtingen en verenigingen te achterhalen, omdat er geen publicatieplicht is. Om die reden is ook over de feitelijke activiteiten van stichtingen en verenigingen geen verzamelde informatie voorhanden. Over banden van stichtingen en verenigingen met andere rechtspersonen kunnen met behulp van smart@data gegevens worden achterhaald, zij het dat vooralsnog alleen op basis van individuele rechtspersonen kan worden gezocht.

Cijfers waaruit de betrokkenheid van rechtspersonen bij criminaliteit kan blijken zijn schaars. Voorzover wordt geregistreerd of stichtingen en verenigingen onderwerp zijn van onderzoek of maatregelen van handhavende instanties, wordt dit niet op zodanige wijze gedaan dat de informatie met geautomatiseerde zoekbewerkingen te verkrijgen is. Uit registraties van bijvoorbeeld politie, FIOD-ECD en FIU-Nederland kunnen alleen door middel van arbeidsintensief, handmatig zoeken volledige gegevens over de betrokkenheid van rechtspersonen worden verkregen.

Van natuurlijke personen kan op basis van justitiële documentatie worden nagegaan in hoeverre zij over criminele antecedenten beschikken. Ook rechtspersonen kunnen over antecedenten beschikken en in het JDS voorkomen. Het aantal rechtspersonen met antecedenten blijkt echter extreem klein. Kennelijk wordt in de meeste strafzaken de natuurlijke persoon vervolgd, waarbij de betrokken rechtspersoon in de

justitiële documentatie onvermeld blijft en aanknopingspunten voor nader onderzoek vervallen.

FIU-Nederland registreert de betrokkenheid van natuurlijke personen en rechtspersonen bij ongebruikelijke en verdachte transacties, waarmee een indruk kan worden verkregen van het aantal transacties waarin stichtingen en verenigingen een rol spelen.

Validiteit van gegevens

Onder validiteit wordt, in navolging van Bieleman e.a. (2000), verstaan de mate waarin gegevens volledig, actueel en betrouwbaar zijn. Met betrouwbaar wordt bedoeld dat gegevens vrij zijn van meet- en registratiefouten.

Algemeen bekend is dat het handelsregister van de KvK niet volmaakt actueel is. Dit raakt in het bijzonder aan de accuratesse ten aanzien van gegevens over bestuurders van rechtspersonen. Het gegevensbestand van smart@data wordt periodiek geactualiseerd en is rechtstreeks afkomstig van het handelsregister. De informatie in smart@data is zodoende enkele maanden tot een jaar oud. Geconstateerd is dat er een onverklaard verschil van ongeveer 4% bestaat tussen de omvang van de gehele populatie stichtingen en verenigingen in smart@data en in het handelsregister online. Daarmee moet bij de interpretatie van kwantitatieve bevindingen rekening worden gehouden.

De gegevens van FIU-Nederland over stichtingen en verenigingen die geregistreerd zijn in verband met ongebruikelijke (en verdachte) transacties zijn volgens medewerkers van de unit zeer waarschijnlijk niet volledig. Gebleken is namelijk dat in een deel van de gevallen geen informatie over de rechtsvorm is geregistreerd. Dit heeft met name effect op absolute aantallen, aangezien relatieve cijfers zijn berekend over de gevallen waarin wel de rechtsvorm is aangeduid.

Onderzoek naar rechtspersonen

De laatste jaren lijkt in Nederland een hausse aan onderzoek naar (activiteiten van) rechtspersonen gaande te zijn. De wens om te kennen is groot - in het bijzonder bij overheden - en voor een belangrijk deel geworteld in het bewustzijn van maatschappelijke risico's. Diverse instellingen dragen bij aan het vergroten van de transparantie, door gegevens te registreren, te verzamelen en te koppelen. Dat gebeurt soms in samenhang, soms parallel aan elkaar. Het resultaat bestaat uit rapporten, adviezen en programma's, die enerzijds kunnen bijdragen aan nieuwe wetgeving, anderzijds de invoer kunnen vormen voor verdere ontwikkeling van instrumenten.

Grofweg kan het onderzoek naar rechtspersonen in twee typen worden verdeeld: zaakgericht onderzoek en populatiegericht onderzoek. Dit onderzoek valt in de laatste categorie, terwijl bij opsporingsinstanties de eerste categorie domineert. De meeste zoeksystemen van deze instanties zijn dan ook ingericht om snel veel gegevens te kunnen verzamelen op basis van de naam van een verdachte (rechts)persoon. Mocht het al mogelijk zijn om uit deze systemen geclusterde gegevens over een grote groep (rechts)personen te verkrijgen, dan zijn al snel geavanceerde technieken - zoals 'datamining' - vereist. Omdat de inzet daarvan nog weinig gangbaar is, kan bij populatiegericht onderzoek vaak niet optimaal worden geprofiteerd van de aanwezige kennis bij instellingen.

Met de ontwikkeling en implementatie van smart@data is een nieuw perspectief ontstaan. Voor het gericht zoeken naar gegevens over een groep (rechts)personen biedt het programma vele mogelijkheden, deels nog onontgonnen. In de periode waarin dit onderzoek werd uitgevoerd is van overheidswege aarzelend omgesprongen met smart@data, waardoor het gebruik van het programma veel weg had van pionieren. De capaciteit is nog beperkt, waardoor analyseverzoeken voor dit onderzoek soms met moeite konden worden ingepast - ook omdat inmiddels door meerdere diensten gebruik wordt gemaakt van smart@data. Hoewel deze omstandigheden hebben geleid tot vertragingen en noodgedwongen wijzigingen in de onderzoeksopzet vormt het gebruik van smart@data een meerwaarde voor dit soort onderzoek. Die meerwaarde zal bij nadere toetsing van de programmatuur en uitbreiding van de capaciteit waarschijnlijk verder toenemen.

LITERATUUR

- Advocatie (2004)
Advocaten en notarissen zelden vervolgd voor betrokkenheid bij criminaliteit. Website advocatie.nl, persbericht van 19 mei 2004.
- Bieleman, B., C. Hoogeveen, J. Snippe (2000)
Monitor drugsproblematiek Justitie. Definitie en ontwikkeltraject, St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
- Bieleman, B., R. van der Stoep, H. Naayer (2007)
Schone kunsten. Preventieve doorlichting kunst- en antiekhandel, St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
- Boonen, V. van der. G. van der Marel (2007)
Fraudebestrijding vergt meer middelen. Retoriek en lege beloftes van politiek beginnen expert Hilverda langzamerhand te ergeren, in: Het Financieele Dagblad, 16 mei 2007, 15.
- Coleman, N. C. Levin (2006)
Tax Haven Abuses: The Enablers, the Tools and Secrecy. Permanent Subcommittee on Investigations, Washington D.C.
- Commissie-Van Traa (1996)
Inzake opsporing, eindrapport. Sdu, Den Haag.
- Duyne, P.C. van (1999)
Verdacht en doorgemeld. Een statistisch overzicht van drie jaar verdachte geldhandelingen. DCRI, Zoetermeer.
- Eekelen, J. van (2000)
Neerslag van het misdaadgeld: motregen, onweersbui of zondvloed (afstudeerscriptie). KUB, Tilburg.
- Ericson, R.V., K.D. Haggerty (1997)
Policing the risk society. Clarendon Press, Oxford.
- European Commission (2005)
Draft recommendations to member states regarding a code of conduct for non profit organisations to promote transparency and accountability best practices. European commission, Brussel.
- European Fundraising Association (2005)
Draft discussion document NPO sector and terrorist financing. EFA, Brussel.
- Faber, W., A.A.A. van Nunen (2004)
Uit onverdachte bron. Evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties. WODC, Den Haag.
- Financieel Expertise Centrum (FEC) (2004)
Quicksan Non-profit organisaties en terrorismefinanciering. Ministerie van Financiën, Den Haag.

- Harmon, V. (2000)
Terrorism today. Frank Cass, London
- Kortekaas, J. (2005)
Risikoanalyse georganiseerde criminaliteit. Uitwerking instrumentarium en toepassing op de ICT-ontwikkelingen. Elsevier Overheid, 's-Gravenhage.
- Landman, R., F. Schröter, S. der Kinderen (1998)
Het crimineel gebruik van stichtingen. Dienst nationale recherche informatie, Zoetermeer.
- Meloen, J., R. Landman, H. de Miranda, J. van Eekelen, S. van Soest (2003)
Buit en besteding. Een empirisch onderzoek naar de omvang, de kenmerken en de besteding van misdaadgeld. Elsevier overheid, Zoetermeer.
- Meldpunt ongebruikelijke transacties (2006)
Jaaroverzicht 2005. Vooruitblik 2006. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2005)
Nota met nadere uitwerking van maatregelen ter bestrijding van misbruik van non-profit organisaties voor terrorismefinanciering (Nota Zalm). Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2005)
Discussie algemeen nut beogende instelling en in de fiscaliteit (Nota Wijn). Ministerie van Financiën, Den Haag.
- Ministerie van Justitie (2005)
Meldingen Ongebruikelijke Transacties. Jaaroverzicht 2004, vooruitblik 2005. Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Roule, T.J. (2002)
Post 911 financial freeze dries up Hamas funding, in: Janes Intelligence Review 14 (5), 17-19.
- Santen, B.P.A., A. de Bos (2006)
Governance van stichtingen: een empirische studie. Tijdschrift voor ondernemingsbestuur. 2 (3), 91-102. Uitgeverij Paris, Zutphen.
- Schoenmaker, D., A.B. Engberts (2004)
Stichtingen, verenigingen en charitas. Interview-NSS, Amsterdam.
- Schuyt, Th.N.M. (red.) (2005)
Geven in Nederland 2005. Giften, legaten, sponsoring en vrijwilligerswerk. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten.
- Scott-Joynt, J. (2003)
Charities in terror fund spotlight. It's never easy running a charity. BBC News Online.

- Schluter, A., V. Then, P. Walkenhorst (red) (2001)
 Foundations in Europe. Society, management and law.
 Bertelsmann foundation, London.
- Snippe, J., B. Bieleman, H. Naayer, C. Ogier (2004)
 Preventieve doorlichting cannabissector c.a.. St. INTRAVAL,
 Groningen-Rotterdam.
- Stoep, R. van der, J. Snippe, B. Bieleman (2007)
 Goed bedoeld. Preventieve doorlichting goede doelen-sector.
 St. INTRAVAL, Groningen-Rotterdam.
- Timmons, H. (2006)
 British Study Charitable Organization for Links to Plot. New
 York Times, 25 augustus.
- Vereniging Fondsenwervende Instellingen (VFI) (2005)
 Advies goed bestuur voor goede doelen. VFI, Amsterdam.
- Versteegh, C.R.M. (2003)
 De goede doelstichting. Naar een systeem van
 overheidstoezicht? Een rechtsvergelijkend onderzoek. Lemma,
 Utrecht.
- Versteegh, C.R.M. (2006)
 Civil society onder druk. Tijdschrift voor ondernemingsbestuur
 2 (4), 145-160. Uitgeverij Paris, Zutphen.
- Vries, T. de, Veldkamp, B.P. (2005)
 Pilot risicoanalyse stichtingen op criminaliteit, incl. terrorisme.
 Ministerie van Justitie, Den Haag.
- Unger, B. (2006)
 De omvang van en het effect van het witwassen, in: Justitiële
 verkenningen 32 (2). Boom Juridische Uitgevers, Den Haag.
- Wessels, B. (1996)
 Profiel van stichtingen en verenigingen in Nederland 1995.
 Stichting & Vereniging, 1-8.
- Woelderens, S.R. van (2005)
 Sectorstudie Charitas. ING, Amsterdam.
- Jaarverslagen (2001-2005) van diverse relevante organisaties
 - Websites van diverse relevante organisaties
 - Diverse overheids- en strafrechtelijke documentatie

LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AFM	Autoriteit Financiële Markten
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BIK	Branche-indeling Kamer van Koophandel
BLOM	Bureau Landelijk Officier Meldpunt ongebruikelijke transacties
BV	Besloten Vennootschap
CBF	Centraal Bureau Fondsenwerving
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CJD	Centraal Justitieel Documentatiecentrum
DNB	De Nederlandsche Bank
DNRI	Dienst Nationale Recherche Informatie
ECD	Economische Controledienst
FATF	Financial Action Task Force on Money Laundering
FEC	Financieel Expertisecentrum
FIN	Vereniging van Fondsen in Nederland
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
FP	Functioneel Parket
JDS	Justitieel Documentatiesysteem
JustID	Justitiële Informatiedienst
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsvereniging
KvK	Kamer van Koophandel
LOvJ	Landelijk Officier van Justitie
MOT	Melding Ongebruikelijke Transacties
NMa	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NV	Naamloze Vennootschap
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OM	Openbaar Ministerie
RFB	Raad voor de Financiële Betrouwbaarheid
TK	Tweede Kamer
TMF	Thematische Medefinanciering
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wft	Wet financieel toezicht
Wtt	Wet toezicht trustkantoren
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

BIJLAGE UITSPLITSINGEN HANDELSREGISTER

In deze bijlage wordt een overzicht gegeven van de aantallen stichtingen en verenigingen in de meest gedetailleerde subcategorieën van het Handelsregister van de Kamer van Koophandel d.d. 7 november 2006. Alleen de hoofdcategorieën die in tabel 2.1 op blz. 27 staan vermeld, zijn hier nader uitgesplitst. Ook in deze tabellen zijn alleen de subcategorieën met meer dan 1.000 stichtingen en verenigingen weergegeven, indien dit van toepassing is. Van de categorieën 'overige dienstverlening' en 'uitgeverij/drukkerij' zijn geen uitsplitsingen mogelijk naar subcategorieën met meer dan 1.000 stichtingen en verenigingen. Van deze categorieën zijn geen extra tabellen opgenomen.

Tabel 1 Aantallen stichtingen en verenigingen in de categorie 'Maatschappelijke organisaties'

Subcategorie 'Maatschappelijke organisaties'	BIK- code	Aantal stichtingen		Aantal verenigingen		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Overige belangenverenigin- gen specifieke groepen	913377	5.263	12	3.730	8	8.993	10
Personeelsverenigingen	913312	290	1	5.675	11	5.965	6
Belangenverenigingen niet elders genoemd	913378	2.150	5	2.977	6	5.127	6
Religieuze organisaties	91311	3.702	9	896	2	4.598	5
Huurdersbelangen- verenigingen	913374	681	2	3.794	8	4.475	5
Belangenvereniging plaatselijke ondernemers	911103	680	2	3.652	7	4.332	5
Steunfondsen op het gebied van kunst en cultuur	913335	3.866	9	200	0	4.066	4
Overige steunfondsen niet elders genoemd	913336	3.561	8	255	1	3.816	4
Overige hobbyclubs	913329	637	1	2.533	5	3.170	3
Overige gezelligheids- verenigingen	913316	462	1	2.692	5	3.154	3
Ideële organisaties niet elders genoemd	913363	2.499	6	478	1	2.977	3
Exploitatieverenigingen van flats, woningen en dergelijke	913375	425	1	2.259	5	2.684	3
Besloten sociale clubs	913313	678	2	1.842	4	2.520	3
Steunfondsen op het gebied van educatie	913331	2.386	6	123	0	2.509	3

Tabel 1 Aantallen stichtingen en verenigingen in de categorie 'Maatschappelijke organisaties' (vervolg)

Subcategorie 'Maatschappelijke organisaties'	BIK- code	Aantal stichtingen		Aantal verenigingen		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Steunfondsen op het gebied van gezondheidszorg	913332	2.187	5	134	0	2.321	3
Kunstbevordering	913343	1.909	4	234	0	2.143	2
Vriendenkring op het gebied van kunst en cultuur	913341	1.635	4	489	1	2.124	2
Beroepsorganisa- ties	9112	448	1	1.617	3	2.065	2
Milieuverenigingen	913362	1.159	3	869	2	2.028	2
Politieke organisaties	9132	403	1	1.578	3	1.981	2
Carnavalsvereni- gingen	913311	458	1	1.473	3	1.931	2
Ouderverenigingen voor het basisonderwijs	913371	187	0	1.701	3	1.888	2
Steunfondsen op het gebied van sport	913333	1.532	4	125	0	1.657	2
Werkgevers- en werknemersor- ganisatie	911102	310	1	1.298	3	1.608	2
Overkoepelende organen op het gebied van educatie	913353	1.335	3	260	1	1.335	1
Fokverenigingen	913321	46	0	1.283	3	1.329	1
Overige levensbeschou- welijke organisaties	91312	754	2	409	1	1.163	1
Overige subcategorieën	Overig	4.934	11	6.813	14	10.475	11
Totaal maatschappelij- ke organisaties	91*	43.045	100	49.389	100	92.434	100

Tabel 2 Aantallen stichtingen en verenigingen in de categorie 'Cultuur/sport/recreatie'

Subcategorie 'Cultuur/sport/ recreatie'	BIK- code	Aantal stichtingen		Aantal verenigingen		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Beoefening van podiumkunst	92311	3.646	14	10.760	24	14.406	21
Dienstverlening, organisatie ten behoeve van cultuur	92323	5.112	20	605	1	5.717	8
Monumentenzorg	92523	2.488	9	557	1	3.045	4
Voetbalsport	92621	115	0	2.713	6	2.828	4
Organiseren van sport-evenementen	92655	1.797	7	308	1	2.105	3
Paardensport-verenigingen	926251	293	1	1.721	4	2.014	3
Tennis	92624	75	0	1.723	4	1.798	3
Organiseren van recreatieve evenementen	927242	1.374	5	372	1	1.746	2
Gymnastiekverenigingen	926311	35	0	1.409	3	1.444	2
Volleybalverenigingen	926322	39	0	1.225	3	1.264	2
Schaats- en ijshockey-verenigingen	926281	89	0	1.121	3	1.210	2
Musea	92522	1.106	4	88	0	1.194	2
Hengelsport	92723	23	0	1.109	3	1.132	2
Overige activiteiten op het gebied van recreatie	927244	502	2	589	1	1.091	2
Zaalvoetbalverenigingen	926321	29	0	996	2	1.025	1
Overige subcategorieën	Overig	9.480	36	18.654	42	28.134	40
Totaal 'Cultuur/sport/recreatie'	92*	26.203	100	43.950	100	70.153	100

Tabel 3 Aantallen stichtingen en verenigingen in de categorie 'Gezondheid en welzijn'

Subcategorie 'Gezondheid en welzijn'	BIK- code	Aantal stichtingen		Aantal verenigingen		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Sociaal-cultureel werk	85336	8.093	27	6.436	62	14.529	36
Overkoepelende organisaties op het gebied van welzijnszorg	85343	9.950	33	669	6	10.619	26
Exploitatie van gemeenschaps- en dorpshuizen	85342	1.812	6	214	2	2.026	5
Kinderopvang	85311	1.711	6	106	1	1.817	4
Overige gezondheids- instellingen	85174	354	1	1.382	13	1.736	4
Overige subcategorieën	Overig	8.073	27	1.583	15	9.656	24
Totaal 'Gezondheid en welzijn'	85*	29.993	100	10.390	100	40.383	100

Tabel 4 Aantallen stichtingen en verenigingen in de categorie 'Financiële instellingen'

Subcategorie 'Financiële instellingen'	BIK- code	Aantal stichtingen		Aantal verenigingen		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Financiële holdings	65234	13.783	78	49	3	13.832	72
Beleggingsinstel- ling met beperkte toetreding	65233	1.260	7	1.514	91	2.774	14
Beleggingsinstel- lingen in financiële activa	65231	1.995	11	24	1	2.019	10
Overige subcategorieën	Overig	620	4	68	4	688	4
Totaal 'Financiële instellingen'	65*	17.658	100	1.655	100	19.313	100

Tabel 5 Aantallen stichtingen en verenigingen in de categorie 'Activiteiten voor financiële instellingen'

Subcategorie 'Activiteiten voor financiële instellingen'	BIK-code	Aantal stichtingen		Aantal verenigingen		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Administratiekantoor voor aandelen en obligaties	67131	12.842	91	20	22	12.862	90
Overige subcategorieën	Overig	1.324	9	70	78	1.394	10
Totaal 'Activiteiten voor financiële instellingen'	67*	14.166	100	90	100	14.256	100

Tabel 6 Aantallen stichtingen en verenigingen in de categorie 'Overige zakelijke dienstverlening'

Subcategorie 'Overige zakelijke dienstverlening'	BIK-code	Aantal stichtingen		Aantal verenigingen		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Overige administratiekantoren	74125	4.030	42	25	3	4.055	39
Overige subcategorieën	Overig	5.611	58	831	97	6.442	61
Totaal 'Overige zakelijke dienstverlening'	74*	9.641	100	856	100	10.497	100

Tabel 7 Aantallen stichtingen en verenigingen in de categorie 'Makelaardij'

Subcategorie 'Makelaardij'	BIK-code	Aantal stichtingen		Aantal verenigingen		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Beheer van onroerend goed	7032	1.175	31	189	24	1.364	30
Verhuur van onroerend goed n.e.g.	702042	1.107	29	106	14	1.213	27
Overige subcategorieën	Overig	1.495	40	489	62	1.984	43
Totaal 'Makelaardij'	70*	3.777	100	784	100	4.561	100

Tabel 8 Aantallen stichtingen en verenigingen in de categorie 'Onderwijs'

Subcategorie 'Onderwijs'	BIK- code	Aantal stichtingen		Aantal verenigingen		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Basisonderwijs voor leerplichtigen	80101	769	23	657	65	1.426	32
Overige subcategorieën	Overig	2.609	77	361	35	2.970	68
Totaal 'Onderwijs'	80*	3.378	100	1.018	100	4.396	100

Tabel 9 Aantallen stichtingen en verenigingen in de categorie 'Speur- en ontwikk. werk'

Subcategorie 'Speur- en ontwikk. werk'	BIK- code	Aantal stichtingen		Aantal verenigingen		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Maatschappij- en geestesweten- schappelijk research	7320	1.250	44	239	48	1.489	45
Overige subcategorieën	Overig	1.575	56	258	52	1.833	55
Totaal 'Speur- en ontwikk. werk'	73*	2.825	100	497	100	3.322	100

Tabel 10 Aantallen stichtingen en verenigingen in de categorie 'Verzekeringswezen/ pensioenfondsen'

Subcategorie 'Verzekerings- wezen/ pensioenfondsen'	BIK- code	Aantal stichtingen		Aantal verenigingen		Totaal	
		n	%	n	%	N	%
Ondernemings- pensioenfonds en -spaarfonds	66022	1.049	62	11	5	1.060	56
Overige subcategorieën	Overig	638	38	190	95	828	44
Totaal 'Verz. wezen/ pensioen- fondsen'	66*	1.687	100	201	100	1.888	100

Stichtingen, verenigingen en criminaliteit

Over de activiteiten van stichtingen en verenigingen in Nederland is weinig bekend. Mede daardoor is de vraag gerezen in hoeverre deze rechtsvormen worden misbruikt met een crimineel oogmerk. Om meer inzicht te krijgen in de populatie van stichtingen en verenigingen en het mogelijke misbruik daarvan, is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie een verkennend onderzoek uitgevoerd.

Onderzoeks- en adviesbureau INTRAVAl heeft deze studie naar de mogelijke betrokkenheid van stichtingen en verenigingen bij diverse vormen van criminaliteit verricht. Het onderzoek bestaat uit drie onderdelen: een verkenning en beschrijving van de populatie met behulp van openbare bronnen; een doorlichting op basis van beschikbare (registratie)gegevens en gesprekken met experts; en een verdieping bestaande uit gerichte analyses en aanvullende interviews.

In dit boek wordt ingegaan op de organisatiestructuur van stichtingen en verenigingen en hun kenmerken en activiteiten. Daarnaast wordt aandacht besteed aan het overheidstoezicht op rechtspersonen. Tevens wordt geschetst welke vormen van criminaliteit door stichtingen en verenigingen (kunnen) worden gepleegd. Ook wordt ingegaan op de betrokkenheid van bestuursleden bij delicten. Het onderzoek geeft voorts een overzicht van de kwetsbare eigenschappen van stichtingen en verenigingen en maakt duidelijk in welke gevallen er een verhoogd criminaliteitsrisico is.

ISBN 978 90 8874 021 3