

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 duizend 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.

