

Fraude in Beeld

Deel III

Bruikbaarheid en illustratie

Inhoud

Afkortingen	7
1 Inleiding	11
2 Computerservicebureaus	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Redenen speciale aandacht computerservicebureaus	16
2.3 Onderzoeksvragen	17
2.3.1 Kenmerken van de branche	17
2.3.2 Vormen van non-compliant gedrag	18
2.3.3 Oorzaken van fraude	19
2.3.4 Aanpak van fraude	22
2.4 Conclusies en aanbevelingen	24
2.4.1 Brancheorganisaties	24
2.4.2 Certificering	25
2.4.3 Pakkans	25
3 Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Methode van onderzoek	29
3.2.1 Respondenten	29
3.2.2 Procedure	30
3.2.3 Begrippenkader	31
3.3 Resultaten	32
3.4 Resultaten – branche	33
3.4.1 Het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen	34
3.4.2 Motieven fraudeur	35
3.5 Resultaten – regelnaleving en fraudemethodieken	38
3.5.1 Achtergrondinformatie over en door de ondernemers	38
3.5.2 De mate van ervaring, kennis en vermoeden van fraude van handhaver (clusterniveau)	38
3.5.3 De belangrijkste oorzaken van fraude volgens handhavers en ondernemers (clusterniveau)	38
3.5.4 Fraudevormen	38
3.5.5 De belangrijkste veroorzakers (voorspellers) van regelovertreding (brancheniveau)	39
3.5.6 Agrarische sector	39
3.5.7 Risico's	41
3.5.8 Indicatoren	42

3.6	Resultaten – aanpak	43
3.6.1	Clusterniveau	44
3.6.2	Brancheniveau	44
3.7	Conclusies, aandachtspunten en aanbevelingen	46
3.7.1	Conclusies	46
3.7.2	Aandachtspunten	48
3.7.3	Aanbevelingen	49
3.7.4	Bruikbaarheid Fraude in Beeld	50
4	De rol van Fraude in Beeld in de themaselectie voor het jaar 2007 door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst	53
4.1	Inleiding	53
4.2	Het project Tasman	55
4.3	Gebruik van Fraude in Beeld in de signaleringsfase en verdiepingsfase	56
4.4	Conclusie	63
5	Vastgoed	65
5.1	Inleiding	65
5.2	Beschrijving van de vastgoedsector	66
5.2.1	Handel in en exploitatie van vastgoed	66
5.2.1.1	Witwassen in de praktijk	67
5.2.2	Bouwnijverheid	68
5.2.3	Het cluster ‘De grote-bouwfraudeur’	71
5.2.3.1	Determinanten van fraude	72
5.2.3.2	Aanpak van fraude	73
5.2.4	Het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’	73
5.2.4.1	Determinanten van fraude	74
5.2.4.2	Aanpak van fraude	75
5.2.5	Overige clusters en branches	75
5.3	Conclusies en aanbevelingen	77
6	Vervoerders van afval	79
6.1	Inleiding	79
6.1.1	Aanleiding	79
6.1.2	Aandacht voor vervoerders van afval	79
6.1.3	Doel	80
6.1.4	Leeswijzer	80
6.2	Branche	81
6.2.1	Regelgeving	81
6.2.2	Cluster en branche	82
6.3	Regelnaleving	84
6.3.1	Fraudecluster	84
6.3.2	Handhavers en ondernemers over regelnaleving	85
6.3.3	Fraudemethode	87

6.4	Aanpak	88
6.4.1	Aanpak volgens Fraude in Beeld	88
6.4.2	Aanpak volgens aanvullende interviews	89
6.5	Conclusies en aanbevelingen	90
6.5.1	Inhoudelijke conclusies	90
6.5.2	Toepasbaarheid Fraude in Beeld	91
7	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	93
7.1	Bruikbaarheid	93
7.2	Toegankelijkheid	95
7.3	Vervolgstappen	95
7.4	Tot besluit	97
	Literatuur	99
Bijlage 1	Branches binnen het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’	101
Bijlage 2	Uitgebreid begrippenkader	103
Bijlage 3	Achtergrondinformatie van een branche uit Fraude in Beeld	107
Bijlage 4	Wegingskader	109
Bijlage 5	Overzicht clusters en branches	111
Bijlage 6	Bouwnijverheid	113

Afkortingen

ABC	Activity-based costing
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AI	Arbeidsinspectie (Ministerie SZW)
AID-DO	Algemene Inspectiedienst Dienst Opsporing (Ministerie LNV)
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ATR	Advanced tax ruling
AVR	Afvalverwerking Rijnmond (bedrijf)
AVV	Arubaanse vrijgestelde vennootschap
BA	Bepaalde aansprakelijkheid
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BIK(-code)	Bedrijfsindeling Kamers van Koophandel
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
BOOM	Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen
BTW	Belasting toegevoegde waarde (omzetbelasting)
B&U	Burgerlijke en utiliteitsbouw
BV	Besloten vennootschap
CBA	Centrale basisadministratie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of wild fauna and flora
CPB	Centraal Planbureau
CTG	College Tarieven Gezondheidszorg
DNB	De Nederlandsche Bank
ECD	Economische Controledienst (Ministerie EZ)
EVOA	Europese verordening voor de overbrenging van afvalstoffen
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIB	Fraude in Beeld
Finec	Fraude en financieel economische criminaliteit
FIOD	Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst (Belastingdienst)
FP	Functioneel parket (OM)
GDR	Group Decision Room
GEFIS	Geïntegreerd fraudeinformatiesysteem (FIOD-ECD)
ID	Identiteit
IE	Intellectueel eigendom
IMPEL	European network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law
IOD	Inlichtingen- en opsporingsdienst
ISMA	Interne norm, Sociale norm, Mogelijkheden voor regelovertreding en Afschrikking
IVW	Inspectie Verkeer en Waterstaat (Ministerie V&W)

IWI	Inspectie Werk en Inkomen
KLPD	Korps landelijke politiediensten
LVN	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
M	Meld Misdaad Anoniem
MINAS	MINeralen AangifteSysteem
MKZ	Mond- en klauwzeer
MOE-landen	Midden- en Oost-Europalanden
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NCR	Nationale Coöperatieve Raad voor land en tuinbouw
NIWO	Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie
NMA	Nederlandse Mededingingsautoriteit
NV	Naamloze vennootschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OLAF	Office Européen de Lutte Anti-Fraude
OM	Openbaar Ministerie
OV	Overheid
POP	Plattelandsontwikkelingprogramma
R&D	Research and Development
RFL-meldingen	Regionaal Fraudeloketmeldingen
RGD	Rijksgebouwendienst (Ministerie VROM)
RSG	Regeling Structuurverbetering glastuinbouw
SBI	Standaard bedrijfsindeling (van CBS)
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (Ministerie SZW)
SOB	Sector Ondersteuning Bedrijfsvoering
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TLN	Transport en Logistiek Nederland (branchevereniging)
TFS	Trans-frontier shipment
UA	Uitgesloten aansprakelijkheid
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VKC	Vastgoedkenniscentrum (Belastingdienst)
VGEM	Veiligheid, gezondheid, economie en milieu
VIHB	Vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen
VNO	Verbond van Nederlandse Ondernemingen
VpB	Vennootschapsbelasting
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VT	Voorlopige teruggaaf
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
WA	Wettelijke aansprakelijkheid
WCK	Wet op het consumentenkrediet
WED	Wet economische delicten
WGT	Wet inzake de geldtransactiekantoren
WTB	Wet toezicht beleggingsinstellingen

WTK	Wet toezicht kredietwezen
WTO	World Trade Organisation
WTT	Wet toezicht trustkantoren
ZBO	Zelfstandig bestuursorgaan
ZZP	Zelfstandige zonder personeel

HOOFDSTUK 1

Inleiding

Deel II richtte zich op de tweeledige doelstelling van Fraude in Beeld: kennisontwikkeling en methodiekontwikkeling. De resultaten van de vijf onderzoeken in het tweede deel leveren gezamenlijk veel nieuwe kennis. De nadruk ligt daarbij op de beantwoording van de relevante (wetenschappelijke) onderzoeksvragen. De methode lijkt op het eerste gezicht bruikbaar en grotendeels voor herhaling vatbaar. Op basis van de resultaten zijn bruikbare aanbevelingen gedaan. De resultaten en aanbevelingen blijven echter nog wel steken op een redelijk hoog abstractieniveau. Ze gaan bijvoorbeeld in op de kans regelovertredingen te constateren in clusters of branches en op de mogelijke effecten van de inzet van bepaalde typen handhavingsinstrumenten. Voor toepassing op het strategische niveau van de handhaving behoeven de resultaten en de aanbevelingen nog wel enige concretisering. Dit derde deel van Fraude in Beeld beschrijft deze concretisering aan de hand van enkele voorbeelden. De vraag die daarbij centraal staat luidt: hoe kunnen de resultaten van Fraude in Beeld worden gebruikt en toegepast in de handhavings- en beleidspraktijk?

De handhaving worstelt op het strategische niveau met een groot aantal verschillende vragen. Dit betreffen vragen over het wie, wat, waar, waarom, waartoe en hoe van het handhaven. Welke onderwerpen komen bijvoorbeeld in aanmerking voor een thematische behandeling?¹ Welke instrumenten lijken vooral bruikbaar en welke partijen zouden een rol in het thema kunnen vervullen? Het is niet mogelijk om in deze rapportage op elk van deze vragen in te gaan. Om enig inzicht te geven in de bruikbaarheid en toegankelijkheid van de verzamelde informatie is ervoor gekozen illustratief enkele verkennende onderzoeken uit te voeren. Deze illustraties zijn bedoeld om de lezer zich een beeld te laten vormen van de bijdrage die Fraude in Beeld kan leveren aan het beantwoorden van specifieke handhavingsvragen. In de beschrijving van de illustraties is, naast de gegevens uit de onderzoeken van Fraude in Beeld, telkens gebruikgemaakt van andere bronnen. De verzamelde gegevens bij de onderzoeken uit het tweede deel bevatten immers zeker niet alle antwoorden op alle vragen. Deze gegevens

¹ Onder een thema wordt in dit verband begrepen: (groepen van) fraudevormen in combinatie met (groepen van) branches in combinatie met de inzet van (een mix van) handhavingsinstrumenten.

vormen gezamenlijk een van de bronnen waaruit de handhaver in de praktijk kan putten om de relevante vragen te beantwoorden.

Om een beeld te geven van de gebruiksmogelijkheden van Fraude in Beeld zijn hierna zes hoofdvragen opgenomen. Daarbij is per hoofdvraag kort aangegeven welke onderzoeken uit Deel II informatie bevatten waarmee deze vragen beantwoord kunnen worden. Voor een meer uitgebreide beschrijving van de benoemde concepten verwijzen we naar de desbetreffende hoofdstukken in het tweede deel. De zes hoofdvragen representeren de verschillende perspectieven van waaruit handhavers het probleem waarmee zij worstelen kunnen benaderen.

Waar vindt fraude plaats?

De resultaten van Fraude in Beeld leveren op brancheniveau een indicatie van de kans dat men fraude zal kunnen constateren. Hiertoe kan men gebruikmaken van de fraude-index zoals beschreven in het tweede onderzoek, Verwachtingen van fraude.

Wat voor fraude vindt plaats?

In elk van de onderzoeken zijn gegevens verzameld over fraudevormen en -methodieken. Het eerste onderzoek (Fraude van nu) en het vierde onderzoek (Handhavers over fraude) geven een overzicht van fraudevormen en -methodieken die, volgens de diensten en handhavers, voorkomen binnen branches en binnen clusters van branches. Hierbij komen onder meer aan de orde: de fraudevormen en -methodieken per branche of cluster, het al dan niet branche- of clusterspecifieke van fraudevormen en -methodieken, de diversiteit van clusterspecifieke fraudevormen (kent een cluster/branche veel of juist heel weinig verschillende soorten fraudevormen en -methodieken?). Daarnaast is in het derde onderzoek (Ondernemers over fraude) aan ondernemers gevraagd welke vormen van regelovertreding zij waarnemen in hun branche. Het tweede onderzoek (Verwachtingen van fraude) geeft een overzicht van profielbranches. Dat zijn branches die sterk lijken op branches uit clusters. Daarvan wordt verondersteld dat zich in deze branches, als er zich fraude voordoet, waarschijnlijk dezelfde vormen van fraude zullen voordoen als in de clusters. Ten slotte geeft het vijfde onderzoek (Scenariostudie Fraude in Beeld) per scenario aanwijzingen over de fraudes die in de toekomst zouden kunnen voorkomen.

Waarom vindt fraude plaats: wat zijn determinanten van regelovertreding?

Het tweede onderzoek (Verwachtingen van fraude) toont op brancheniveau een aantal indicatoren van fraude. Zo lijkt fraude zich vooral in branches voor te doen waar een non-compliance norm heerst (er zijn eerder veel regelovertredingen geconstateerd), waar sprake is van crisis (veel faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen) en waarbinnen zich veel ex-fraudeurs met een zwakke binding ophouden. Branches verschillen in de mate waarin deze indicatoren aanwezig zijn. Het derde onderzoek (Ondernemers over fraude) toont dat ondernemers op individueel niveau verschillen in de mate waarin sprake is van non-compliance interne en sociale normen, de mate waarin mogelijkheden tot regelovertreding aanwezig zijn en de mate waarin er sprake is van veel of juist weinig afschrikking. Deze variabelen blijken gezamenlijk sterk bepalend voor de mate waarin ondernemers geneigd zijn de regels te overtreden. Op cluster- en brancheniveau zijn er enkele verschillen gevonden in de aanwezigheid van deze determinanten van regelovertreding.

Wat is het handhavingdoel?

Het vierde onderzoek (Handhavers over fraude) onderscheidt vier handhavingdoelen: daders aanpakken, regel naleving stimuleren, schade beperken en maatschappelijke veranderingen teweegbrengen. Daarbij zijn de gestelde doelen volgens de handhavers van belang voor de instrumentkeuze en voor de mate waarin die doelen worden gerealiseerd.

Welke aanpak is de meest effectieve?

Het vierde onderzoek (Handhavers over fraude) beschrijft op clusterniveau de effectiviteit van de toepassing van verschillende handhavinginstrumenten zoals gepercipieerd door handhavers.

Wie pakt de fraude aan?

In zowel het eerste onderzoek (Fraude van nu) als in het vierde onderzoek (Handhavers over fraude) is navraag gedaan naar de fraudevormen die vanuit de verschillende diensten binnen verschillende branches of clusters worden aangepakt. Dit geeft de mogelijkheid om aan de hand van specifieke fraudevormen of branches na te gaan welke diensten zich toeleggen op de aanpak van fraude. Dit vormt een mogelijk aanknopingspunt voor het denken over het gezamenlijk oppakken van bijvoorbeeld een thema.

De onderzoeken in dit deel

De illustratieve onderzoeken in Deel III van Fraude in Beeld richten zich vooral op het leveren van kennisbijdragen voor de te maken keuzes rond thema's. Het gaat om vijf onderzoeken:

- Computerservicebureaus (hoofdstuk 2);
- Holdings, trustee- of houdstermaatschappijen (hoofdstuk 3);
- De rol van Fraude in Beeld in de themaselectie voor het jaar 2007 door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (hoofdstuk 4);
- Vastgoed (hoofdstuk 5);
- Vervoerders van afval (hoofdstuk 6).

Deze onderzoeken zijn illustraties van verschillende manieren waarop kennis uit Deel II van Fraude in Beeld in de praktijk van de handhaving kan worden benut. De hoofdstukken 2 en 3 illustreren de verkenning van een branche die niet eerder door de handhaving als fraudegevoelig is bestempeld, maar wel als zodanig naar voren komt uit Fraude in Beeld. Het gaat hier om de geïdentificeerde profielbranches die hoog scoren op de fraude-index: de Computerservicebureaus (hoofdstuk 2) en de Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen in de agrarische sector (hoofdstuk 3). De hoofdstukken 5 en 6 beschrijven een verkenning van thema's die door de diensten op een andere wijze gekozen zijn: het thema Vastgoed (hoofdstuk 5) en het thema Vervoerders van afval (hoofdstuk 6). Hoofdstuk 4 illustreert de wijze waarop informatie uit Fraude in Beeld een bijdrage kan leveren aan het maken van de themakeuze bij een bijzondere opsporingsdienst.

In vier van de vijf verkennende en verdiepende onderzoeken (de hoofdstukken 2, 3, 5 en 6) is telkens een min of meer vergelijkbare methode gebruikt. De methode die is gebruikt in het onderzoek naar het themakeuzeproces (hoofdstuk 4) wijkt hiervan substantieel af.

Bij elk van de verkennende en verdiepende onderzoeken is allereerst nagegaan in hoeverre de onderzoeken uit Deel II informatie bevatten over de desbetreffende branche(s), de mate van regelnaleving, de determinanten van fraude en de mogelijk in te zetten handhavingsinstrumenten. Dit gebeurde in alle vier de onderzoeken op dezelfde wijze. Het daaruit voortvloeiende overzicht is gebruikt als startpunt voor de beschrijving. Dit is vervolgens aangevuld met informatie uit semigestructureerde interviews met diverse deskundigen.

Voor deze onderzoeken zijn deskundigen met verschillende achtergronden geïnterviewd: fraudedeskundigen, marktdeskundigen en deskundigen van een handhavingsaanpak. Welke hoofdonderwerpen aan bod kwamen – branche (inclusief bijbehorend cluster), regelnaleving en/of aanpak van fraude – was afhankelijk van de respondent. Bij de marktdeskundigen lag de focus op de branche zelf, bij de fraudedeskundigen op de regelnaleving en bij de deskundigen van een handhavingsaanpak op de al dan niet effectieve inzet van handhavingsinstrumenten.

Voor de specifieke keuze van gespreksonderwerpen werd gebruikgemaakt van de relevante theoretische concepten van het tweede deel van Fraude in Beeld. Dit betrof bijvoorbeeld sociale binding, de economische situatie, de mogelijkheid tot regelovertreding of een type handhavingsinstrument. Wanneer het gesprek zich concentreerde op een branche waarin de sociale normen een bijzondere rol lijken te vervullen, ging het bijvoorbeeld over de mate van sociale binding en sociale normen. Bij een focus op regelnaleving ging het gesprek bijvoorbeeld over fraudevormen en mogelijkheden tot regelovertreding. Bij interviews die betrekking hadden op de aanpak is onder andere gesproken over (voorwaarden voor) de inzet van specifieke handhavingsinstrumenten binnen de doelgroep en de verwachte effectiviteit daarvan.

Aan de hand van deze vijf onderzoeken wordt in dit deel – naast een inhoudelijke beantwoording van de onderzoeksvragen – een eerste indruk verkregen van de bruikbaarheid en toegankelijkheid van de informatie uit de onderzoeken van Deel II van Fraude in Beeld. De onderzoeken in dit deel geven de toekomstige gebruiker van Fraude in Beeld hiermee enkele voorbeelden van de mogelijkheden die Fraude in Beeld biedt.

Het afsluitende hoofdstuk gaat vooral in op de bruikbaarheid en toegankelijkheid van de informatie uit Fraude in Beeld bij de beantwoording van strategische handhavingsvragen. Dat hoofdstuk gaat hierop in aan de hand van drie vragen:

- Is de informatie uit Fraude in Beeld bruikbaar bij het beantwoorden van strategische handhavingsvragen en welke beperkingen zijn daarbij te onderkennen?
- In hoeverre is de informatie uit Fraude in Beeld toegankelijk en welke beperkingen zijn daarbij te onderkennen?
- Welke vervolgstappen kunnen worden ondernomen om de bruikbaarheid en toegankelijkheid van Fraude in Beeld te continueren en zo mogelijk te verbeteren?

HOOFDSTUK 2

Computerservicebureaus

2.1 Inleiding

Het is al lang niet meer zo dat het voor ondernemingen een vrije keuze is om te automatiseren. Er zijn nauwelijks nog bedrijfsvormen te bedenken waarin ondernemingen die zich afwenden van automatisering, kunnen overleven. Ook de kleinste bedrijven hebben voor kantoor-toepassingen op z'n minst wel ergens een desktop-pc staan. Geautomatiseerde systemen zijn echter nog steeds dusdanig complex dat ondernemingen voor allerlei zaken zoals het ontwerp, de bouw ervan en ook bij de aanschaf van een gereed product: de implementatie, het gebruik en het onderhoud, zich voor advies en uitvoering al snel moeten verlaten op gespecialiseerde bedrijven. Steeds meer organisaties, zowel privaat als publiek, besteden IT-operaties uit. Door deze situatie is een enorme afhankelijkheid ontstaan van externe automatiseringsdeskundigen.

Computerservicebureaus (onder verschillende aanduidingen bekend: vaak wordt ook gesproken over service providers) voorzien in die gewenste deskundigheid. Het kan daarbij gaan om grote ondernemingen die een reeks van diensten aanbieden, of middelgrote tot zeer kleine (eenmans)ondernemingen, die zich bijvoorbeeld toeleggen op consultancy of slechts enkele aspecten van automatisering. De branche als geheel biedt een breed scala aan diensten aan: detachering van personeel, ontwikkeling van software, onderhouden, begeleiden en implementeren van systemen, netwerkbeheer, consultancy en advies, reparatie, ontwikkeling van internetsites etc. Zaken als ondersteuning bij de doorlichting van de organisatie, advisering bij de aanpassing van de organisatie of hulp bij de inrichting en uitvoering van opleidingsprogramma's vormen voor veel bureaus een belangrijk onderdeel van het dienstenpakket. Hetzelfde geldt voor de verkoop van softwareproducten in de vorm van door andere producenten geleverde pakketten, maar ook voor de ontwikkeling van maatwerk.

Voor zover het gaat om de realisatie van automatiseringsprojecten is het beeld van de prestaties van ICT-bedrijven, waaronder computerservicebureaus, niet onverdeeld gunstig. Veel trajecten lopen gedurende hun ontwikkeling vertraging op, kosten veel meer dan begroot en bieden uiteindelijk minder functionaliteiten dan met de opdrachtgever was overeengekomen. In 1994 bleek uit onderzoek van de Standish Group onder 351 IT-managers in de Verenigde Staten, dat

31% van alle automatiseringsprojecten was mislukt (afgebroken of de resultaten nooit in gebruik genomen), 53% niet op de afgesproken wijze werd opgeleverd (te laat, te duur, te weinig) en dat slechts 16% op tijd, met de afgesproken specificaties en tegen de overeengekomen prijs werd opgeleverd.² Thans, ruim tien jaar later, is er niet veel verbetering te zien met nog steeds ongeveer gelijke percentages. Vergelijkbare onderzoeken die door andere instanties zijn uitgevoerd, bevestigen dit beeld. De oorzaak van het forse percentage mislukkingen onder de automatiseringsprojecten ligt vaak deels bij de opdrachtgever. Problemen ontstaan onder meer door slechte planning, gebrekkig onderzoek naar de eisen van de eindgebruiker, onvoldoende documentatie, gebrek aan betrokkenheid bij het leidinggevend niveau binnen de onderneming van de opdrachtgever, het ontbreken van voldoende kennis en begrip van de wijze waarop het bedrijf de procedures heeft ingericht, complexe afhankelijkheden en voortdurend bijgestelde verwachtingspatronen. Ook in minder vergaande opdrachten aan computerservicebureaus dan de realisatie van complete automatiseringsprojecten kunnen teleurstellingen voorkomen. Soms zal daarbij sprake zijn van verwijtbaarheid, in uitzonderingsgevallen van schuld. Dat kan zowel bij degene zijn die voor de realisatie van het automatiseringsproject heeft getekend, als bij de opdrachtgever. Het is onterecht om zelfs bij verwijtbaarheid of schuld in alle gevallen direct fraude te vermoeden. Omgekeerd is het echter naïef om die mogelijkheid te negeren.

2.2 Redenen speciale aandacht computerservicebureaus

De branche Computerservicebureaus is door de bijzondere opsporingsdiensten in het kader van dit onderzoek niet als fraudegevoelig aangemerkt. Dat betekent dat computerservicebureaus in de afgelopen jaren niet opvallend naar voren zijn gekomen in onderzoeken naar aanleiding van een melding of constatering van het niet-naleven van wet- en regelgeving. Van computerservicebureaus kan op basis van ervaringen van de bijzondere opsporingsdiensten dus niet worden gezegd dat zij zich veelal schuldig maken aan fraude. Niettemin geeft Fraude in Beeld aanleiding om deze branche vanuit de bijzondere opsporingsdiensten toch met bijzondere belangstelling te volgen. Gebleken is namelijk, dat de branche wel hoog scoort in de fraude-index. Zij staat in de top tien van meer dan 1300 branches die in Fraude in Beeld zijn beoordeeld op fraudegevoeligheid. In de terminologie van dit onderzoek is deze branche te karakteriseren als een profielbranche. Het is vanwege de hoge plaats op de fraude-index aannemelijk dat binnen de branche fraude voorkomt, ook al bestaat daar blijkens de binnen de bijzondere opsporingsdiensten uitgevoerde inventarisatie (nog) geen, of in ieder geval weinig zicht op.

² De Standish Group doet iedere twee jaar onderzoek naar het succes en falen van IT-projecten in de Verenigde Staten.

2.3 Onderzoeksvragen

Computerservicebureaus zijn in het kader van Fraude in Beeld ingedeeld in het cluster 'De koppelbaas'. Die indeling is gekozen vanwege de overeenkomsten die het profiel van de branche vertoont met profielen van de andere branches die tezamen dit cluster vormen. Als eerste is de vraag gesteld welke fraudevormen en fraudemethodieken binnen het cluster worden aangetroffen en wat daar de belangrijkste oorzaken van zijn. Van daaruit is gezocht naar omstandigheden en bijzonderheden die specifiek voor de branche Computerservicebureaus slecht nalevingsgedrag binnen de branche zouden kunnen veroorzaken of bevorderen en de soorten wet- en regelgeving die daarbij mogelijk worden overtreden. Vervolgens is onderzoek gedaan naar de vraag hoe niet-naleving binnen de branche het best kan worden voorkomen en in de praktijk kan worden bestreden; niet alleen volgens handhavers, maar ook volgens respondenten uit de branche zelf. In beide groepen bevinden zich kenners, met als verschil dat vanuit verschillende gezichtspunten wordt geredeneerd, hetgeen voor het onderzoek een voordeel is.

2.3.1 Kenmerken van de branche

De computerdienstverlening is als geheel een weinig stabiele branche. In de afgelopen jaren is er sprake geweest van veel starters die hun bedrijf binnen een jaar alweer staakten. De omvang van de branche is groot en zeer divers. Zij bestaat uit enkele grote (> 200 werknemers), een aantal middelgrote (50–200 werknemers) en zeer veel kleine bedrijven. Voortdurend worden met name kleine bedrijven opgericht, waarvan er veel ook weer snel verdwijnen. Verkopen en overnames komen ook voor. Er zijn relatief weinig investeringen nodig om een bedrijf te kunnen starten en er gelden maar heel weinig formele vereisten, hetgeen de branche laagdrempelig maakt. Het komt vaak voor dat een eigen bedrijf als nevenactiviteit wordt gestart door iemand die een dienstbetrekking elders heeft. Bedrijfsbeëindiging is bij tegenvallende resultaten in dergelijke gevallen een stap die voor de betrokkenen betrekkelijk weinig consequenties heeft en daarom relatief eenvoudig wordt gezet. In het recente verleden vonden echter met name ook veel faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen plaats.

De computerservicebureaus opereren in een conjunctuurgevoelige markt waarin thans, na een periode van stagnatie en afvlakking, weer sprake is van een sterke groei en schaarste aan informaticadeskundigen. Onafhankelijk daarvan ontstaan door voortdurende ontwikkelingen op het gebied van automatisering, specifieke niches waarop door specialisten kan worden ingesprongen. Die exclusiviteit verdwijnt na verloop van tijd weer door een onvermijdelijke veralgemenisering van kennis en grote concurrentie. Ondernemingen die het niet lukt om daarop constant in te spelen, verkeren snel in een kwetsbare positie.

De bedrijfsvoering van computerservicebureaus varieert van strak genormeerd, gecertificeerd en commercieel gestuurd bij de groten die zeer professioneel moeten kunnen inspelen op soms bijzonder strenge en complexe aanbestedingen van grote klanten, tot een meer ad hoc, soms zelfs cowboyachtige of studentikoze benadering bij de (heel) kleine ondernemingen. Bij de kleine computerservicebureaus waar het veelal om eenmansbedrijven gaat zonder personeel, is

als regel sprake van eenvoudige bedrijfsorganisaties met eenvoudige bedrijfsmiddelen. Grote ondernemingen zijn verplicht om hun jaarrekening door een accountant te laten controleren. Kleine(re) bedrijven zijn daartoe veelal niet verplicht.

Arbeid vormt voor bedrijven die wel personeel in dienst hebben, een belangrijke kostenpost die in sommige bedrijven kan oplopen tot 70% van de omzet. Bodyshopping, ofwel het detacheren van automatiseringspersoneel voor een bepaalde periode of een bepaald project bij een klant en uitbesteding in het geval van toenemende omvang en specialisatie van projecten komt om redenen van doelmatigheid geregeld voor. Groeimogelijkheden, met name voor de kleine en middelgrote ondernemingen, ontstaan wanneer bedrijven hun IT-functie aan computerservicebureaus uitbesteden. Om verschillende redenen, waarbij kostenoverwegingen een grote rol spelen, wordt daarbij regelmatig uitgeweken naar het buitenland. India, de Filipijnen, maar ook Oost-Europese landen zijn hiervoor erg in trek.

2.3.2 Vormen van non-compliant gedrag

Binnen het fraudecluster 'De koppelbaas' gaat het in veel gevallen om fraude in de context van arbeid, waarbij kan worden gedacht aan misbruik van administratieve rechten en plichten. Voorbeelden daarvan zijn overtreding van wet- en regelgeving op het gebied van arbeid (zoals uitbuiting van werknemers, premiefraude en illegale tewerkstelling) en belastingfraude (zoals carouselconstructies, fraude met directe en indirecte belastingen en jaarrekeningfraude). Daarnaast is door de bijzondere opsporingsdiensten geconstateerd dat binnen het cluster 'De Koppelbaas' subsidiefraude en faillissementsfraude voorkomt. Deze diversiteit aan fraudemethodieken blijkt zich geconcentreerd voor te doen binnen die branches die zich bezighouden met de makelaardij van arbeid, zoals arbeidsbemiddelingsbureaus en uitleen- en loonbedrijven.

Volgens handhavers zijn de negen meest voorkomende fraudevormen in het cluster 'De koppelbaas' in volgorde van frequentie van hoog tot laag de volgende:

- illegale tewerkstelling;
- premiefraude;
- uitbuiting;
- identiteitsfraude;
- integriteitsfraude;
- uitkeringsfraude;
- fraude met indirecte belastingen;
- fraude met directe belastingen;
- jaarrekeningfraude.

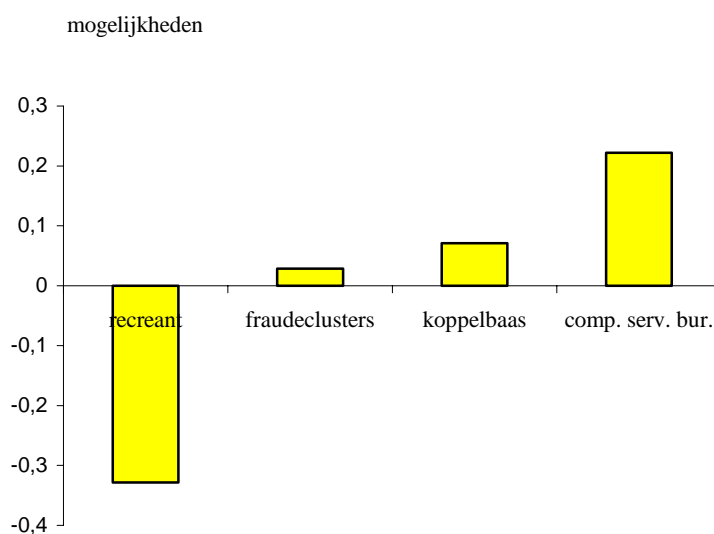
Ondernemers binnen het cluster noemen uitbuiting (overtreding van cao- en arbobepalingen ten koste van werknemers), instrumentale fraude en illegale tewerkstelling, maar die informatie is afkomstig van slechts enkele respondenten en waarschijnlijk niet representatief.

Het indelen van computerservicebureaus in het cluster 'De koppelbaas' houdt in dat ervan wordt uitgegaan dat vormen van fraude die in het cluster 'De koppelbaas' als geheel voor-

komen, in enige mate ook bij computerservicebureaus kunnen worden aangetroffen. Respondenten geven aan dat in de branche Computerservicebureaus binnen de categorie Service, zwartwerken (waarbij loon- en premieheffing wordt ontdoken) voorkomt, hoewel onzeker is in welke mate.

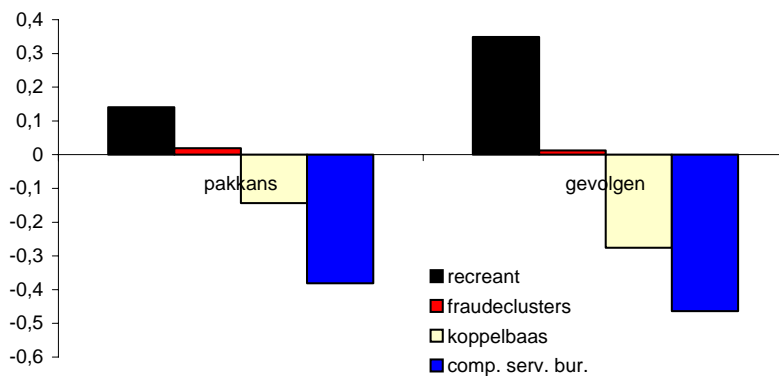
2.3.3 Oorzaken van fraude

Bepaalde controlemogelijkheden en gelegenheid tot marchanderen wordt in de hand gewerkt doordat het bij computerservicebureaus vaak om ondoorzichtige producten en diensten gaat. Daardoor leent de branche zich bijvoorbeeld bij uitstek voor het witwassen van geld. Dat levert dan weer het risico op van associatie met (georganiseerde) criminaliteit. Zwarte verloning wordt aangevuld met de veelvoorkomende praktijk om diensten uit te besteden aan bedrijven in het buitenland. Daarnaast bieden tarifiering en urenverantwoording en het gebrek aan zicht daarop door de opdrachtgever en controlerende instanties, mogelijkheden tot het geven van een onjuiste voorstelling van zaken. In het kader van Fraude in Beeld zijn ondernemers onder andere gevraagd hoe ruim zij de mogelijkheden ervaren om regels te overtreden. Die worden hoger ingeschat dan binnen het controlecluster 'De frauderende recreant', maar ongeveer even groot als door ondernemers binnen het eigen en de overige clusters.



Figuur 2.1 Mogelijkheden tot het overtreden van regels volgens ondernemers in de branche Computerservicebureaus

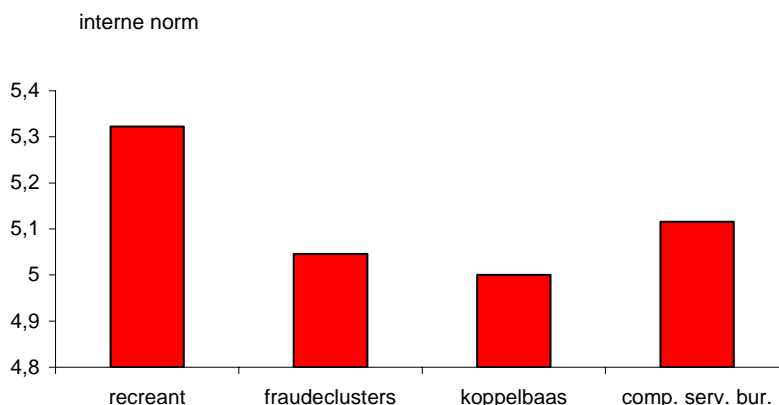
De pakkans wordt laag ingeschat, zo blijkt uit figuur 2.2, en angst voor mogelijke gevolgen is er ook minder dan elders.



Figuur 2.2 *Ervaren pakkans en de beduchtheid daarvoor in de branche Computerservicebureaus*

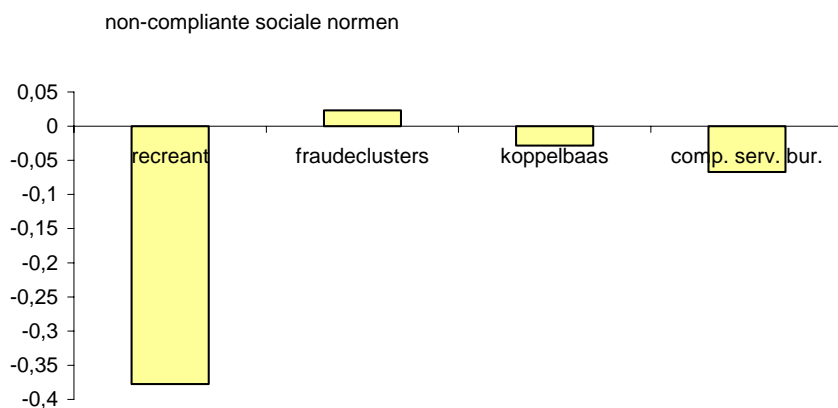
Handhavers die in het kader van Fraude in Beeld zijn gevraagd naar redenen voor non-compliant gedrag binnen de branche Computerservicebureaus, verklaren dat enerzijds vanuit een zwakke interne norm die in het cluster als geheel wordt ervaren, en anderzijds vanuit een geringe aandacht voor computerservicebureaus vanuit de handhaving. Ondernemers in de branche blijken vanuit het lage controleniveau en de geringe pakkans minder afschrikking te ervaren dan ondernemers in andere branches binnen het cluster. Zij geven aan dat daarbij vooral de houding van branchegenoten tegenover regelovertreding op het gebied van subsidies en premies, non-compliant gedrag verklaart. Op dit gebied scoren zij, in tegenstelling tot hun houding tegenover belastingafdracht, hoger dan ondernemers uit andere branches binnen het cluster ‘De koppelbaas’.

De interne norm met betrekking tot regelnaleving van ondernemers uit de branche Computerservicebureaus lijkt niet veel af te wijken van die van de ondernemers uit het controlecluster ‘De frauderende recreant’ of uit de andere clusters.



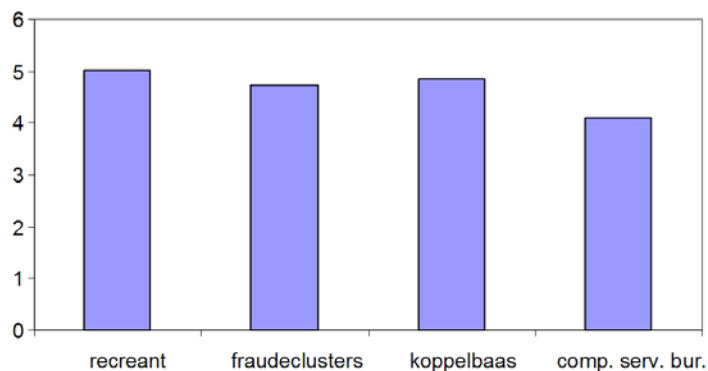
Figuur 2.3 *De interne norm in de branche Computerservicebureaus*

Naast de eigen norm is de sociale norm bepalend voor de mate waarin men zich in overeenstemming met de wet- en regelgeving wenst te gedragen. De ondernemers schatten hun eigen norm niet lager in dan die van ondernemers binnen het eigen cluster. Wel schatten zij deze gemiddeld wat lager in dan de norm binnen de andere clusters, met uitzondering van het controlecluster 'De frauderende recreant'.



Figuur 2.4 De sociale norm in de branche Computerservicebureaus

Voor de ontwikkeling van sociale normen binnen de branche is het van belang in hoeverre ondernemers zich aan andere ondernemers verbinden, bijvoorbeeld door zich aan te sluiten bij een branchevereniging. Dat komt hier minder voor dan bij ondernemers uit andere branches binnen het eigen cluster en ook minder dan wordt aangetroffen bij branches uit andere clusters.



Figuur 2.5 Onderlinge binding van ondernemers in de branche Computerservicebureaus

In 2005 hebben zich 25 aanzetten tot het in behandeling nemen van onregelmatigheden in de branche Computerservicebureaus voorgedaan. Deze meldingen hadden betrekking op belastingfraude, integriteitsfraude (waartoe faillissementsfraude wordt gerekend en ook het uitbuiten van de kenniskloof tussen aanbieder en afnemer van gespecialiseerde diensten en het witwassen van crimineel verworven vermogen) en arbeidsgelateerde fraude.

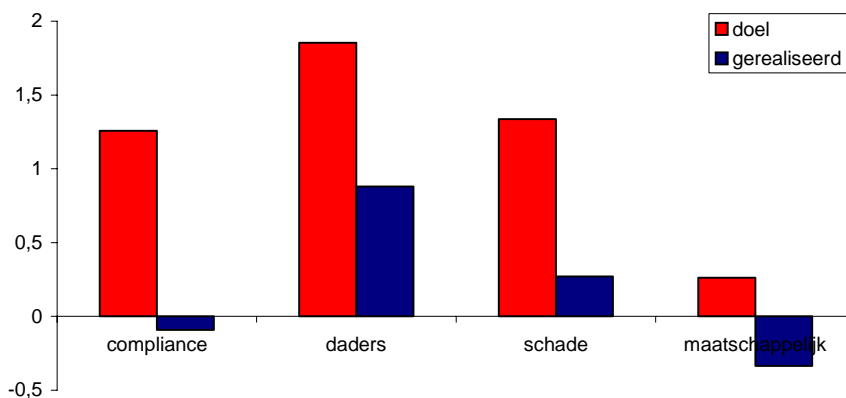
2.3.4 Aanpak van fraude

In het cluster ‘De koppelbaas’ wordt relatief weinig gebruik gemaakt van het bestuursrecht. Volgens de handhavers gebeurt dat in minder dan de helft van de gevallen waarin op overtredingen wordt gereageerd; tegenover bijna twee op de drie keer in andere fraudeclusters. Strafrecht wordt in een vergelijkbaar aantal gevallen ingezet als in andere clusters; hetzelfde geldt voor publiek-private samenwerking. Zachte dwangmiddelen worden bij het cluster ‘De koppelbaas’ minder toegepast dan bij andere clusters, beleidsalternatieven juist weer meer.

Er zijn vier typen doelen onderzocht die handhavers kunnen nastreven. Dit zijn:

- compliance bevorderen (afschrikking van potentiële daders, regelovertreding stoppen, recidive voorkomen, regelnaleving bevorderen, tot inkeer laten komen van fraudeurs, normbevestiging in de branche bewerkstelligen en bewustwording in de branche);
- daders aanpakken (daders aanhouden en daders bestraffen);
- minimaliseren van schade (het aan de maatschappij onttrokken of onthouden geld terugvorderen en schade herstellen of beperken);
- maatschappelijke verandering teweegbrengen (verandering van wet- en regelgeving, maatschappelijke en politieke discussie aanwakkeren).

Figuur 2.6 toont binnen het cluster ‘De koppelbaas’ hoe handhavers de mate waarin zij de vier onderscheiden doelen nastreven aangeven en de mate waarin zij het bereiken van deze doelen waarderen.



Figuur 2.6 Doelen van handhavers

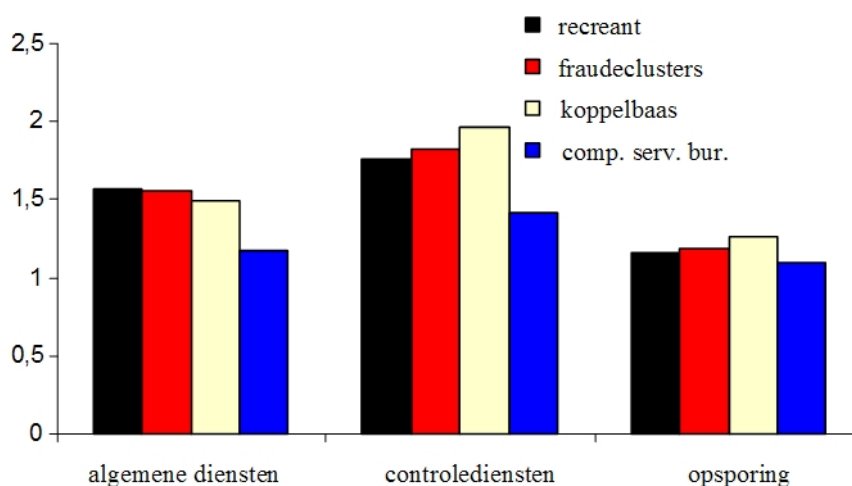
Het blijkt dat handhavers met betrekking tot het cluster ‘De koppelbaas’ vooral het aanhouden en bestraffen van de daders nastreven. Het sorteren van maatschappelijk effect streeft men het minst na. Het aanhouden en bestraffen van daders en, in mindere mate, het terugvorderen van maatschappelijk onttrokken geld en het herstellen of beperken van schade rapporteert men enigszins te realiseren. Handhavers geven aan dat zij het bevorderen van compliance wel als redelijk belangrijk doel zien. Daarbij geven zij aan dit doel niet echt te realiseren.

Handhavers die strafrecht en zachte dwangmiddelen gebruiken, blijken positiever over het bereiken van compliance dan handhavers die daarvan geen gebruik maken. Het toepassen van strafrecht biedt daarbij mogelijkheden om wederrechtelijk verkregen vermogen te ontnemen. Het hanteren van de middelen die het bestuursrecht biedt, wordt door de handhavers duidelijk minder effectief gevonden. Ten slotte lijkt binnen het cluster 'De koppelbaas' het bereiken van maatschappelijke effecten vooral samen te hangen met het gebruik van beleidsalternatieven.

Tabel 2.1 *Het bereiken van doelen in samenhang met de inzet van instrumenten volgens handhavers binnen het cluster 'De koppelbaas'*

		Compliance	Daders	Schade	Maatschappelijk
Aanpak	Strafrechtelijk	0,27 **	0,32 ***	0,40 ***	0,03
	Bestuursrechtelijk	-0,08	-0,29 **	0,10	-0,17
	Zachte dwangmiddelen	0,24 *	0,02	0,15	0,05
	Samenwerking publiek-privaat	0,14	0,08	0,06	0,06
	Beleidsalternatieven	0,09	0,10	-0,02	0,33 **

Mogelijkheden om non-compliant gedrag binnen de branche Computerservicebureaus tegen te gaan, hangen samen met de aandacht die door de handhavende diensten aan de branche wordt gegeven. Uit het onderzoek blijkt dat ondernemers uit deze branche minder contact hebben met handhavende diensten dan ondernemers uit het controlecluster 'De frauderende recreant', ondernemers uit de andere fraudeclusters of andere ondernemers uit het eigen cluster 'De koppelbaas'. Met opsporingsambtenaren hebben zij ook minder contact dan de andere ondernemers uit hun eigen cluster. De computerservicebureaus zijn geïdentificeerd als profielbranche. Deze resultaten bevestigen de veronderstelling dat zij geringe aandacht van de handhaving genieten.. De gemiddelde hoeveelheid contact is weergegeven in figuur 2.7.



Figuur 2.7 *Contacten Computerservicebureaus met handhavende instanties*

Ondernemers zelf ervaren weinig controle door toezichthouders, en met opsporingsdiensten is ook een minder dan gemiddeld contact. Overigens is men negatief over de contacten die hebben plaatsgehad.

De branche blijkt, volgens ondernemers zelf, gevoelig voor negatieve publiciteit. Dat geldt met name voor bedrijven die consultancy doen. De sociale norm is enigszins non-compliant en wordt niet (voldoende) bijgestuurd vanuit een eigen ijkpunt binnen de branche. Zelfregulering is in de branche niet populair. Wellicht zou in die situatie verbetering kunnen worden gebracht indien de bereidheid om zich aan te sluiten bij brancheorganisaties kan worden vergroot.

2.4 Conclusies en aanbevelingen

De manier van kijken naar criminaliteit binnen het aandachtsgebied van de bijzondere opsporingsdiensten en het functioneel parket die in het onderzoek Fraude in Beeld is gehanteerd, heeft het zicht geopend op branches waarvan tot nu toe niet werd vermoed of aangenomen dat die bijzonder fraudegevoelig zouden zijn. De branche Computerservicebureaus is daarvan een duidelijk voorbeeld. Deze branche blijkt, afgaande op de score die zij inneemt op de fraude-index die in het kader van Fraude in Beeld is ontwikkeld, een bovengemiddeld frauderisico te vertonen. Het belang hiervan is dat met dit inzicht de mogelijkheid is geschapen om tijdig, dat wil zeggen voordat de opsporingsdiensten op aanmerkelijke schaal worden geconfronteerd met de noodzaak om zich te begeven in onderzoeken naar aanleiding van strafbare feiten, over preventie en aanpak na te kunnen denken. Dat vergroot de mogelijkheden voor een doelmatige en doeltreffende manier van optreden als de noodzaak van een reactie zich voordoet. Voorts is gebleken dat, door de transparante structuur van het onderzoek, respondenten uit verschillende invalshoeken, zowel vanuit de handhavingkant als vanuit de profielbranches, samen met onafhankelijke deskundigen bereid en in staat waren om aspecten die vanuit handhavingsoogpunt interessant zijn, te belichten. Ook de verdieping van de kennis die daarvan een gevolg is, zal gunstig uitwerken op mogelijkheden om fraude in die branches te beperken, optimaal te benutten.

De aandacht die door en in het kader van het onderzoek aan de branche kon worden besteed, heeft geleid tot de volgende aanbevelingen.

2.4.1 Brancheorganisaties

Omdat om verschillende redenen, waaronder instabiliteit die wordt veroorzaakt door veel ondernemingen waaraan slechts een kort bestaan is gegund, de sociale norm binnen de branche Computerservicebureaus enigszins non-compliant is, verdient het aanbeveling om de vorming en het lidmaatschap van brancheverenigingen te stimuleren. Brancheverenigingen kunnen door ontwikkeling van deskundigheid en het bieden van voorlichting en advies een ijkpunt vormen en regel naleving bevorderen. Daarbij kunnen zij een aanspreekpunt zijn voor de overheid voor overleg voorafgaand aan besluitvorming over zaken die de branche aangaan.

2.4.2 Certificering

Niet-naleving kan voor een gedeelte worden gerelateerd aan de omstandigheid dat het toetreden tot de markt voor startende computeradviesbureaus niet of nauwelijks aan regels is gebonden. De drempel ligt erg laag, wat zowel aan serieuze ondernemers als aan avonturiers kansen biedt. Het certificeren van ondernemingen die aan minimale kwaliteitseisen voldoen op de gebieden inhoudelijke kennis, continuïteit en zakelijke bedrijfsvoering, kan het voor de tweede categorie ondernemers wat lastiger maken om aan de markt deel te nemen.

2.4.3 Pakkans

Op de korte termijn lijkt verhoging van de pakkans door middel van (verbeterde) controles en de inzet van strafrecht bij overtreding van wet- en regelgeving, aan te bevelen. Daarbij zou, binnen de grenzen van wet- en regelgeving, vanwege de gebleken gevoeligheid daarvoor van ondernemers binnen de branche, maximaal gebruik moeten worden gemaakt van de mogelijkheden om vastgestelde overtredingen openbaar te maken.

HOOFDSTUK 3

Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen

3.1 Inleiding

*‘Je kunt het pas zien als je het begrijpt.’
(Cruijff, 1991)*

Aanleiding

Ter illustratie van Fraude in Beeld is onderzocht hoe de resultaten uit het project zo concreet mogelijk toegepast kunnen worden en in welke mate zij bruikbaar zijn voor beleid en handhaving.

Achtergrond

Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen worden volgens de geldende branche-indeling, de SBI-code, aangewezen als een specifieke branche. Van een écht concrete branche, zoals bijvoorbeeld de akkerbouwbedrijven, kunnen we echter niet spreken. Het zijn structuren die in alle voorkomende branches worden gebruikt, van de agrarische sector tot de industrie, van de dienstverlening tot de handel. Er bestaat bijvoorbeeld ook geen brancheorganisatie voor holdings of andere juridische structuren. Met andere woorden, het is moeilijk om holdings, trustee- en houdstermaatschappijen als één branche te zien. In dit onderzoek zal dan verder ook worden gesproken over ‘het gebruik’ van deze rechtspersonen.

Wanneer handhavers, voorafgaand aan deze studie, wordt gevraagd naar het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen, geven zij aan vaak een constructie tegen te komen in een opsporingsonderzoek. Deze constructies kunnen variëren van een relatief eenvoudige moeder-dochterstructuur waarbij een holding een BV bestuurt, tot een zeer complex netwerk waarbij diverse verschillende rechtspersonen betrokken zijn en het niet direct duidelijk is wie nu wie bestuurt. In het laatste geval gaat het vaak om grote goederen- of geldstromen. Uit de oriënterende gesprekken met handhavers komt verder naar voren dat zij nauwelijks de mogelijkheid hebben om onderzoek in te stellen. Door de complexiteit van een bedrijfsstructuur – er worden bijvoorbeeld buitenlandse rechtspersonen gebruikt – kost dat te veel tijd of capaciteit, terwijl de kans op het verkrijgen van voldoende bewijs als gering wordt

ingeschat. Verder geven de handhavers aan over onvoldoende inhoudelijke kennis te beschikken en verwijzen zij telkens naar een zeer kleine specifieke groep specialisten in de handhaving of naar (het veel groter geachte aantal) specialisten in de branche. De activiteiten van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen zullen ten principale niet gericht zijn op fraude. Specialisten, bijvoorbeeld accountants, worden door bedrijven ingehuurd om te adviseren hoe het rendement van de onderneming geoptimaliseerd kan worden. Zij zoeken voortdurend naar de openingen die de vigerende wet- en regelgeving biedt en waar de voordelen – bijvoorbeeld zo weinig mogelijk belasting betalen – te behalen zijn. Hoe meer zij op de hoogte zijn van de steeds veranderende wetgeving, des te beter zij kunnen ontdekken hoe zij gebruik kunnen maken van de heersende regels. Nu gebeurt dit blijkbaar niet alleen binnen de kaders van de wetgeving, maar ook daarbuiten. Op basis van de eerdere resultaten uit Fraude in Beeld komt deze branche immers als zeer fraudegevoelig naar voren, terwijl de handhaving haar niet als zodanig heeft benoemd.

Probleemstelling

Het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen kan worden gezien als een witte vlek binnen de handhavende organisaties in Nederland. Deze branche wordt door de handhavers niet geïdentificeerd als (mogelijk) fraudegevoelig, maar blijkt zich prominent te manifesteren in Fraude in Beeld (zie de fraude-index in onderzoek 2).

Doelstellingen

De hoofddoelstelling van Deel III is de bruikbaarheid en toepasbaarheid van Fraude in Beeld aan te tonen. Daartoe zijn enkele verdiepende studies uitgevoerd. Eén van deze studies betreft het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen. Mede uit dit onderzoek moet blijken hoe en in welke mate de resultaten uit Fraude in Beeld bruikbaar zijn en of die resultaten inderdaad reden geven om aan te nemen dat deze branche in aanmerking komt voor prioritaire aandacht van de bijzondere opsporingsdiensten.

De tweede doelstelling van deze studie is te onderzoeken in welke mate de resultaten uit Fraude in Beeld als basis kunnen dienen voor exploratief onderzoek en kunnen helpen nieuwe inzichten en concrete aanknopingspunten voor de handhaving te identificeren. Ons onderzoek richt zich daartoe op de agrarische sector. De keuze voor dit, wellicht minder voor de hand liggende, terrein is niet willekeurig. Er zijn ontwikkelingen te zien binnen het agrarische domein die wijzen op een toenemend gebruik van (internationale) rechtspersonen en structuren.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen zijn:

- Wat is er bekend over het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen (in de agrarische sector)?
- Welke vormen en methodieken van fraude komen voor bij het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen (in de agrarische sector)?
- Hoe is de regelnaleving bij het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen (in de agrarische sector)? Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor fraude?
- Wat zijn de meest effectieve vormen van aanpak met betrekking tot (het gebrek aan) regelnaleving in deze branche en wat zijn de randvoorwaarden voor het toepassen ervan?

Leeswijzer

Allereerst zullen wij in paragraaf 3.2 de methode van onderzoek toelichten. Hierin beschrijven wij op welke manier de resultaten uit Fraude in Beeld worden getoetst aan de hand van interviews met specialisten uit de handhaving, de wetenschap en de branche. Daarna wordt in paragraaf 3.3 het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’ beschreven, het cluster waartoe de branche Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen behoort. Vervolgens gaan wij in paragraaf 3.4 dieper in op wat de branche inhoudt, waarom deze rechtspersonen worden gebruikt en hoe dit tot uiting komt in de agrarische sector. Paragraaf 3.5 richt zich op de regelgeving en mogelijke fraudevormen, gezien vanuit de eerdere resultaten van Fraude in Beeld en de interviews die ten behoeve van deze studie zijn gehouden. In deze paragraaf worden ook de risico’s bij het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen beschreven met daarbij de indicatoren die zouden kunnen wijzen op mogelijke fraude. Daarna gaan wij in paragraaf 3.6 in op de vraag welk instrument het meest effectief zou kunnen zijn om de fraude aan te pakken. In paragraaf 3.7 volgen ten slotte aandachtspunten voor handhavers en beleidsmakers, de conclusies en aanbevelingen.

3.2 Methode van onderzoek

In deze paragraaf beschrijven wij wie de respondenten voor ons onderzoek waren, hoe de onderzoeksprocedure verlopen is en welke rol Fraude in Beeld daarin gespeeld heeft.

3.2.1 Respondenten

Voor een zo compleet mogelijk beeld van de branche zijn de respondenten geselecteerd op grond van hun achtergrond en hun specialisme in de branche, handhaving of fraude. Zij zijn werkzaam als handhaver, wetenschapper, ondernemer, fraude- of aanpakspecialist en hebben te maken met het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen. Voor deze studie zijn acht interviews gehouden waarbij tien specialisten betrokken waren:

- Drie respondenten zijn als specialist op dit gebied werkzaam bij een opsporingsdienst (FIOD-ECD en AID-DO).
- Eén respondent is werkzaam in de branche en heeft daarnaast een leerstoel op een Universiteit.
- Drie respondenten zijn werkzaam bij een bank, ofwel op het terrein van fraude ofwel op dat van de agrarisch sector.
- Eén respondent werkt bij een departementale directie Juridische Zaken als juridisch adviseur.
- Eén respondent werkt bij een LNV-beleidsdirectie op het gebied van handhaving (ontwerpen van interventiestrategieën).
- Eén respondent werkt bij OLAF³ te Brussel op de afdeling Strategische informatie en analyse, en heeft een achtergrond bij de Douane en FIOD-ECD.

³ OLAF= Office de Lutte et Anti-Fraude, de fraudebestrijdingdienst van de Europese Unie.

3.2.2 Procedure

Dat het gebruik van holdings, trustee- of houdstermaatschappijen (in de agrarische sector) een witte vlek voor de handhaving is, komt duidelijk naar voren in Fraude in Beeld. Om de bruikbaarheid van Fraude in Beeld te testen wordt dit gebied nu verder uitgewerkt. Aan de basis voor deze uitwerking ligt informatie uit Fraude in Beeld op drie niveaus: de branche, regelnaleving en aanpak van fraude. Om deze informatie uit Fraude in Beeld te kunnen verkrijgen zijn, in de voorbereiding op deze studie, concrete vragen gesteld (zie bijlage 3). De resultaten dienen vervolgens als invoer voor de onderzoekers, zodat zij gericht op zoek kunnen gaan naar meer diepgaande kennis over het onderwerp. Deze kennis wordt gezocht bij specialisten die werkzaam zijn in de branche, op het gebied van regelnaleving en/of aanpak van fraude. Met andere woorden, vanuit verschillende benaderingen wordt getracht de kennis over het gebruik van holdings, trustee- of houdstermaatschappijen (in de agrarische sector) te vergroten.

In deze studie hebben wij gebruikgemaakt van interviews, die semigestructureerd zijn en de respondenten alle gelegenheid bieden hun verhaal te doen. In de interviews gingen wij vanuit drie perspectieven in op het gebruik van holdings, trustee- of houdstermaatschappijen. Deze invalshoeken komen overeen met de indeling in de eerdere onderzoeken van Fraude in Beeld. Met andere woorden, in het interview staat de benadering vanuit de branche, regelnaleving en aanpak van fraude centraal. De nadruk op de hoofdonderwerpen is afhankelijk van de respondent. Voor de marktkenner ligt die op de branche, voor de fraudespecialisten op de regelnaleving en voor handhavers en aanpakspecialisten op de aanpak.

De onderzoeksvragen zijn te verdelen in drie hoofdcategorieën, te weten branche, regelnaleving en aanpak van fraude:

1. Wat is bekend over de branche Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen in de agrarische sector? Hoe ziet deze branche eruit? Wat zijn de ontwikkelingen? (*Brancheniveau*)
2. Hoe is de regelnaleving in deze branche? Wat zijn daarvoor de oorzaken/redenen? (*Regelnaleving*)
3. Wat zijn de randvoorwaarden voor het toepassen van de meest effectieve vormen van aanpak met betrekking tot (gebrek aan) regelnaleving in deze branche? Met andere woorden, waar zijn de ondernemers in de branche gevoelig voor? Hoe werkt de aanpak het beste? (*Aanpak van fraude*)

Daar waar tijdens het interview bleek dat de respondent hulp nodig had bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen, zijn onderstaande vragen gebruikt om het interview te sturen. De lijst is niet uitputtend. De vragen zijn onderverdeeld in de drie categorieën: branche, regelnaleving en aanpak van fraude.

Branche (en cluster)

- Op welke manieren worden holdings, trustee- en houdstermaatschappijen (in de agrarische sector) gebruikt?
- Waarom worden deze structuren in het leven geroepen? Wat is het doel?

- Is er een verschil tussen de agrarische sector en andere sectoren?
- Welke (internationale) ontwikkelingen zijn te verwachten op dit gebied?
- Zijn er procedures om misstanden aan te kaarten? Zo ja, hoe zien die er uit?
- Wordt er 'geklikt'? Bij wie en waarover?

Regelnaleving

- Zijn er mogelijkheden voor het plegen van fraude?
- Vindt er volgens u fraude plaats? Waar en in welke mate? Op welke manier?
- Welke redenen kunnen er zijn om fraude te plegen?
- Welke verwachtingen zijn er over de ontwikkelingen van fraudemethoden?
- Kunt u een typering geven van potentiële fraudeurs binnen het cluster en zo ja, hoe worden toekomstige potentiële daders gekenmerkt?

Aanpak van fraude

- Welke aanpak van fraude heeft waarschijnlijk het meeste effect?
- Op welke manier kan deze meest effectieve aanpak worden ingezet?
- Welke ervaringen of verwachtingen hebt u met betrekking tot het inzetten van deze aanpak?
- Wat, qua aanpak, werkt wel en wat werkt niet?

3.2.3 Begrippenkader

Hierna volgt eerst een overzicht van de voorkomende begrippen. Voor een meer gedetailleerde beschrijving verwijzen wij naar bijlage 2.

Wat is een holding of houdstermaatschappij?

Een holding (holdingmaatschappij, houdstermaatschappij) is een vennootschap die zelf geen bedrijvigheid uitoefent maar aandelen houdt in één of meer andere vennootschappen om zeggenschap (controle) uit te oefenen op de leiding en de werking van die vennootschappen.

Wie de meerderheid van de aandelen bezit, kan in principe alle bestuurders in de raad van bestuur benoemen; zowel van de holding als van de daaronder bestuurde vennootschappen. Hoe groter een onderneming is, des te moeilijker wordt het om een meerderheid van de aandelen te bezitten. Hoe groter een bedrijf is, des te meer verspreid zal het aandeelhouder-schap zijn. Medezeggenschap kan dan dus ook al bij een kleinere participatie. De holding haalt haar winst uit de opbrengsten van deze aandelenparticipaties, voornamelijk de uitgekeerde dividenden.

Wat is een trust?

Een trust is een Angelsaksische rechtsvorm. Wie vermogen in een trust stopt, vertrouwt het toe aan derden: de trustees. Deze beheerders kunnen een natuurlijke persoon zijn of een rechtspersoon. Juridisch is men geen eigenaar meer, maar is de trustee eigenaar geworden. De oprichters van de trust kunnen voorwaarden stellen aan de wijze waarop het vermogen in de trust beheerd wordt en wie de begunstigden zijn. Een begunstigde kan wederom een natuurlijke

persoon of een rechtspersoon zijn. Ook kunnen voorwaarden worden gesteld aan de uitkeringen, zoals over de frequentie en het tijdstip, en worden voorwaarden gesteld als: ‘alleen bedoeld om kunst mee te kopen’. De volstrekte anonimiteit van de eigenaar wordt als een voordeel van de trust beschouwd. Tot 2001 was er geen toezicht, maar na 11-09-2006 zijn er regels ingesteld (onder andere in verband met terroristische geldstromen) en is er bijvoorbeeld een vergunning nodig.

Wat is een coöperatie?

Diverse respondenten geven aan dat in de agrarische sector ook veelvuldig gebruik wordt gemaakt van een coöperatie. Officieel behoort de coöperatie niet tot deze branche. We zullen echter onderzoeken wat het gebruik van constructies en bedrijfsstructuren betekent binnen (agrarische) sectoren en daarom wordt ook het begrip coöperatie toegelicht.

De coöperatie is een vorm van zelforganisatie van producenten of verbruikers, gericht op het vergroten van de economische macht en het behalen van schaalvoordeel.

De wet in België, Nederland en andere (Europese) landen maakt het bestaan van een coöperatieve vereniging mogelijk. Bij coöperatieve ondernemingen zijn de leden-eigenaren tevens voornamelijk zakenpartners van de coöperatie en daardoor zijn zij nauw betrokken bij de strategie. Hun rol is toezicht houden en de investeringen mede bepalen.

De coöperatie is een rechtspersoon en dus zelf aansprakelijk voor haar handelingen. De leden van de coöperatie zijn bij ontbinding ervan ieder voor een gelijk deel aansprakelijk voor de tekorten van de coöperatie. Er kan van deze wettelijke aansprakelijkheid (WA) worden afgeweken door in de statuten de aansprakelijkheid van de leden te beperken of uit te sluiten. De coöperatie met beperkte aansprakelijkheid (BA) beperkt de aansprakelijkheid tot een bepaald maximum. Bij de coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid (UA) is er geen verhaalsrecht op de leden. Ook kunnen de statuten de verdeling van de aansprakelijkheid over de leden anders regelen. Verder zijn op de bestuurders van coöperaties ook de regels van de antimisbruikwetgeving van toepassing. Nederland kent een zeer grote coöperatieve geschiedenis, waarin vooral zuivelcoöperaties en verbruikcoöperaties werden opgericht.

3.3 Resultaten

In de volgende onderdelen worden de resultaten beschreven. Eerst zullen wij een korte toelichting geven van het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’, het cluster waartoe de branche Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen behoort. Vervolgens zullen wij per hoofdcategorie⁴ de resultaten bespreken, waarbij wij steeds, voorafgaand aan de informatie uit de interviews, eerst zullen ingaan op de resultaten uit Fraude in Beeld.

⁴ Branche, regel naleving en aanpak van fraude.

Het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies'

Het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies' is als volgt beschreven:

Bij het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies' gaat het om zakelijke dienstverlening zoals: administratiekantoren, belastingadviesbureaus, makelaarskantoren, beleggingsinstellingen, advocatenkantoren, accountants- en notariskantoren. Daarnaast gaat het om autoreparatiebedrijven en om de detailhandel in gebruikte en nieuwe auto's. Veel van de methodieken die de kennismakelaars benutten dragen het karakter van (papieren of technische) constructies om handelsactiviteiten te bevorderen. Voorbeelden zijn het witwassen van vermogens, het benutten van voorkennis, het frauderen met beleggingen of met faillissementen, corruptie, alsook het voorzien in constructies voor het uitbuiten van personeel. Ook integriteits- en belastingfraude komen in dit cluster voor. De fraudeur in dit cluster is innovatief en proactief.

Het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies' is in Fraude in Beeld één van de zeven geïdentificeerde fraudeclusters (zie ook deelonderzoek 2). Dit cluster bestaat uit verschillende branches met daarbij behorende fraudemethodieken. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de branches in dit cluster. De fraudemethodieken zullen hierna in paragraaf 3.5 worden besproken.

Binnen het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies' zijn vijf branches als fraudegevoelig geïdentificeerd die de handhavers nog niet eerder als zodanig hadden herkend. Tussen haakjes staat de score van de branche op de fraude-index. Een score boven de 2,00 op deze index betekent dat een branche hoog scoort op fraudegevoeligheid (zie ook paragraaf 3.5.5):

- Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen (8,89)
- Reclame- en advertentiebureaus (3,38)
- Ingenieurs-, technisch ontwerp- en adviesbureaus (2,07)
- Schilders- en glaszettersbedrijven (1,81)
- Detailhandel in levensmiddelen, algemeen assortiment (1,11)

Deze branches zijn in Fraude in Beeld naar voren gekomen als zogeheten profielbranches. Het profiel van de branche lijkt op dat van de andere branches in het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies'. Het zijn, met andere woorden, witte vlekken van de handhaving; de bijzondere opsporingsdiensten hebben ze immers niet eerder benoemd, maar op basis van hun profiel komen ze naar voren als fraudegevoelige branches. Van deze branches is de meest fraudegevoelige branche (holdings, trustee- en houdstermaatschappijen) uitgewerkt.

3.4 Resultaten – branche

In dit hoofdstuk beschrijven wij welke personen om welke redenen gebruikmaken van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen; drie hoofdredenen worden in dat verband besproken. Daarna worden de motieven vanuit het perspectief van de fraudeur besproken zoals de respondenten die hebben benoemd. Vervolgens wordt toegelicht in welke mate de omvang van een onderneming een rol speelt en waarom met name het internationale karakter van een onderneming van belang is. Ten slotte zal het gebruik van deze structuren in de agrarische

sector aan bod komen. De resultaten zijn afkomstig uit de interviews, omdat Fraude in Beeld op dit niveau geen resultaten kan genereren.

3.4.1 Het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen

Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen komen als structuren voor in elke branche (zie hiervoor ook de resultaten uit deelonderzoek 4) en zijn daarom moeilijk te zien als een branche op zich. De geïnterviewde handhavers zijn dezelfde mening toegedaan en mogelijk worden holdings, trustee- of houdstermaatschappijen daarom niet benoemd als fraudegevoelige branche. De Belastingdienst maakt deze indeling echter wel en de gegevens van deze dienst staan grotendeels aan de basis van Fraude in Beeld.

De respondenten benoemen drie hoofdredenen voor het gebruik van een holdingstructuur:

1. sturingsdoeleinden;
2. juridische doeleinden;
3. financiële doeleinden.

Ad 1. Sturingsdoeleinden

Vooraf wanneer een concern groter wordt, is het van belang de juridische structuur op te schonen en te professionaliseren. Dit om het overzicht te houden en een goed beleid te kunnen voeren. Door het bestuur te centraliseren kunnen doelen beter worden bereikt, strategische beslissingen beter en sneller worden genomen en kan een eenduidige visie worden nagestreefd en uitgedragen. Het biedt daarnaast een zekere bescherming, omdat de onderneming gemakkelijker intact te houden is. Door een organisatie op te delen (bijvoorbeeld door de productie, arbeid, logistiek etc. in aparte BV's te plaatsen) kan men eenvoudiger bepaalde delen afstoten als dat nodig is om het bedrijf gezond te houden.

Ad 2. Juridische doeleinden

Aansprakelijkheid is een belangrijke reden om rechtspersonen te gebruiken. In de eerste plaats wil een bestuurder meestal niet persoonlijk aansprakelijk gesteld worden voor de vaak zeer omvangrijke belangen die rond grotere ondernemingen aan de orde zijn. Hierom tracht men bij uitbreiding van het bedrijf zo veel mogelijk risico's te spreiden. De bedrijfsactiviteiten worden gescheiden en zijn gemakkelijker beheersbaar indien bijvoorbeeld activiteiten worden ondergebracht in diverse BV's: voor de productie, machines, arbeid, etc. Indien sprake is van meerdere BV's (of andere rechtspersonen), geldt een holding als een koepel of paraplu. Holdings zijn stabiel en vergemakkelijken een eventuele overdracht van rechten en/of aandelen. Een ondernemer kan onderdelen niet alleen afzonderlijk afstoten (het sturingsmotief), maar ook afzonderlijk en per keer failliet laten gaan zonder dat dit de eigenlijke bestuurders van de holding raakt. Daarom willen banken vaak dat andere bedrijven garant staan voor een rechtspersoon, om zo te ondervangen dat zij met lege handen staan wanneer een rechtspersoon failliet gaat.

Ad 3. Fiscale doeleinden

Een van de voornaamste doelen heeft betrekking op de te behalen financiële voordelen. Elk bedrijf zal naar een zo goed mogelijk financieel resultaat streven. Door de geldstromen beter te

organiseren en kosten te centraliseren kan veel geld bespaard en dus verdiend worden. De respondenten geven aan dat dit vooral gaat spelen bij grotere ondernemingen, omdat daar grotere (schaal)voordelen zijn te behalen. Voor grotere ondernemingen wordt de vaak kostbare inhuur van de kennis van (externe) adviseurs rendabel.

3.4.2 Motieven fraudeur

De motieven van de fraudeur om gebruik te maken van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen zijn voornamelijk gebaseerd op de wensen om gemakkelijk aandelen over te kunnen dragen, risico's te spreiden, zo weinig mogelijk belasting te betalen, geld- en goederenstromen goed te kunnen organiseren en zelf onbekend te blijven als de aansprakelijke entiteit. Bij dit laatste wordt ook wel gesproken van een 'papertrail'.⁵ Alle respondenten menen dat het hierbij vaak gaat om ondernemingen in de bouw, horeca en vastgoed, maar bijvoorbeeld ook om trustkantoren. In mindere mate wordt de agrarische sector genoemd. Wel geven zij aan dat deze sector in ontwikkeling is als het gaat om het gebruik van (internationale) rechtspersonen. Witwassen en faillissementsfraude zijn hierbij, binnen alle sectoren, vaak genoemde fraudevormen. In paragraaf 3.5 zullen we hierop verder ingaan.

Omvang van de onderneming

De respondenten van de financiële instellingen geven aan dat organisaties verschillende motieven hebben om van dergelijke structuren gebruik te willen maken. Duidelijke verschillen zijn bijvoorbeeld te zien tussen kleinere en grotere, internationaal georiënteerde bedrijven. Kleinere bedrijven zullen voornamelijk van deze moeder-dochterstructuur gebruikmaken omdat zij de aansprakelijkheid van de organisatie goed geregeld willen hebben. Zij willen niet dat de holding direct aansprakelijk kan worden gesteld, zodat bij een eventuele faillietverklaring van de BV die eronder hangt, de kosten niet verhaald kunnen worden op de holding. Men mag zich daarbij wel afvragen waarom de moeite genomen wordt om deze constructie in het leven te roepen. Is het extra nut dusdanig dat het de administratieve lasten of bijvoorbeeld de extra kosten waard is? Willen de bestuurders iets verbergen of versluieren? Het is voor de handhaving altijd van belang zich af te vragen waarom een bedrijf gebruikmaakt van een dergelijke constructie.

De specialisten van de bijzondere opsporingsdiensten signaleren dat een holding vaker voorkomt bij grotere bedrijven en op steeds grotere schaal. Met het uitbreiden van het bedrijf zullen ook de belangen toenemen. Grotere bedrijven kunnen ook meer redenen hebben om zich goed te organiseren. De ondernemer vindt het dan verstandig om eerst de risico's te spreiden en zich daarna pas te scharen onder een gemeenschappelijke noemer. Vervolgens zal het aansturen van de bedrijvenstructuur vergemakkelijkt worden, omdat er één leiding is over de verschillende dochter-BV's en andere rechtspersonen. Strategische beslissingen kunnen zo voor het gehele concern worden genomen. De doelstellingen kunnen daarnaast beter worden bereikt en het financiële rendement is navenant. Ten slotte kan een bedrijf, door middel van

⁵ Een papertrail is een veel gebruikte term voor het opzetten van een reeks rechtspersonen, zodat het onduidelijk wordt wie nu de eindverantwoordelijke entiteit is.

een interne audit, meer inzicht krijgen in de eigen bedrijfsvoering en deze aanpassen waar nodig. Aan de andere kant zijn er natuurlijk diverse risico's te benoemen (uit: interview met ondernemer). Hierop zullen wij in paragraaf 3.5 verder ingaan.

Internationale structuren

Grenzen vervagen en bedrijven zullen zich meer en meer Europees organiseren. Nederland is daarbij aantrekkelijk voor bedrijven en organisaties uit andere landen: het is bijvoorbeeld een stabiel land met een sterke democratie. Dit zorgt voor een sterke aantrekkingskracht.⁶ De echte aantrekkingskracht is echter het feit dat Nederland een belastingparadijs blijkt vanwege de sterke belastingverdragen en de mogelijkheid om afspraken te maken over het afdragen van belasting. Dit heeft te maken met de zogenoemde ruling; dit is een afspraak met de Belastingdienst om vooraf zekerheid te hebben over het te betalen belastingbedrag. Dit heet ook wel advanced tax ruling; zie voor een meer uitgebreide beschrijving bijlage 2. Internationaal-politiek is dit een gevoelig onderwerp. Er ontstaat immers tussen staten belastingconcurrentie waarbij het 'eigen' vaderland belastinginkomsten misloopt omdat men, door de sterke Nederlandse belastingverdragen, slechts in één land afdracht verschuldigd is. Er zijn inmiddels sterke aanwijzingen dat internationale organisaties (van popgroepen tot Russische oliemaatschappijen) om deze reden een steeds grotere (financiële) rol gaan spelen in Nederland (uit: interviews met de handhavers FIOD-ECD).

Een voorbeeld: de sandwichconstructie

De sandwichconstructie is uniek in de wereld, dankzij de verdragen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen. Ter illustratie: buitenlandse concerns vestigen hun top holding in Nederland en de Nederlandse Antillen. Er worden afspraken gemaakt over de te betalen rente over de geldstromen die door Nederland lopen (het gaat hier met name om de VpB). Er wordt bijvoorbeeld 4% belasting afgedragen. Door de Nederlandse verdragen hoeft men nergens anders belasting te betalen, terwijl in het eigen land misschien wel een 20%-afdracht geldt. Met andere woorden: Nederland biedt veel mogelijkheden wanneer het gaat om belastingrechten en -plichten. In de Antillen is het daarnaast mogelijk je daadwerkelijk te verschuilen achter rechtspersonen; voor sommige ondernemers kan dat erg wenselijk zijn. Ter illustratie: er zijn ruim 23.000 trustbedrijven op de Antillen gevestigd, terwijl daar nauwelijks activiteiten, in welke vorm dan ook, plaatsvinden. De betrokken adviseurs werken vanuit Nederland, omdat de kennis en kunde hier vandaan komen (uit: interviews met handhavers FIOD-ECD).

Een andere mogelijkheid is een (deel van het) Nederlandse bedrijf in het buitenland te vestigen. Zo kunnen belastinggelden worden gedeeld, omdat een deel van de inkomsten dan valt onder andere, lagere tarieven. Voorbeelden van – voor Nederland interessante – landen zijn: Luxemburg, Oostenrijk en Zwitserland. Ook kan men natuurlijk de centrale holding in haar geheel onderbrengen in het buitenland en de diverse financiële en/of tactische voordelen daarvan benutten (offshoreconstructie).

⁶ Vergelijk bijvoorbeeld Estland, waar ook een aantrekkelijk investeringsklimaat heerst, maar dat lager scoort dan Nederland op stabiliteit en de kracht van de democratie.

Agrarische sector

Het bovenstaande geldt ook voor de agrarische sector. In meer of mindere mate is de internationale organisatie van toepassing op de hele voedselsector. De specialist van de AID-DO geeft aan dat er feitelijk geen onderscheid is tussen de verschillende sectoren. De structuren en constructies zijn vergelijkbaar; alleen de producten zijn niet gelijk. Het lijkt dat deze internationale ontwikkeling met name geldt voor:

- de vleessector;
- melkpoeder;
- diergeneesmiddelen;
- productie en handel in hormonen;
- Europese subsidies.

Een voorbeeld: carrouselfraude met vlees

Vlees wordt vanuit Nederland geëxporteerd naar Ierland, een land binnen de Europese Unie. Dit transport verloopt echter via een land buiten de Unie. Door deze handelwijze tracht men recht te krijgen op restitutiegeden. Een onderneming kan op deze restitutiegeden alleen aanspraak maken in geval van export naar zogenoemde derde landen buiten Europa. Het vlees is daarentegen fysiek nooit buiten Europa geweest en wordt direct naar het land van bestemming afgevoerd. Om deze handelwijze voor de exportcontrole te versluieren worden diverse internationale rechtspersonen in de handelsketen gebruikt; hierdoor wordt het ondoorzichtig wie nu eigenlijk de opdracht tot het transport heeft gegeven. Met andere woorden, de verantwoordelijke ondernemer probeert op deze wijze onzichtbaar te blijven voor de handhaving.

Daarentegen lijkt het gebruik van holdingstructuren voor de primaire productiebedrijven minder interessant en minder snel groeiend. In de veehouderij is minder noodzaak voor het gebruik van holdingstructuren. Bij dergelijke structuren is het immers voordelig om veel aftrekposten te hebben. De respondenten van de financiële instellingen geven aan dat de primaire productiebedrijven nog weinig gebruikmaken van holdingstructuren, omdat er nu eenmaal niet veel belastingvoordelen te behalen zijn. De primaire sector maakt wel relatief veel gebruik van maatschappen. Tegelijkertijd geven zowel specialisten van de financiële instellingen als de handhaving aan dat bijvoorbeeld het gebruik van Poolse rechtspersonen ook in de primaire sector steeds vaker voorkomt.

Binnen het agrarische domein zijn er dus wel verschillen tussen sectoren; met name tussen de primaire bedrijven (vaak familiebedrijven) en de handel in agrarische producten. Daarnaast heeft dit, voor de primaire bedrijven, ook te maken met lagere marges, hoge mate van concurrentie, kleinere winstmogelijkheden, lastendruk, administratieve druk en de (on)mogelijkheid tot het naleven van de van toepassing zijnde wet- en regelgeving (uit: interview handhaver AID-DO).

3.5 Resultaten – regelnaleving en fraudemethodieken

Zoals eerder is aangegeven wordt eerst de informatie uit Fraude in Beeld besproken en daarna de informatie uit de interviews. Vervolgens kan bepaald worden hoe de resultaten uit Fraude in Beeld worden bevestigd, aangevuld of tegengesproken door de verschillende specialisten.

3.5.1 Achtergrondinformatie over en door de ondernemers

Volgens de ondernemers uit de ‘branche’ Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen is de economische situatie binnen de eigen branche en daarbuiten goed te noemen. Er is sprake van een zekere verbondenheid tussen de ondernemers die in deze branche werkzaam zijn. De concurrentie is zeer hoog, maar de ondernemers geven aan niet echt gefrustreerd te worden in het halen van hun doelen. Wel geven zij aan redelijk te worden belemmerd door de wet- en regelgeving en het ook niet echt mogelijk te vinden zich aan de regels te houden. Ook worden zij behoorlijk gehinderd door de administratieve lasten. De ondernemers geven aan een redelijk hoge interne norm te hebben, maar in een klein beetje afwijken van de norm niet veel kwaad te zien. Er worden wel mogelijkheden gezien om regels te overtreden, maar deze scores zijn gemiddeld laag.

3.5.2 De mate van ervaring, kennis en vermoeden van fraude van handhaver (clusterniveau)

De ondervraagde handhavers geven aan vooral te maken te hebben met en/of kennis te hebben over het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’, waaronder de holdings, trustee- en houdstermaatschappijen vallen. In mindere mate gaat dat op voor het cluster ‘De individuele fraudeur’. Over de andere clusters geven zij aan weinig kennis en ervaring te hebben.

3.5.3 De belangrijkste oorzaken van fraude volgens handhavers en ondernemers (clusterniveau)

Handhavers wijten de fraude in het cluster vooral aan een gebrek aan toezicht of controle op de ondernemers en een te lage pakkans voor overtreders. Een andere belangrijke oorzaak voor regelovertreding volgens de handhavers in dit cluster is de hebzucht en normloosheid onder de ondernemers (lage interne norm). Volgens de ondernemers in dit cluster zijn zowel de grote mate van persoonlijke en sociale acceptatie van regelovertreding (interne en sociale norm), de relatieve eenvoud om regels en wetten te overtreden én een gebrek aan afschrikking oorzaken dat fraude in het cluster voorkomt. De visie van de ondernemers komt dus grotendeels overeen met die van de handhavers. De handhavers identificeren problemen met de regelgeving en economische noodzaak overigens niet als oorzaken voor fraude.

3.5.4 Fraudevormen

De fraudevormen die handhavers voor het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’ noemen, zijn zeer divers. Veel van de fraudemethodieken binnen het cluster dragen het

karakter van papieren of technische constructies om handelsactiviteiten te bevorderen. Enkele voorbeelden zijn:

- beleggingsfraude;
- fraude met (in)directe belastingen;
- faillissementsfraude;
- integriteitfraude;
- fraude met buitenlandse rechtspersonen;
- schijnconstructies;
- katvangers;
- milieufraude;
- fraude met subsidies/toeslagen;
- verzekeringsfraude;
- vervoersfraude;
- fraude in de voedselveiligheid;
- witwassen.

In het onderhavige cluster heeft 53,8% van de ondernemers te maken met wet- en regelgeving op het gebied van toeslagen en subsidies, 33,3% heeft te maken met import-, export- of transportregelgeving en 55,6% met regelgeving op het gebied van milieu. Wat het soort wet- en regelgeving betreft is geen duidelijk onderscheid aan te geven: de verschillen zijn te klein. Voor alle regels geven de ondernemers binnen het cluster aan dat slechts een klein deel van de ondernemers binnen hun branche die regel overtreedt.

3.5.5 De belangrijkste veroorzakers (voorspellers) van regelovertreding (brancheniveau)

De profielbranche Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen scoort relatief zeer hoog op de fraude-index ($M = 8,89$) ten opzichte van het eigen cluster 'De fraudeur in kennis en constructies' ($M = 2,18$), maar ook ten opzichte van andere clusters. Een score boven de 2,00 geeft aan dat een branche in de hoogste categorie valt. De belangrijkste oorzaak voor de hoge score is de grote mate van instabiliteit van de branche. Dit betekent dat er veel starters en stakers in de branche zijn. Anders gezegd, holdings, trustee- en houdstermaatschappijen worden relatief gemakkelijk opgericht, maar ook beëindigd. Daarnaast scoort de branche hoog op onzekerheid; er komen relatief veel faillissementen, surseances van betaling en schuldsaneringen voor. Dit lijkt niet verwonderlijk in een branche waarin men activiteiten gemakkelijk start en staakt. Ten slotte kan worden opgemerkt dat binnen de branche in het verleden relatief veel regelovertreding is geconstateerd.

3.5.6 Agrarische sector

Historisch gezien is de agrarische sector, vooral de primaire sector, zeer gezagsgetrouw. De laatste jaren is hierin echter een ontwikkeling gaande. De branchespecialist geeft aan dat deze ontwikkeling het eerst te zien is geweest in de vleessector (deze wordt door menigeen getypeerd als een echte vechtsector), maar ook bestaat op het gebied van melkpoeder, handel in graan en dergelijke. De reden voor de veranderingen is vooral de druk die op de diverse

agrarische sectoren is komen te liggen. De economische ontwikkeling verloopt niet zoals gewenst en ook de toename van wetten en regels frustrereert de agrarische ondernemer in het bereiken van bedrijfsdoelen. Niet alleen de hoeveelheid regels speelt een rol, ook de tegengesteldheid van de regels en het toezicht daarop draagt bij aan het onbegrip en de ergernis in de sector. Er is sprake van niet-gedragen wetgeving. De internationalisering van de handel, de goedkopere producten uit het buitenland en de relatief dure arbeid in Nederland geven de afnemers van de producten een groot voordeel. Daar de agrarische ondernemingen niet verenigd zijn, kunnen zij geen vuist maken naar de afnemers (uit: interview met beleidsmakers handhaving).

De eerdergenoemde ontwikkeling brengt in deze afhankelijke positie verandering en is in eerste instantie waar te nemen in de vleessector, waar een professionaliseringslag en schaalvergroting heeft plaatsgevonden. Door het samengaan van diverse ondernemingen, zowel horizontaal als verticaal, kan men beter de concurrentie aangaan en invloed uitoefenen op de sector en diens omgeving. Deze professionalisering heeft wel tot gevolg dat de handelsgeest wordt aangewakkerd, normen veranderen en het gebruik van complexe bedrijfsstructuren snel toeneemt. Waar men vroeger nog direct bij het product betrokken was, gaan nu handelsbelangen meer en meer spelen, heeft het bestuur minder affiniteit met het product en worden de bedrijfsresultaten nog belangrijker. Immers, hoe groter de onderneming, hoe groter de belangen. Door de toename in economisch belang en de verhoogde complexiteit van de onderneming door de toename in (aantal én typen) rechtspersonen, gaan andere processen een rol spelen en wordt men gedwongen expertise in te huren, zoals adviseurs op juridisch en economisch gebied (uit: interview met de branchespecialist).

Ter illustratie voor de genoemde ontwikkelingen geldt concern X

Concern X beslaat de hele keten en bestaat uit veel afzonderlijke rechtspersonen:

- handel in kalveren;
- mesterijen;
- kalvermelkbedrijven;
- slachterijen;
- (internationale) handel in kalfsvlees.

De opzet is niet om te frauderen, maar om steeds groter te worden in omvang en invloed. De gefragmenteerde structuur van vleesbedrijfjes is geprofessionaliseerd, waardoor het profiel is gewijzigd. Dit heeft de communicatie en managementinformatie danig veranderd. De bedrijven in de vleessector worden groter teneinde een steviger positie te krijgen in de onderhandelingen met de groothandelaren. Concern X zag als één van de eerste een gat in de markt, heeft een internationale professionaliseringslag gemaakt en is inmiddels een zeer belangrijke en invloedrijke gesprekspartner geworden in de sector. De bedrijfsstructuur van deze organisatie is zeer complex.

Een grote onderneming kan ook lagere prijzen aanbieden dan een afzonderlijk bedrijf. Hierdoor zullen de kleinere bedrijven het nog moeilijker krijgen en ook gedwongen worden zich te verenigen of zich aan te sluiten bij een ander (groter) bedrijf. Door deze ontwikkelingen worden de verschillen tussen de agrarische sector en andere sectoren steeds kleiner. Het gebruik van constructies en structuren neemt toe en wordt ook vergelijkbaar met andere

sectoren. Het verschil zit dan eigenlijk alleen nog in het product en de relevante wet- en regelgeving. De agrarische sector heeft te maken met een complexe regelgeving. Ondernemers in het cluster ‘De fraudeur in product- en bedrijfsvoering’ (deze zijn met name werkzaam in de agrarische sector) geven evenals de ondernemers in het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’ aan ook nauwelijks te kunnen voldoen aan alle regels en wetten. Zij zien zich daarnaast belemmerd door de wet- en regelgeving. Anderzijds laat een complexe regelgeving met veel en soms bijna tegenstrijdige regels ook meer gelegenheid tot interpretatie en gebruik ervan. De handhavers onderschrijven deze waarnemingen van de ondernemers en benoemen het risico van (te) veel regels.

3.5.7 Risico’s

Op basis van de resultaten tot nu toe en de informatie uit de gehouden interviews is een aantal risico’s naar voren gekomen, die aangeven waarom regels mogelijk niet nageleefd zullen worden. Anders gezegd, het zijn aandachtspunten voor het beleid en de handhaving. De risico’s zullen hierna worden beschreven. De specialisten noemen daarnaast diverse verschijnselen die mogelijk een indicatie zijn voor fraude bij het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen. Deze opmerkingen zijn samengevat en in een lijst opgesteld (zie paragraaf 3.5.8).

Rol adviseurs/specialisten

Er is bij het gebruik van constructies een sleutelrol weggelegd voor financiële en juridische dienstverleners, zoals notarissen, accountants en juristen. Door hun kennis en kunde zijn zij de architecten van de (soms frauduleuze) constructies. Als een constructie eenmaal ‘ontwikkeld’ is, wordt die vervolgens vaak meerdere keren toegepast. Dit hoeft zeker niet sectorgebonden te zijn. Deze adviseurs worden geacht de regels zodanig te gebruiken dat zij maximaal rendement halen uit het bedrijf. Het kan een ‘sport’ worden om de grens van het toelaatbare zo dicht mogelijk te benaderen. Voor de agrarische sector geldt dit, op dit moment, voornamelijk voor de grotere ondernemingen en niet zozeer voor de kleine zelfstandige. Het in de arm nemen van adviseurs zal vaak de regelnaleving bevorderen (“dan ben ik af van het gezeur”), maar kan natuurlijk ook fraude in de hand werken wanneer de adviseurs het niet zo nauw nemen met de regels of toch niet genoeg kennis blijken te hebben. Overigens kan in dezen de adviseur gestuurd worden door de ondernemer of juist omgekeerd, afhankelijk van de relatie.

Voor de handhaving blijft bij het gebruik van constructies moeilijk te bepalen of er nu sprake is van fraude of dat louter de regels worden toegepast. Om dit correct te kunnen beoordelen is veel inhoudelijke (wets)kennis nodig. Het ontbreekt de handhaving vaak echter aan mogelijkheden om deze kennis op te doen. Dit heeft vooral te maken met de steeds veranderende wetgeving en de keuzes die worden gemaakt in de opsporing (uit: interviews met specialisten FIOD-ECD).

Internationaal

Een constructie krijgt een extra dimensie als de internationale component erbij komt. Uit eerdere resultaten van Fraude in Beeld blijkt immers dat de aanwezigheid van buitenlandse rechtspersonen een goede indicator voor fraude is. Ook Nederland kent op grote schaal het

gebruik van buitenlandse rechtspersonen, maar er zijn hier meer stringente regels waaraan de onderneming moet voldoen dan in andere landen. Het doel van een bedrijfsstructuur zal in de meeste gevallen voornamelijk gericht zijn op tax planning, gemak, continuïteit, zeggenschap en fiscaliteit. Er kunnen echter ook andere motieven gaan spelen, zoals versluiering van verantwoordelijkheid. De aandeelhouder, bestuurder en bankrekening zullen dan bijvoorbeeld in verschillende landen worden gepositioneerd. Het wordt in ieder geval voor de handhaving welhaast onmogelijk om adequaat op te treden (uit: interviews met specialisten FIOD-ECD).

Belangenverstrengeling

Het samengaan van bedrijven in de agrarische sector kan leiden tot belangenverstrengeling, temeer als de producten zich daarvoor lenen. Dit is ook afhankelijk van de grootte van een onderneming en haar dominantie in de markt. Zoals het voorbeeld van concern X liet zien, kan het zijn dat twee concerns dezelfde belangen hebben en bijvoorbeeld prijsafspraken maken. Ook kan het gebeuren dat het met sommige interne controles niet meer zo nauw wordt genomen. Het wordt dan bijvoorbeeld verleidelijk om het afval af te zetten bij een zusterbedrijf, waar het weer verwerkt wordt. Ook kan men geld gaan ‘besparen’ op het schoonmaken van de vrachtwagens. Dit laatste zou dan zijn weerslag op (de veiligheid van) het product kunnen hebben. Het gebrek aan transparantie in dergelijke ondernemingen maakt dat controle daarop bijna onmogelijk wordt (uit: interview met de branchespecialist).

Zelfcontrole

De mogelijkheden op fraude nemen toe met de omvang van het bedrijf, ondanks intensief contact tussen de overheid en het bedrijfsleven. Grote bedrijven (groot in de zin van een internationale dimensie en/of diverse onderdelen in de keten) worden wel wekelijks onderworpen aan een controle van handhavers én afnemers. Daarnaast hebben zij de overheid bijvoorbeeld nodig voor de afzet naar landen buiten de EU. De mogelijkheden zijn afhankelijk van de gesprekspartner. Met andere woorden, wanneer strikte en uitgebreide controle wordt uitgevoerd en wanneer blijkt dat ondernemer en handhaver op hetzelfde niveau kunnen communiceren, lijkt regelnaleving waarschijnlijker. Uit de interviews komt naar voren dat de overheid en het bedrijfsleven de verantwoordelijkheid voor regelnaleving zouden moeten delen. De tendens is echter dat de overheid zich terugtrekt en dat het bedrijfsleven meer en meer zichzelf moet gaan controleren. De overheid verliest dan het zicht op en de kennis over de activiteiten en aard van een onderneming. Ondernemers geven aan dat dit een te groot risico is.

3.5.8 Indicatoren

Tot op heden is er geen duidelijk profiel met behulp waarvan handhavers frauduleuze handelsactiviteiten kunnen herkennen wanneer holdings, trustee- of houdstermaatschappijen worden gebruikt. Er zijn echter wel elementen die tijdens een (strafrechtelijk) onderzoek vragen zouden moeten oproepen. De identificatie van deze elementen kan de handhaving ondersteunen bij het herkennen van fraude. In de interviews noemen de respondenten diverse elementen die niet noodzakelijk op fraude wijzen, maar daar wel een indicatie voor kunnen zijn. Hoewel deze studie het niet als primair doel heeft geformuleerd kan onderstaande lijst wellicht dienen als een soort checklist.

Deze checklist is gebaseerd op de praktijkervaring van de geïnterviewde specialisten; hoe meer van deze vragen met ja kunnen worden beantwoord, hoe groter, theoretisch gezien, de kans op fraude is. Op basis van Fraude in Beeld kunnen ook enkele indicatoren worden geïdentificeerd en deze zijn aan de lijst toegevoegd.

Algemeen

- Zijn de bedrijfsresultaten ver boven (of onder) het gemiddelde in de sector?
- Wordt er gebruikgemaakt van 'rare' namen voor de rechtspersoon?
- Wordt er een overkoepelende instantie benadeeld die niet persoonlijk betrokken is?

Rol specialisten

- Zijn er geld/goederenstromen ondergebracht bij trust- of beleggingskantoren?

Internationaal

- Hebben de handelsactiviteiten een internationaal karakter?
- Is er sprake van één of meer offshorevennootschappen (zonder activiteiten) en/of buitenlandse rechtspersonen?
- Is er een tweede huis (of zijn er meerdere huizen) in het buitenland?
- Wordt er gebruikgemaakt van een Arubaanse Vrijgestelde Vennootschap?
- Wordt er gebruikgemaakt van een Antilliaanse NV op Curaçao?
- Lopen er geld/goederenstromen via zogenoemde belastingparadijzen?
- Loopt er een bankrekening bij een lokale bank in een ander land?
- Zijn er diverse onregelmatigheden van bedrijven met dezelfde naam in verschillende landen?
- Is er sprake van grote (internationale) samenwerkingsverbanden?

Belangenverstrengeling

- Is de onderneming actief in verschillende sectoren?
- Roept de aard van de handelsactiviteiten vragen op?

Fraude in Beeld

- Is er sprake van het snel starten en staken van activiteiten/rechtspersonen?
- Zijn er eerdere faillissementen, surseances van betaling en/of schuldsanerungen geconstateerd?
- Is er sprake van eerdere regelovertreding door een (deel van) de onderneming?

3.6 Resultaten – aanpak

In deze paragraaf staat de aanpak van fraude bij het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen centraal. Eerst zullen wij ingaan op de resultaten uit Fraude in Beeld, met name op clusterniveau. Waar Fraude in Beeld echter geen concrete resultaten op brancheniveau geeft, doen de interviews met de diverse specialisten dat wel.

3.6.1 Clusterniveau

Regelovertreding pakken de handhavers in het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’ grotendeels strafrechtelijk aan. In mindere mate maken zij gebruik van bestuursrechtelijke middelen, zoals controle en toezicht, of bestuurlijke boetes en dwangsommen. Alternatieve middelen zetten zij zelden in. De handhavers hebben vooral als doel daders te stoppen en te straffen, potentiële daders af te schrikken, recidive te voorkomen en regelnaleving te bevorderen. Zij melden dat de gekozen aanpak vaak niet de gewenste effecten oplevert.

3.6.2 Brancheniveau

Hierna zullen wij de mogelijke interventiestrategieën toelichten die voor de aanpak van fraude naar voren zijn gekomen uit de interviews. Daarbij is een onderverdeling gemaakt in traditionele middelen, wet- en regelgeving en de alternatieve instrumenten: samenwerking, publiciteit en informatiepositie. De handhavers gaven vaak geen verschil in aanpak aan tussen de agrarische sector en andere sectoren. De aanpak van het misbruik van rechtspersonen lijkt veelal sectoronafhankelijk.

Traditionele aanpak

Onder de traditionele aanpak wordt in Fraude in Beeld het strafrecht en bestuursrecht verstaan. Het strafrecht blijft volgens iedere geïnterviewde onmisbaar in de aanpak van constructies, maar zij geven aan dat de handhaving meer gebruik dient te maken van de andere middelen die tot haar beschikking staan, of een mix daarvan.

In geval van een bestuursrechtelijk optreden dienen de sancties wel te passen bij de fraude. Zo zal een te lage boete de overtreder niet aanmoedigen om zijn gedrag te veranderen. Daarnaast geven de respondenten aan dat het opleggen van een boete geen zin heeft als je die kunt ontlopen door in een andere BV door te starten. In zulke gevallen wordt de boete zelfs als bedrijfsrisico ingecalculeerd.

Ook geven de respondenten aan dat er te weinig controle is op het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen. Om meer controle te kunnen uitvoeren zou voor bedrijven bijvoorbeeld een certificering en/of erkenning ingevoerd kunnen worden. Overigens merken de handhavers hierbij wel direct op dat certificering geen garantie is voor regelnaleving. De specialist van OLAF geeft aan dat controle in het geval van subsidies maatwerk is. Zowel bij de aanvraag als bij de uitvoering zou men meer moeten investeren door informatie te analyseren en informatiebronnen te koppelen, om te bepalen of een subsidie inderdaad gehonoreerd dan wel uitbetaald moet worden.

Wet- en regelgeving

Op het gebied van de regelgeving zou er wellicht meer geïnvesteerd kunnen worden om de risico's beter in te schatten en daarbij direct een aanpak te selecteren. In de praktijk is dat niet eenvoudig. Bij het ontwerpen van de regels zou de aansprakelijkheid van deelnemende partijen adequaat geregeld moeten zijn. Het doel van het aanpakken van fraude is immers onder andere

het bewijs leveren tegen de aansprakelijke persoon/onderneming (uit: interviews met specialisten uit de handhaving).

Voor wat het gebruik van internationale rechtspersonen betreft zou er duidelijke wetgeving moeten komen op internationaal niveau. Met andere woorden, internationaal dienen betere en vooral eenduidige afspraken gemaakt te worden, bijvoorbeeld op het gebied van de bronheffing. Door de bron achter een onderneming/rekeninghouder/persoon bekend te maken kan de aansprakelijkheidsvraag op internationaal niveau worden vastgesteld. Op deze manier kan een beter inzicht worden verkregen in aansprakelijkheid in geval van internationale transacties (uit: interviews met specialisten uit de handhaving).

Alternatieven

Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen worden in elke sector gebruikt. Iedere handhaver uit de wens voor een meer effectieve samenwerking tussen de diensten, bijvoorbeeld door onderzoekservaringen te delen en naar het juiste team van deskundigen te zoeken. Zij streven, anders gezegd, in het algemeen naar een gezamenlijke aanpak door handhavingpartners.

Op internationaal niveau dient er in geval van een verzoek om rechtshulp sneller opgetreden te worden. De handhavers ervaren bij internationale samenwerking veel problemen. Zie hiervoor de aandachtspunten in de volgende paragraaf.

Behalve meer samenwerking noemen de handhavers de mogelijkheid om effectiever gebruik te maken van het bedrijfsleven door ketenbenadering. Producenten, handelaren en afnemers hebben (meestal) verschillende belangen. De afnemer wenst kwalitatief goede producten te ontvangen, of het nu een halffabricaat of eindproduct betreft. Wanneer hij inzicht in de kwaliteit van zijn producten heeft, zullen de producent en handelaar daar rekening mee moeten houden. De overheid kan deze wisselwerking stimuleren en de mogelijkheden om te frauderen daarbij wellicht verminderen. Om dit te bereiken zijn veranderingen in de regelgeving noodzakelijk.

De respondenten zijn van mening dat de overheid kan helpen om problemen in de agrarische sector op te lossen door geld te investeren en door bedrijven en/of producten op te kopen. De sanering van de visserijsector is hiervan een goed voorbeeld. In de visserij gelden bepaalde vangstquota. Deze quota dienen ter bescherming van de visstand. Door de gestelde quota werd de concurrentie in de visserij enorm en het bleek voor veel vissers niet meer mogelijk in hun bestaan te voorzien. In zulke situaties lijkt fraude waarschijnlijk. De overheid heeft toen gezorgd voor een inkrimping van de vissersvloot, waarbij vissers aanspraak konden maken op financiële steun.

In sommige gevallen kan ook de publiciteit worden gezocht ('naming & shaming'). Bij de grotere, dienstverlenende bedrijven, bijvoorbeeld bij trustkantoren, kan reputatieschade vermoedelijk zeer adequaat fraude tegengaan. Daarnaast zou het inzetten van handavingscommunicatie een goede strategie kunnen zijn. De respondenten geven echter wel aan dat dit per sector en soort onderneming kan verschillen. Ook communicatie is maatwerk en werkt vermoedelijk alleen mits de handhaving adequate acties en maatregelen neemt en ook uitvoert.

Ten slotte wordt het mogelijke gebruik van namenlijsten naar voren gebracht: zowel een zwarte lijst als een witte lijst voor ondernemingen die niet of juist wel de regels naleven. De respondenten zijn aanvankelijk enthousiast over het gebruik van dergelijke lijsten, maar vervolgens roepen die meer vragen op dan beantwoord kunnen worden.

3.7 Conclusies, aandachtspunten en aanbevelingen

De probleemstelling in dit deelonderzoek is dat de holdings, trustee- en houdstermaatschappijen (in de agrarische sector) een witte vlek zijn voor de handhaving. De volgende centrale onderzoeksvragen zijn daarbij gesteld:

- Wat is er bekend over het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen (in de agrarische sector)?
- Welke vormen en methodieken van fraude komen voor bij het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen (in de agrarische sector)?
- Hoe is de regelnaleving bij het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen (in de agrarische sector)? Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor fraude?
- Wat zijn de meest effectieve vormen van aanpak met betrekking tot (het gebrek aan) regelnaleving in deze branche en wat zijn de randvoorwaarden voor het toepassen ervan?

3.7.1 Conclusies

De aanleiding voor dit deelonderzoek was inzicht te verkrijgen in de bruikbaarheid en toepasbaarheid van Fraude in Beeld. Uit deze studie is gebleken dat Fraude in Beeld een degelijke basis kan zijn om een witte vlek in de handhaving te onderzoeken. De resultaten bleken van toegevoegde waarde op de kennis van diverse specialisten, alhoewel de diepgang minder is.

Er is in deze studie gekozen om de holdings, trustee- en houdstermaatschappijen aan nader onderzoek te onderwerpen. Voornaamste reden was het feit dat Fraude in Beeld deze branche gezien de hoge score op de fraude-index als zeer fraudegevoelig identificeerde, terwijl de handhaving dat niet doet. Qua profiel komt deze branche overeen met andere branches in het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies'. In dit cluster wordt gesproken over een innovatieve en proactieve fraudeur, een kennismakelaar die (papieren of technische) constructies toepast om handelsactiviteiten te bevorderen. De resultaten lijken erop te wijzen dat dit ook geldt voor het gebruik van de holdings, trustee- en houdstermaatschappijen. Daarbij is een grote rol weggelegd voor de adviseurs die veel inhoudelijke kennis hebben op dit terrein.

Met betrekking tot de eerste onderzoeksvraag kan gesteld worden dat er drie hoofdredenen zijn om gebruik te maken van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen: sturingsdoeleinden, juridische doeleinden en financiële doeleinden. Het gebruik laat zich niet beperken tot één bepaalde sector. Er zijn weinig verschillen tussen de agrarische sector en andere sectoren. Wel kan worden gesteld dat het gebruik van deze rechtspersonen in de agrarische sector toeneemt. Dit heeft onder meer te maken met de schaalvergroting en professionalisering van de sector;

men tracht zich beter te organiseren om als onderhandelingspartner een steviger positie te krijgen.

Verder is naar voren gekomen dat specialisten op het gebied van constructies een grote en bepalende rol spelen. Zij hebben de kennis in huis om de regels te interpreteren en mogelijk te misbruiken. Daarbij blijkt dat het soms erg lastig voor de handhaving is om te bepalen wanneer er sprake is van fraude.

Wanneer ondernemingen gebruikmaken van internationale rechtspersonen, voegt dit een dimensie toe aan de complexiteit van de bedrijfsstructuur en een onderzoek. Een onderneming heeft dan veel meer mogelijkheden om gebruik te maken van wetten en regels in andere landen en kan zich gemakkelijker verbergen en een sluier voor de handhaving opwerpen.

Voor wat onderzoeksvraag twee betreft is naar voren gekomen dat de gebruikte fraudevormen divers zijn. De fraudevormen lijken niet per sector te verschillen, hoewel dit mede afhankelijk is van het product. In de agrarische sector is bijvoorbeeld fraude met subsidies veel waarschijnlijker dan in andere sectoren. De constructies lijken echter vaak niet te verschillen.

De mate van regelnaleving in de branche, onderzoeksvraag drie, is bij het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen (in de agrarische sector) moeilijk in te schatten. De respondenten zien het gebruik van deze structuren ook niet binnen één branche, maar overal en vooral daar waar veel geld omgaat. Wellicht dat de handhaving hierdoor de branche in eerdere onderzoeken binnen Fraude in Beeld ook niet als fraudegevoelig had aangeduid. Indien men het gebruik van rechtspersonen als onderdeel van een fraudemethode of zelfs als overkoepelende structuur hanteert, wordt het immers ook niet ervaren als behorend tot een specifieke branche en als zodanig benoemd.

Ondernemers zelf geven aan dat zij niet veel mogelijkheden zien om te frauderen, maar zij voelen zich tegelijkertijd belemmerd door de wet- en regelgeving. Wellicht zien zij zelf geen mogelijkheden om te frauderen, maar huren zij (externe) adviseurs in vanwege de specifieke kennis die hiervoor benodigd lijkt. Anderzijds zien zij dit wellicht niet als fraude, maar als aanwending van de regels. Uit eerdere resultaten uit Fraude in Beeld blijken de handhavers op dit punt ook duidelijk van mening te verschillen met de ondernemers. De handhavers nemen een zwakke interne en sociale norm in het cluster aan en zien die als voornaamste oorzaak voor regelovertreding. Met andere woorden, ondernemers nemen het niet zo nauw met de regels en halen een voordeel daar waar dat kan. In de interviews onderschrijven zij dit beeld speciaal met betrekking tot de holdings, trustee- en houdstermaatschappijen: de frauderende ondernemer probeert berekenend een zo hoog mogelijk financieel resultaat te behalen en daarbij zijn verantwoordelijkheid te verbergen.

Ten slotte blijkt dat er in het verleden veel regelovertreding is geconstateerd voor deze branche. Tegelijkertijd geeft de branchekenner aan een terugtrekkende overheid te zien. De handhavers ervaren dit ook en geven duidelijk aan dat er te weinig controle op het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen is. Dit beeld komt ook naar voren uit eerdere resultaten uit Fraude in Beeld. Ondernemers ervaren volgens de handhavers een lage pakkans en worden nauwelijks afgeschrikt door de overheid. De drempel om in deze branche te stappen lijkt dan

ook laag. De resultaten laten echter zien dat men niet alleen gemakkelijk start, maar ook weer snel stopt.

Fraude heeft in deze branche vooral een economische achtergrond. Geldelijk gewin is de belangrijkste reden om te frauderen. Per sector kunnen verder verschillende oorzaken spelen om te frauderen. Daarnaast kan het zo zijn dat een onderneming zich wil verschuilen en haar verantwoordelijkheid verbergen.

De meest effectieve vorm van aanpak lijkt een mix te zijn van de ter beschikking staande handhavinginstrumenten. Strafrecht wordt aangewezen als het belangrijkste toegepaste middel. Wel komt duidelijk naar voren dat de inzet van andere middelen nog onvoldoende is, bijvoorbeeld het bestuursrecht. Controle wordt door alle respondenten ook aangewezen als mogelijk effectief instrument. Samenwerking tussen de handhavingpartners lijkt essentieel, omdat men de weinige kennis die beschikbaar is effectief dient in te zetten. Voor de agrarische sector lijkt een specifieke aanpak niet zo relevant. Het gaat om het aanpakken van de constructie; weliswaar kan de aanpak per sector verschillen, maar de agrarische sector lijkt geen bijzondere plek in te nemen.

Handhavers zien het bevorderen van regelnaleving niet echt als doel, wel het aanpakken van daders. Gezien de complexiteit van de ondernemingsstructuren lijkt het aanpakken van daders niet erg doeltreffend wanneer er niet gecontroleerd wordt, handhavers kennis te weinig delen en de daders door ingewikkelde instructies niet te achterhalen blijken: daders zijn niet te pakken als men niet weet wie men zoekt.

3.7.2 Aandachtspunten

De handhavers noemen diverse knelpunten die het voor hen zeer moeilijk maken om op te treden en bewijslast te verzamelen tegen mogelijke daders. Iedere handhavende respondent geeft aan tegen diverse problemen op te lopen bij een onderzoek naar (internationale) rechtspersonen. Voor het feit dat onderzoeken niet worden opgelost is een aantal oorzaken te noemen. Een logische aanbeveling is dan ook dat de handhaving en/of beleid voor deze oorzaken een oplossing dienen te zoeken voordat onderzoeken daadwerkelijk adequaat kunnen worden opgepakt. Hierna volgt een limitatieve opsomming van de genoemde oorzaken:

- de (financiële) drempel om gebruik te maken van rechtspersonen wordt steeds lager;
- er verstrijkt (te) veel tijd tussen een verzoek om rechtshulp en de uitvoering ervan;
- wanneer gebruik wordt gemaakt van rechtspersonen in diverse landen is het praktisch onmogelijk het gehele netwerk in kaart te brengen en informatie erover te verzamelen;
- internationale onderzoeken zijn op zich complex en tijdrovend door:
 - verschillende internationale normen, wetten, regels, belangen en werkzaamheden;
 - verdachten die niet komen opdagen bij een verhoor in het buitenland;
 - taalbarrières;
- indien de economische en/of politieke belangen te groot zijn, wordt een onderzoek niet uitgevoerd;
- verdachten maken veelvuldig bezwaar tegen inbeslagname en procedures;
- de handhaving loopt achter bij de ontwikkelingen/heeft een kennisachterstand op fraudegebied (handhavers krijgen er vaak de tijd niet voor);

- er zijn diverse praktische problemen met betrekking tot de samenwerking tussen handhavers;
- de verschillende diensten hebben niet dezelfde prioriteiten;
- de informatie-uitwisseling is moeizaam (mede door wetgeving);
- veel handhavingsinstrumenten worden in de praktijk niet toegepast;
- de capaciteit van de handhaving schiet tekort;
- de tijdsdruk is te hoog;
- het OM heeft ook een kennisachterstand op diverse terreinen en kan zaken daarom niet altijd degelijk oppakken.

3.7.3 Aanbevelingen

De beleidsmakers en de handhaving dienen zich de volgende vragen te stellen voordat zij met de feitelijke aanpak van het misbruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen kunnen starten:

- Wordt in de normstelling van wetten/regels rekening gehouden met feiten? Wie doet nu daadwerkelijk wat?
- Is de handeling/zijn de activiteiten strafbaar?
- Is het gedrag ethisch? Indien het gedrag juridisch niet strafbaar is, moet mogelijk de wet- en regelgeving worden aangepast.
- Wat wil de handhaving bereiken (wat is het doel, wat vindt men belangrijk)?
- Wil de handhaving investeren in kennis en informatiepositie om de aanpak te verbeteren?
- Hoe kan men voorkomen dat constructies naleving in de weg staan?
- Wat zijn de grenzen van de opsporing?

De randvoorwaarden van een effectieve aanpak liggen vooreerst bij de investering van een verbeterde informatiepositie rondom het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen. Die kennis is nodig om te weten wie de doelgroep vormt en wat er nu werkelijk plaatsvindt, maar ook om de risico's voor de regelnaleving in te schatten, informatie te vergaren en bronnen in kaart te brengen; en ten slotte is ook het opleiden van handhavers van essentieel belang. Daarnaast werden in de vorige paragraaf enkele aandachtspunten voor de handhaving beschreven die, wanneer men het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen wil gaan aanpakken, verbeterd zouden moeten worden. Hiervoor zijn onder andere internationale afspraken nodig.

Een handhavingsstrategie zou zich dienen te richten op regelnaleving. De handhaving richt zich nu nog te veel op het pakken van daders en terughalen van financieel gewin. Dit vraagt een cultuuromschakeling binnen de controle in de agrarische sector en men zal de bestuurlijke handhaving opnieuw moeten positioneren. Binnen LNV is hier reeds een begin mee gemaakt door het Programmatisch Handhaven; het juiste middel voor het juiste doel, waarbij regelnaleving centraal staat. Fraude in Beeld sluit direct aan bij deze filosofie.

Het gebruik van holdings, trustee- en houdstermaatschappijen komt voornamelijk voort uit de wens om gemakkelijk aandelen over te kunnen dragen, risico's te spreiden, zo weinig mogelijk belasting te betalen, geld- en goederenstromen beter te kunnen organiseren en zelf onbekend te

blijven als de aansprakelijke entiteit. Bij dit laatste wordt ook wel gesproken van een ‘papertrail’. Het gebruik van rechtspersonen komt in alle sectoren voor en de verschillen tussen de sectoren zijn niet groot. Het lijkt dan aan te bevelen voor een multidisciplinaire aanpak te kiezen waarbij specialisten uit verschillende diensten worden betrokken. Daarnaast zou effectiever samengewerkt moeten worden met de Europese handhaver in Brussel, OLAF. Op het gebied van analyse is hier mogelijk nog veel te bereiken door de hoeveelheid informatie die in Brussel wordt verzameld.

Constructies zijn inherent aan de economie: een onderneming wil een grote speler worden en veel invloed verwerven. Om dit te bereiken is een vereniging van belang en invloed noodzakelijk. Nederland is te klein en daarom zijn wij een echt internationaal handelsland. Vaak is het niet het doel van een onderneming om te frauderen, maar om gebruik te maken van de mogelijkheden die worden geboden in de wet- en regelgeving. Vaak zijn de activiteiten ook legaal. Door de belastingregels en -verdragen in Nederland kunnen andere landen financieel zeer benadeeld worden en door de internationale concurrentie zou men wel eens kunnen afsteveneren op een zogenoemde concurrentie naar het nulpunt. Deze ontwikkeling pleit voor betere internationale afspraken.

Om handel in rechtspersonen te voorkomen en beter te kunnen handhaven zal de wet- en regelgeving moeten worden aangepast. Zo zouden de zogeheten ‘plank BV’s’ moeten worden afgeschaft. De ondernemer die zijn handelsactiviteiten staakt, dient te liquideren. Met andere woorden, de wet- en regelgeving dient willekeurig gebruik van rechtspersonen tegen te gaan.

De belangen voor de betrokken bedrijven en overheden zijn groot. De handhaving zou veel geld terug kunnen verdienen. Op macro-economisch niveau gelden echter andere wetten en regels en zal de handhaving wellicht onvoldoende in staat worden gesteld zich te verdiepen in deze materie. De quote van Cruijff aan het begin van dit hoofdstuk, ‘Je kunt het pas zien als je het begrijpt’, betekent in dit verband dat de handhaving pas echt kan zien wat er aan de hand is in de wereld van de (internationale) rechtspersonen, wanneer zij de kans krijgt het te (leren) begrijpen door zich erin te verdiepen. Er zijn (te) weinig specialisten die de mogelijkheden zien die er voor de ondernemers liggen en die begrijpen waarom dit van grote invloed is op onze (economische) wereld.

3.7.4 Bruikbaarheid Fraude in Beeld

De eerdere resultaten uit Fraude in Beeld hebben duidelijk bijgedragen aan deze studie. Zij waren het uitgangspunt. Vervolgens is in interviews met handhavers, wetenschappers en branchekenners verder invulling gegeven aan die resultaten. De kennis van de specialisten blijkt in grote lijnen overeen te komen met de resultaten uit Fraude in Beeld en gaat verder waar Fraude in Beeld ophoudt.

De grootste beperking van Fraude in Beeld ligt in de diepgang van de data op brancheniveau en de mogelijkheid deze informatie te ontsluiten. De kennis die daarvoor vereist is, is alleen beschikbaar in de hoofden van de onderzoekers. Een goed systeem om deze informatie blijvend

te kunnen ontsluiten ten behoeve van het beleid en de handhaving is daarom noodzakelijk. In het algemene slothoofdstuk van Deel III wordt daarover meer gezegd.

Het blijkt dat Fraude in Beeld wel heel bruikbaar kan zijn om concrete vervolgonderzoeken te starten. De branche Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen werd aangeduid als witte vlek binnen de handhaving. Deze studie toont aan dat er wel degelijk informatie beschikbaar is binnen, en buiten, de handhaving en geeft ook een overzicht van de beschikbare informatie over de branche, de regelnaleving en aanpak van fraude. Er worden mogelijkheden en problemen gesignaleerd bij het gebruik van dergelijke structuren. Op basis van deze studie kan men besluiten verder te investeren op dit thema. Fraude in Beeld biedt derhalve kansen om nieuwe terreinen te ontdekken waar mogelijk veel fraude plaatsvindt.

In dit deelonderzoek is de methode gevolgd om vanuit het perspectief van Fraude in Beeld het gesprek aan te gaan met specialisten op verschillende terreinen. Dit kan leiden tot nieuwe inzichten en de aandacht vestigen op gebieden die om welke reden dan ook (te) weinig belicht worden. Fraude in Beeld heeft duidelijk niet alle antwoorden, maar de wel bereikte resultaten lijken gevalideerd te worden. In dit vervolgonderzoek werd verder ingezoomd op aandachtsgebieden die op dit moment zeer fraudegevoelig lijken maar geen prioritaire aandacht van de bijzondere opsporingsdiensten genieten. Op basis van de hierbij ontstane nieuwe inzichten kunnen de beleidsmakers en de handhavers beter gefundeerde keuzes maken.

HOOFDSTUK 4

De rol van Fraude in Beeld in de themaselectie voor het jaar 2007 door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst

4.1 Inleiding

De vier bijzondere opsporingsdiensten zetten koers naar een meer kwalitatieve handhaving. Dit houdt in dat zij de juiste en relevante zaken moeten aanpakken en proactief en informatie-gestuurd moeten opsporen. De versterking van de informatiepositie staat daarbij voorop en een themagerichte aanpak, dat wil zeggen een aanpak die is toegesneden op een specifiek afgebakend probleemgebied, is hiermee in overeenstemming. Een dergelijk probleemgebied kan bijvoorbeeld geografisch afgebakend zijn, maar kan ook betrekking hebben op een bepaalde economische sector.

De bijzondere opsporingsdiensten bieden de problematiek die de nieuwe koers met zich brengt, op verschillende wijzen het hoofd. In deze rapportage wordt de integratie van twee van deze ontwikkelingen beschreven: het onderzoek Fraude in Beeld en de themaselectie voor 2007 door de SIOD. Voor een goed begrip van de doelstelling van de rapportage is een korte toelichting van beide onderwerpen vereist.

Toepasbaarheid Fraude in Beeld

Hoewel met het onderzoek Fraude in Beeld grote vooruitgang is geboekt ten opzichte van de situatie van vóór het onderzoek, dient zich een beperking aan in de toepasbaarheid van de resultaten. Het onderzoek is namelijk dusdanig breed en grootschalig opgezet dat in de eindrapportage de resultaten over branches, fraudevormen en handhavingsstrategieën slechts op hoofdlijnen beschreven zullen kunnen worden. Deze informatie is echter van groot belang voor gefundeerde beleidskeuzes (inclusief themakeuzes) van beleidsmakers. De vraag die zich aandient, is hoe men de informatie uit Fraude in Beeld kan gebruiken en toepassen in de beleidspraktijk. Hier is de strategische toepasbaarheid van Fraude in Beeld aan de orde.

In de opsporingswereld worden drie informatielagen onderscheiden: de strategische, de tactische en de operationele informatielaag (zie bijvoorbeeld Moerland & Rover, 2000). De resultaten van Fraude in Beeld zullen strategische informatie leveren voor beleidsmatige

keuzes. Daarna zullen onderzoeken op operationeel-tactisch niveau worden uitgevoerd binnen de gekozen thema's. Idealiter kunnen de resultaten van Fraude in Beeld ook hieraan een bijdrage leveren. De overgang van strategisch naar tactisch niveau is een veelbesproken onderwerp binnen de opsporingswereld (Ibid) en diensten proberen op hun eigen manier invulling te geven aan dit proces. Hier kan de tactische toepasbaarheid van Fraude in Beeld een rol spelen.

Het onderzoeksproject Tasman

De SIOD werkt sinds twee jaren themagericht (SIOD, 2006). Dit betekent dat de SIOD op basis van inzicht in de aard, omvang en ontwikkeling van crimineel ondernemerschap keuzes maakt voor verschillende thema's. Deze thematische benadering biedt aangrijpingspunten voor samenwerking in de handhavingsketen, waardoor een doeltreffende mix van toezicht, opsporing en preventie kan worden gerealiseerd (Ibid). Voor de themaselectie van 2007 is het project Tasman uitgevoerd. Met dit project wilde men enerzijds op een systematische en herhaalbare wijze tot themaselectie komen, terwijl anderzijds getracht is de kloof tussen strategische informatie en tactische informatie te overbruggen. Fraude in Beeld speelde in dit project een prominente rol.

Doelstelling en onderzoeksvraag

De doelstelling van dit hoofdstuk is de mogelijke strategische en tactische toepasbaarheid van Fraude in Beeld vast te stellen. Daartoe beschrijven wij de verschillende wijzen waarop Fraude in Beeld in het project Tasman is gebruikt.

De onderzoeksvraag luidt:

Op welke wijze zijn de resultaten van het onderzoek Fraude in Beeld gebruikt in het project Tasman en op welke wijze dragen de resultaten bij aan de themaselectie van de SIOD voor het jaar 2007?

We zullen stilstaan bij de drie onderdelen waar Fraude in Beeld een (prominente) rol inneemt:

1. Selectie van onderwerpen (branches): hoe worden de resultaten van Fraude in Beeld gebruikt om tot een initiële selectie van onderwerpen te komen?
2. Inhoudelijke beschrijving onderwerpen: hoe ontsluit men de relevante informatie uit Fraude in Beeld om de thema's inhoudelijk te beschrijven teneinde het management op strategisch niveau verantwoorde keuzes te kunnen laten maken?
3. Inhoudelijke verdieping tot tactische informatie: op welke wijze kunnen de resultaten uit Fraude in Beeld gebruikt worden om een onderwerp uit te diepen tot tactisch niveau?

Leeswijzer

In de volgende paragraaf worden eerst de achtergrond, de opzet en de verschillende onderdelen van het project Tasman beschreven. In de derde paragraaf staan wij uitgebreid stil bij de rol van Fraude in Beeld in dit project Tasman. Aan de hand van twee voorbeelden wordt de toepasbaarheid inzichtelijk gemaakt. De toepasbaarheid van Fraude in Beeld kent echter ook beperkingen; die komen eveneens aan de orde. Het hoofdstuk sluit af met de paragraaf Conclusie, waarin de belangrijkste bevindingen worden weergegeven.

4.2 Het project Tasman

De SIOD kent sinds 2006 een themagerichte aanpak. Dat betekent enerzijds dat krachten worden gebundeld om fraude op het terrein van het ministerie van SZW effectief aan te pakken en anderzijds dat prioriteiten worden gesteld om handhavingscapaciteit doelmatig in te kunnen zetten. Het gehele traject van themaselectie voor 2007 heeft de naam 'Tasman' gekregen. Het doel van dit project is om SIOD-relevante onderwerpen te benoemen en te beschrijven, op basis waarvan thema's voor 2007 vastgesteld kunnen worden. Naast het aandragen van nieuwe thema's voor 2007 is het project er ook op gericht een selectiemethodiek te ontwikkelen die voor de komende jaren bruikbaar is. Het project bestaat uit twee fasen: de signaleringsfase en de verdiepingsfase, die hierna worden beschreven.

Signaleringsfase

In de signaleringsfase wordt een initiële selectie gemaakt van potentiële thema's. Voor die selectie zijn de volgende drie bronnen gebruikt:

- fraudemeldingen die bij de SIOD in 2005 zijn binnengekomen van onder andere Meldpunt M en de regionale fraudeloketten van het ministerie van SZW;
- informatie van relevante beleidsdirecties binnen SZW. Aan deze beleidsdirecties is gevraagd hun zienswijzen, overwegingen en ervaringen in te brengen;
- de resultaten van Fraude in Beeld.

Van de onderwerpen die uit de verschillende bronnen naar voren zijn gekomen is vervolgens de aard van het probleem(gebied) aan de hand van de volgende vragen inhoudelijk beschreven:

- Wat verstaan we onder het onderwerp?
- Wat is bekend van fraudevormen en fraudemethodes?
- Welke frauderisico's zijn bekend?
- Wat is bekend over doelgroepen (slachtoffers)?
- Wat is bekend over het geografische gebied?

Om de onderwerpen te kunnen rangschikken is in samenspraak met de relevante beleidsdirecties een wegingskader ontwikkeld, dat uit elf beoordelingscriteria bestaat (zie bijlage 4). Deze zijn gegroepeerd in twee delen. Het eerste deel heeft betrekking op de wenselijkheid van een SIOD-aanpak; deze wordt beoordeeld aan de hand van vragen over de mate of ernst van het handhavingsprobleem én de mogelijkheden die de SIOD heeft om een bijdrage te leveren aan een mogelijke oplossing. Het tweede deel heeft betrekking op de politieke en beleidsmatige context van het onderwerp; daarvoor is gekeken naar maatschappelijke en politieke prioriteiten. Op basis van de inhoudelijke beschrijving én de politieke en beleidsmatige context heeft het managementteam van de SIOD een beslissing genomen over de onderwerpen waarover een verdiepingsonderzoek zal worden uitgevoerd. De geselecteerde onderwerpen zijn de branches Uitzendbureaus, Horeca en Bouw, de fraudevormen *stagiairsconstructie* en *uitbuiting* en de fraudeconstructie *faciliteerders van illegale arbeid*.

Verdiepingsfase

In de verdiepingsfase wordt een inhoudelijke verdieping en afbakening van het probleemgebied van de geselecteerde onderwerpen uitgevoerd. Daarnaast wordt getracht een vertaalslag

te maken van strategische naar tactische informatie. Het doel van de verdiepingsfase is de opzet en uitwerking van een (tactische) aanpak voor de verschillende onderwerpen ‘ten behoeve van het genereren van grote en complexe opsporingsonderzoeken’. Omdat de benoemde onderwerpen breed zijn, is de verdiepingsfase gericht op specifieke probleemgebieden binnen de benoemde onderwerpen waar arbeidsmarktfraude een rol speelt.

Om de relevante probleemgebieden te identificeren is allereerst de relevante literatuur (waaronder Fraude in Beeld) bestudeerd. Daarna werden binnen de SIOD brainstormsessies gehouden om informatie over de probleemgebieden te verzamelen en risicofactoren te benoemen. Op basis daarvan zijn werkhypothesen geformuleerd. Vervolgens zijn gesprekken gevoerd met externe (handhavings)organisaties om de werkhypothesen te ‘toetsen’ en informatie te verzamelen voor een (tactisch) plan van aanpak.

De uiteindelijke probleemgebieden voldoen aan de volgende twee criteria. Er is sprake van arbeidsmarktfraude én er is sprake van een faciliteerdersnetwerk (waarin meerdere spelers en/of meerdere diensten/bedrijven van eenzelfde speler betrokken zijn). De probleemgebieden zijn verder te categoriseren naar het type dader dat daarin centraal wordt gesteld: a) de criminele ondernemer (bijv. malafide uitzendbureau), b) malafide logistieke partners (bijv. malafide toeleveranciers) en/of c) de faciliteerders van arbeidsmarktfraude (bijv. malafide administratiekantoren).

Uiteindelijk zijn de SIOD-relevante probleemgebieden beschreven aan de hand van de hierna genoemde punten. In de onderste vier punten wordt de stap van strategische naar tactische informatie gemaakt:

- type dader;
- achtergrond van het probleemgebied;
- indicatie van de ernst en omvang van het probleemgebied;
- doel van de aanpak;
- tactiek van de aanpak;
- samenwerking met andere organisaties;
- informatiebronnen;
- haalbaarheid van de aanpak.

Het managementteam van de SIOD heeft uit deze (beschrijvingen van) probleemgebieden een keuze voor de uiteindelijke thema’s van 2007 gemaakt. In de volgende paragraaf zullen we de rol van Fraude in Beeld in het project Tasman in meer detail bekijken.

4.3 Gebruik van Fraude in Beeld in de signaleringsfase en verdiepingsfase

In deze paragraaf beschrijven wij hoe de informatie uit Fraude in Beeld in het project Tasman wordt toegepast. Hiervoor wordt de indeling van het project gevolgd: de signaleringsfase en de verdiepingsfase. De toepassing in de signaleringsfase wordt inzichtelijk gemaakt aan de hand van twee voorbeelden. Afsluitend zullen wij ingaan op de beperkingen in de toepasbaarheid van Fraude in Beeld.

Rol Fraude in Beeld in signaleringsfase

In de signaleringsfase speelt Fraude in Beeld een rol bij:

- de initiële selectie van onderwerpen en
- de inhoudelijke beschrijving van de onderwerpen en invulling van het wegingskader.

Rol Fraude in Beeld bij initiële selectie van onderwerpen

In het hoofdstuk Verwachtingen van fraude (Deel II) is een mechanisme geconstrueerd voor ordening van branches naar toekomstige fraudegevoeligheid. Hiervoor is een zogenoemde fraude-index gemaakt, toegepast en gevalideerd om de minder fraudegevoelige branches te onderscheiden van de meer fraudegevoelige branches. Voor de fraude-index zijn indicatoren van fraudegevoeligheid gebruikt die uit criminologische theorieën zijn afgeleid. De aanname was dat deze theorieën concepten bevatten die ook kunnen worden benut voor het indiceren van de fraudegevoeligheid van branches. Voor de invulling en berekening van de fraude-index verwijzen wij naar het desbetreffende deelonderzoek.

De fraude-index is een helder en bruikbaar instrument voor opsporingsdiensten om een initiële onderwerpselectie uit te voeren overeenkomstig de doelstellingen en wensen van de desbetreffende dienst. In het project Tasman heeft de SIOD gekozen om de top (negen) van de fraude-index te selecteren voor verdere inhoudelijke beschrijving. Het gaat om:

- uitzendbureaus (1);
- bedrijfseconomische en organisatorische adviesbureaus (2);
- exploitatie van en handel in onroerende goederen (3);
- holdings, trustees of houdstermaatschappijen (4);
- cafés, bars, nachtclubs, bar-dancings, etc. (5);
- aannemersbedrijven van burgerlijke bouw en utiliteitsbouw (6);
- computerservicebureaus e.d. (7);
- overige restaurants (niet logiesverstrekking) (8);
- loonbedrijven ten behoeve van land en tuinbouw (9).

In het onderzoek 'Fraude van nu' (Deel II) heeft de SIOD de branches met de nummers 1, 5, 6, 8 en 9 als de branches benoemd die (traditioneel) tot zijn aandachtsgebied behoren. De andere vier branches behoren traditioneel niet tot de aandachtsgebieden van de SIOD. De dienst heeft de overige branches niettemin geselecteerd omdat in het project Tasman is gekozen voor een 'open benadering', waarin onder andere aandacht is voor sectoroverschrijdende criminaliteit. Verder zijn faciliteerders van arbeidsmarktfraude een aandachtspunt voor de SIOD. Een voorbeeld hiervan zijn huisjesmelkers die (onder andere) onder de ondernemers in de branche Exploitatie van onroerende goederen kunnen worden gevonden.

Rol Fraude in Beeld bij inhoudelijke beschrijving onderwerpen en invulling wegingskader

Van de geselecteerde onderwerpen is de aard van het probleem inhoudelijk beschreven. Hiervoor is informatie ontsloten uit Fraude in Beeld. Op basis van die informatie kunnen uitspraken worden gedaan over de volgende vragen:

- Wat verstaan we onder het onderwerp? Wat is de aard van de branche?
- Wat is bekend over fraudevormen en fraudemethodes?
- Welke frauderisico's zijn bekend?

Om de onderwerpen vervolgens te kunnen rangschikken is een wegingskader ontwikkeld, dat uit twee delen bestaat. Het eerste deel heeft betrekking op de mogelijkheid en wenselijkheid van een aanpak door de SIOD, het tweede deel op de politieke en beleidsmatige context van het onderwerp. Vragen op grond van het tweede deel van het wegingskader kunnen niet door Fraude in Beeld worden beantwoord. Vragen die voortkomen uit aandachtspunten van het eerste deel van het wegingskader kunnen wel (deels) beantwoord worden aan de hand van informatie uit Fraude in Beeld. Het gaat dan om de volgende vragen:

- In hoeverre is er een indicatie van een nalevingstekort in de branche? (vraag 1)
- In hoeverre is er een indicatie van zware fraude op de beleidsterreinen van SZW? (als men de vraag toespitst op de gehanteerde fraudemethoden en niet op de zwaarte van fraude) (vraag 2)
- In hoeverre zijn handhavingsactiviteiten eerder in de keten effectief? (vraag 3)
- In hoeverre sluit het onderwerp aan bij activiteiten van de overige bijzondere opsporingsdiensten? (vraag 4b)

Voor de beantwoording van deze (zeven) vragen zijn onderstaande – beknopt weergegeven – stappen doorlopen:

1. Definiëring van de onderzoeksvraag. Wat is de reikwijdte van de vraag en met welk doel wordt de vraag gesteld?
2. Aard van de informatie. Is men op zoek naar informatie om een fenomeen te beschrijven of wil men een fenomeen (proberen te) verklaren of waar mogelijk voorspellen? Is men op zoek naar de ervaringen en meningen van handhavers of juist van ondernemers? In de tweede stap wordt dus vastgesteld wat de aard van de informatie is die noodzakelijk is om de vraag te kunnen beantwoorden.
3. In deze stap wordt bepaald welke onderdelen van een onderzoek van belang kunnen zijn voor de beantwoording van de vraag. Hier moet dus een koppeling worden gelegd tussen de in stap één gespecificeerde dimensies/reikwijdte van de vraag en de mogelijkheden die Fraude in Beeld biedt om antwoord te geven op de vraag. In sommige gevallen is men geïnteresseerd in de response op één specifieke vraag (beschrijvende informatie), in andere gevallen is men geïnteresseerd in een reeds uitgevoerde analyse (bijvoorbeeld voorspellende factoren) en in weer andere gevallen zal men analyses moeten (laten) uitvoeren.
4. Bundeling, analyse en beschrijving van resultaten.

Figuur 4.1 *Stappen voor de vraag ‘Wat is bekend over de frauderisico’s voor het onderwerp bouw?’*

1. Wat is bekend over de frauderisico’s voor het onderwerp bouw?

Bij frauderisico’s spelen (o.a.) onderstaande aspecten een rol:

- motieven van (potentiële) daders
- Gelegenheidsstructuren
- maatschappelijke en economische omstandigheden
- sociale en interne normen in de branche
- rol van de overheid (inclusief wet- en regelgeving)

Doel: bondige beschrijving van problematiek voor managementbeslissing

2. De informatie is beschrijvend, verklarend en voorspellend. Verder heeft de informatie betrekking op handhavers, ondernemers en bestandsanalyse.

3. De informatie bestaat uit meningen van ondernemers (onderzoek Ondernemers over fraude), meningen van handhavers (onderzoek Handhavers over fraude) en bestandsanalyse (onderzoek Verwachtingen van fraude).

Informatie met betrekking tot onderstaande vragen kan ontsloten worden uit Fraude in Beeld:

- Omschrijving van de belangrijkste veroorzakers (voorspellers) van non-compliance in de branche en het cluster. Onderzoek Verwachtingen van fraude.
- Omschrijving van de belangrijkste oorzaken van fraude in het cluster (en de branche) volgens handhavers. Onderzoek Handhavers over fraude.
- Omschrijving van mate van ervaring, kennis en vermoeden van fraude van de handhavers in het cluster. Onderzoek Handhavers over fraude.
- Omschrijving van het beeld dat de ondernemers hebben van de belangrijkste omstandigheden en oorzaken voor non-compliance binnen de branche. Onderzoek Ondernemers over fraude.
- Omschrijving van het beeld dat de ondernemers hebben van de belangrijkste omstandigheden en oorzaken voor non-compliance binnen het cluster. Onderzoek Ondernemers over fraude.
- Omschrijving van de (aard van) contacten tussen ondernemers en (controlerende) diensten in de branche en het cluster. Onderzoek Ondernemers over fraude.

4. De vraag ‘Wat is bekend over de frauderisico’s in de bouw?’ wordt in het rapport van het project Tasman als volgt beantwoord.

Er is in deze branche in het verleden door de bijzondere opsporingsdiensten en de Belastingdienst vaker regel-overtreding geconstateerd. De veronderstelde negatieve norm ten opzichte van regelnaleving lijkt in deze branche een rol te spelen. Ook is de branche in relatief hoge mate instabiel, maar zij onderscheidt zich vooral door een zeer hoge mate van schuldsaneringen, faillissementen en surseances van betaling. Een economische crisis in deze branche lijkt een uitgesproken negatief effect op regelnaleving te hebben. Tevens bevinden zich in deze branche relatief veel buitenlandse rechtspersonen. De ondernemers in deze branche geven zelf aan een relatief lage interne norm met betrekking tot regelnaleving te hebben. Deze constatering correleert met de mate waarin ondernemers regel-overtreding bij hun branchegenoten constateren. De ondernemers ervaren de sociale norm voor regelnaleving in de branches als bovengemiddeld negatief (en als de op één na negatiefste van de branches in de top tien). De ondernemers geven verder aan dat zij in vergelijking met andere branches vaak worden gecontroleerd door handhavingsdiensten. Ze zijn over het contact met de diensten, net zoals de andere branches in de top tien, over het algemeen relatief negatief. De theoretische veronderstelling hierbij is dat als bedrijven de behandeling door de diensten als negatief beoordelen, zij minder geneigd zijn zich aan de regels te houden.

Figuur 4.2 Stappen voor de vraag ‘In hoeverre zijn handhavingsactiviteiten eerder in de keten effectief en welke rol kan de SIOD spelen in een aanpak voor het onderwerp bouw?’

1. In hoeverre zijn handhavingsactiviteiten eerder in de keten effectief en welke rol kan de SIOD spelen in een aanpak?

Voor de eerste stap, de definiëring van de vraag, is het van belang om te bepalen of er mogelijkheden tot handhaving bestaan die buiten de zware opsporing liggen. De achterliggende gedachte is, dat een eventueel handhavinggat niet door het strafrecht gedicht moet worden indien andere activiteiten (voorlichting, bestuursrechtelijke aanpak) effectiever zijn. Zoals in de inleiding is beschreven, biedt een thematische aanpak aangrijpingspunten voor samenwerking in de handhavingsketen, waardoor een doeltreffende mix van toezicht, opsporing en preventie kan worden bereikt. Belangrijke vragen hierbij zijn: welke aanpakken (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, alternatieve methoden) worden gehanteerd en wat is de effectiviteit?

Doel: bondige beschrijving van problematiek voor managementbeslissing.

2. De informatie is beschrijvend, verklarend en voorspellend. Verder heeft de informatie betrekking op handhavers, ondernemers en bestandsanalyse.

3. De informatie bestaat uit meningen van ondernemers (onderzoek Ondernemers over fraude), meningen van handhavers (onderzoek Handhavers over fraude) en bestandsanalyse (risicofactoren) (onderzoek Verwachtingen van fraude). Informatie met betrekking tot onderstaande vragen kan ontsloten worden uit Fraude in Beeld:

- Aanpak non-compliance in het cluster volgens de handhavers? Beschrijving van handhavingsinstrumenten die worden ingezet. Doel van handhaving. Effectiviteit van aanpak. Onderzoek Handhavers over fraude.
- Omschrijving gevoeligheden van ondernemers voor bepaalde aanpak. Onderzoek Ondernemers over fraude.

4. De vraag ‘In hoeverre zijn handhavingsactiviteiten eerder in de keten effectief en welke rol kan de SIOD spelen in een aanpak?’ wordt in het rapport van het rapport Tasman als volgt beantwoord:

Volgens de geënquêteerde handhavers is het strafrecht een effectieve aanpak voor het cluster ‘De grote-bouwfraudeur’. Ook de ondernemers zien mogelijkheden voor het strafrecht: zij geven aan dat zij gevoelig zijn voor (zware) boetes. Evenals de ondernemers in de horecabranche zijn deze ondernemers (relatief) negatief over contacten met handhavende diensten (o.a. Belastingdienst, UWV en Arbeidsinspectie). Ook voor hen geldt dat dit hun nalevingsgedrag negatief kan beïnvloeden. De labelingtheorie (Lanier & Henry, 2004) hypotheetiseert immers dat bedrijven die vaak worden gecontroleerd en de behandeling door de diensten als negatief ervaren, minder geneigd zullen zijn zich aan de regels te houden. Ook voor deze branche geldt dat de ondernemers zelf vinden dat zowel de interne als de sociale nalevingsnorm te wensen over laat. Ook blijkt uit Fraude in Beeld dat handhavers er in het verleden veel regelovertreding hebben geconstateerd. Voorts vermelden de ondernemers in deze branche relatief veel mogelijkheden te zien om regels te overtreden. Deze bevindingen wijzen in de richting van aanpassing van beleid en wet- en regelgeving (beleidsalternatieven) als potentieel succesvolle interventiestrategie. Dit komt overeen met de mening van handhavers. Ook zij zien mogelijkheden om via beleidsalternatieven regelnaleving effectief te bevorderen.

Om inzichtelijk te maken hoe vragen in het project Tasman beantwoord zijn, zijn twee voorbeelden gegeven. Het eerste voorbeeld betreft een inhoudelijke vraag over de aard van frauderisico's voor het onderwerp *bouw*. In figuur 4.1 worden de stappen doorlopen voor de vraag 'Wat is bekend over de frauderisico's voor het onderwerp bouw?'

Het tweede voorbeeld betreft een vraag uit het wegingskader. In figuur 4.2 worden de stappen doorlopen voor de vraag 'In hoeverre zijn handhavingsactiviteiten eerder in de keten effectief en welke rol kan de SIOD spelen in een aanpak voor het onderwerp bouw?'

Rol Fraude in Beeld in verdiepingsfase

In de verdiepingsfase wordt naast een inhoudelijke verdieping en afbakening van het probleemgebied getracht een vertaalslag te maken van strategische naar tactische informatie. In de verdiepingsfase is de rol van Fraude in Beeld minder omvangrijk en minder expliciet. De bijdrage die Fraude in Beeld levert aan de verdiepingsfase, betreft:

- daderkenmerken;
- aanpak en samenwerking;
- theoretische denkbeelden.

Daderkenmerken

Verschillende onderzoeksresultaten uit Fraude in Beeld kunnen gebruikt worden als fraude-indicatoren in risicoanalyses. Een voorbeeld hiervan is de constatering dat ex-fraudeurs met een zwakke sociale binding de regelgeving in de branche waar ze zich naartoe bewegen, negatief beïnvloeden. Zo kunnen risicoanalysemodellen die gebaseerd zijn op fraude-indicatoren uit Fraude in Beeld, worden gebruikt om een probleemgebied in kaart te brengen. Op deze wijze dragen de resultaten uit Fraude in Beeld bij aan de vertaalslag van strategische naar tactische informatie.

Aanpak en samenwerking

Binnen het kader van het strafrecht biedt Fraude in Beeld aanknopingspunten voor een onderbouwde aanpak van branches en samenwerking tussen de handhavingspartners. In het onderzoek 'Fraude van nu' is een inventarisatie gemaakt van aandachtsgebieden van de verschillende bijzondere opsporingsdiensten. Het is nu voor de verschillende diensten helderder welke prioriteiten en werkzaamheden de ander bijzondere opsporingsdiensten hebben en men kan overlap in branches vaststellen. Als men bijvoorbeeld naar de branche Bouw kijkt, is het duidelijk dat deze niet alleen voor de SIOD van belang is (arbeidsmarkt-fraude). Ook andere diensten, zoals de VROM-IOD en de FIOD-ECD, zijn in deze branche actief. Dit biedt mogelijkheden tot samenwerking. Maar ook buiten een strafrechtelijke aanpak biedt Fraude in Beeld inzicht. De aanpak kan er een zijn waarin strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en beleidsmatige aanpakken worden gecombineerd. De informatie uit Fraude in Beeld biedt in de beschrijving van het wegingskader aanwijzingen om samen te werken met verschillende partners binnen en buiten het departement waarin de bijzondere opsporingsdienst werkzaam is.

Theoretische denkbeelden

De bijzondere opsporingsdiensten houden zich bezig met zware en/of georganiseerde (organisatie)criminaliteit. De georganiseerdheid van criminaliteit treft men onder andere aan in

samenwerkingsverbanden en in de netwerken van (criminele) bedrijven. In overeenstemming met criminologische literatuur (o.a. Huisman, 2001; Van den Berg, 2002) geeft Fraude in Beeld aanknopingspunten voor de zienswijze dat zwaardere vormen van fraude in kaart kunnen worden gebracht aan de hand van (logistieke) netwerken van faciliterende bedrijven. Concrete aanwijzingen hiervoor kan men in Fraude in Beeld vinden in de hoge posities die faciliterende bedrijven innemen op de fraude-index en het grote belang van het fraudecluster 'De fraudeur in kennis en constructies'. Fraude in Beeld doet overigens geen specifieke uitspraken over (de verschijningsvormen van) netwerken. In de verdiepingsfase komt dit belang van faciliteerders (en hiermee de rol van Fraude in Beeld) op verschillende wijzen terug in de gehanteerde theoretische kaders. Zo hebben de probleemgebieden die in de verdiepingsfase zijn beschreven betrekking op de faciliteerders zelf of op malafide logistieke (keten)partners (type dader).

Grenzen aan toepasbaarheid

De toepasbaarheid van Fraude in Beeld lijkt afgebakend te worden door vier categorieën beperkingen. Ten eerste de beperking van de reikwijdte van het onderzoek Fraude in Beeld. Uiteraard biedt de informatie uit Fraude in Beeld geen antwoord op alle vragen die leven in de handhavingswereld. De toepasbaarheid van Fraude in Beeld wordt sterk beïnvloed door de vragen die eraan gesteld worden. Bij het project Tasman zijn meerdere vragen uit het wegingskader, zoals de omvang van fraude (vraag 6) en ontwikkelingen in wet- en regelgeving in een branche (vraag 7), niet te beantwoorden op basis van Fraude in Beeld.

Een tweede beperking komt voort uit de theoretisch en praktische overwegingen in de onderzoeksopzet van Fraude in Beeld. Een voorbeeld van het eerste aspect is de indeling op brancheniveau. Een branche kan zeer breed van aard zijn: verschillende achtergronden in wet- en regelgevingen, verschillen in geschiedenis en problematiek, verschillen in omvang en positie van bedrijven, etc. Voor een eerste strategische waterscheiding is een dergelijke brede branche-indeling zeer bruikbaar. Als men zich wil verdiepen in een afgebakend gebied is een dergelijke brede indeling echter minder geschikt. Eenzelfde problematiek doet zich in sterkere mate voor bij de indeling op fraudeclusterniveau. Deze indeling in de onderzoeksopzet heeft ondanks de vele voordelen ook het nadeel dat men niet altijd uitspraken op het gewenste niveau kan doen.

Een praktische beperking heeft betrekking op de mogelijkheden die Fraude in Beeld biedt om geïntegreerd te worden met andere classificaties en systemen. Een voorbeeld hiervan is de branche-indeling die in Fraude in Beeld is gebruikt. Deze indeling sluit niet aan bij de meest gebruikte standaardindeling (BIK-code). Indien informatie uit verschillende bronnen (met verschillende indelingen) wordt samengevoegd, kan dit leiden tot overlap of een gebrek aan aansluiting.

Een derde beperking heeft betrekking op de inhoudelijke diepte van de informatie. Fraude in Beeld is dusdanig breed en grootschalig opgezet, dat meerdere geconstateerde fenomenen op detailniveau nadere aanvulling en verdieping vereisen. Een voorbeeld hiervan is de motivatie van regelovertreders voor hun daad in relatie tot wet- en regelgeving. Het ligt buiten de doelstelling van het onderzoeksproject om deze complexe en interessante relatie tot in detail uit te diepen; daarvoor zou aanvullend onderzoek nodig zijn. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door

interviews met deskundigen, aanvullende literatuurstudie of extra (empirisch) onderzoek. Overigens lijkt deze verdieping niet noodzakelijk voor een bondige beschrijving van een probleemgebied op basis waarvan het management een beslissing kan nemen.

Een vierde beperking is van een andere orde en heeft betrekking op het feit dat *nog* niet alles uit Fraude in Beeld toepasbaar is in de praktijk. Een voorbeeld hiervan is het gebruik van de fraude-indicatoren in risicoanalysemodellen. Deze praktische toepasbaarheid geeft de resultaten uit Fraude in Beeld zeker een toegevoegde waarde. Het vereist inspanning in tijd, organisatie en mankracht om dergelijk inzicht om te zetten naar de praktijk.

4.4 Conclusie

In deze rapportage is beschreven op welke wijze Fraude in Beeld is gebruikt in het project Tasman. Daarvoor is eerst het project Tasman kort beschreven alvorens in paragraaf 4.3 in te gaan op de drie manieren waarop Fraude in Beeld is gebruikt. In de eerste fase, de signaleringsfase, betrof het de selectie van initiële onderwerpen en de beschrijving van onderwerpen (inhoudelijk en beleidsmatig). In de tweede fase, de verdiepingsfase, ging het om de verdieping van onderwerpen naar tactisch niveau.

Er is vastgesteld dat de fraude-index voor opsporingsdiensten een helder en bruikbaar instrument is om een initiële themaselectie uit te voeren. Verder is geconstateerd dat de informatie uit Fraude in Beeld een concrete bijdrage heeft geleverd aan de beschrijvingen van de onderwerpen. De genoemde beperking dat de informatie niet voldoende verdiept is, lijkt hier geen rol te spelen. Het blijkt goed mogelijk een heldere beschrijving van de belangrijkste mechanismen en problematieken van een probleemgebied te bieden. Dergelijke beschrijvingen bieden het management de mogelijkheid gefundeerde beslissingen te nemen. Fraude in Beeld neemt in de signaleringsfase dus een prominente rol in. Deze bevindingen lijken de toepasbaarheid van Fraude in Beeld op strategisch niveau bij themaselectie te ondersteunen. In de verdiepingsfase is de rol van Fraude in Beeld minder prominent en minder expliciet. Niettemin heeft Fraude in Beeld aan deze tweede fase een bescheiden maar aanwijsbare bijdrage geleverd, hoewel dat buiten de doelstellingen van het onderzoeksproject lag. Samenvattend kan geconcludeerd worden dat Fraude in Beeld in het project Tasman voor de SIOD meerdere mogelijkheden en aanknopingspunten biedt om in de praktijk van beleidsmakers en leidinggevendenden (strategisch) en handhavers (tactisch) toegepast te worden. Er zijn enkele beperkingen in de toepasbaarheid van Fraude in Beeld geconstateerd. Sommige beperkingen zijn een consequentie van de gebruikte onderzoeksmethode (branche- en clusterindeling). Andere beperkingen houden verband met het feit dat Fraude in Beeld verder uitgewerkt dient te worden (risicoanalysemodellen) of hangen samen met de praktische bruikbaarheid en aanwezigheid van informatie (branche-indeling Belastingdienst). De wellicht meest uitgesproken beperking ligt in de diepgang van de informatie. Hoe zwaar deze beperking weegt, hangt af van de doelstelling die men met Fraude in Beeld wil bereiken. Voor een diepgravende en uitputtende analyse van een branche kan de informatie uit Fraude in Beeld worden gezien als een eerste aanzet; voor een kernachtige beschrijving (ten behoeve van een managementbeslissing) van de fraude in een branche lijkt Fraude in Beeld te voldoen. Fraude

in Beeld lijkt een bruikbaar instrument voor de selectie, beschrijving en verdieping van thema's.

Voor de toepasbaarheid van Fraude in Beeld is het van groot belang dat de informatie en de mogelijkheden ervan helder zijn vastgelegd en verder worden uitgewerkt. Niet alleen in een schriftelijke weergave van de onderzoeksresultaten (in het eindrapport), maar ook in een database (van resultaten) die de informatie van alle onderzoeken bevat en telkens kan worden aangevuld. Het is van belang dat een dergelijke database goed wordt bijgehouden en beheerd. Zodoende kunnen beleidsmakers, leidinggevenden en handhavers relevante informatie systematisch uit Fraude in Beeld (laten) ontsluiten.

HOOFDSTUK 5

Vastgoed

5.1 Inleiding

In de onroerendgoedsector zijn onder- en bovenwereld steeds vaker nauw verweven. De sector is gevoelig voor criminele geldstromen door de combinatie van beperkt toezicht, moeilijk te achterhalen waardebeoordelingen en de grote bedragen die met vastgoedtransacties gemoeid zijn. Door kleine wijzigingen in een bestemmingsplan kan de waarde van een pand in een dag verdubbelen of halveren. Woningen of kantoren wisselen razendsnel van eigenaar, op papier vaak ver beneden of boven de werkelijke waarde, ondersteund door (valse) taxaties. Door middel van ingewikkelde bedrijfsstructuren en (inter)nationale constructies met hypotheek, taxaties en eigendom, wordt het zicht op de handel versluierd. Op deze manier worden, met hulp van juridische en financiële kennis, malversaties gefaciliteerd en wordt op grote schaal onroerend goed ontwikkeld en verhandeld met zwart en veelal crimineel geld.

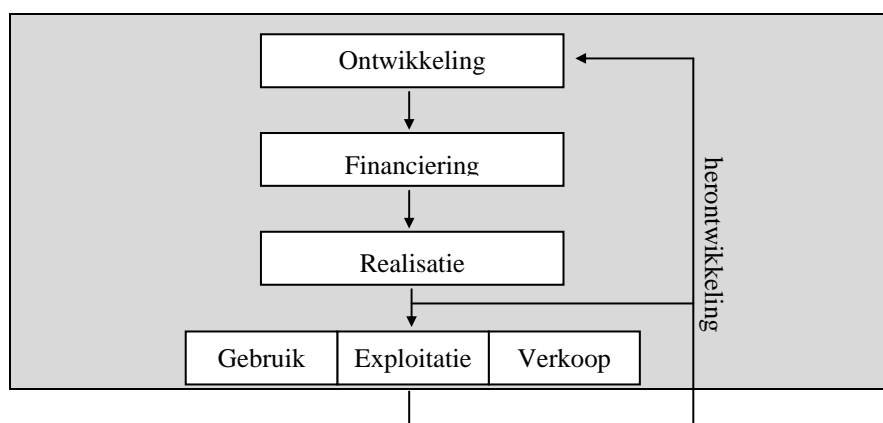
De recent toegenomen aandacht voor het onderwerp is ongetwijfeld aangewakkerd door de omvangrijke publiciteit rondom de handel en wandel van diverse grote spelers in de vastgoedwereld. Deze berichten onderschrijven het toenemende gerommel in de sector: reden voor de opsporingsdiensten om de hele vastgoedsector aan een nadere inspectie te onderwerpen. Die (terechte) belangstelling wordt bovendien ondersteund door de resultaten van het project *Fraude in Beeld*, waaruit vastgoed (in de vorm van een verzameling specifieke fraudegevoelige branches) ook naar voren komt als een thema dat extra aandacht verdient. De data van dit project vormen dan ook de basis van deze verdiepingsstudie rondom het thema vastgoed. Met een selectie van vastgoedgerelateerde branches wordt geprobeerd antwoord te geven op vragen als:

- Binnen welke branches is het risico van fraude met vastgoed het grootst?
- Welke specifieke vormen en methodieken van fraude komen voor op het terrein van vastgoed?
- Welke ervaringen zijn er uit de praktijk met problemen bij de handhaving van de vastgoedgerelateerde clusters/branches?
- Welke handhavingsmiddelen zouden aangewend kunnen worden om de cultuur van regelovertrading in sommige branches binnen de vastgoedsector aan te pakken, en op welke manier?

Fraude in Beeld kan ten eerste het grote aantal sectoren en branches dat bij vastgoed betrokken is voor de handhaver inzichtelijk maken, door die branches aan te wijzen waarbinnen het risico van (toekomstige) fraude met vastgoed het grootst is. Met de data van het project kunnen vervolgens de meest voorkomende vormen van fraude in deze risicobranches worden aangewezen. Gecombineerd met gegevens over de oorzaken van fraude in deze specifieke branches kan Fraude in Beeld de keus voor de meest geschikte handhavinginstrumenten voor elke branche/fraudevorm ondersteunen.

5.2 Beschrijving van de vastgoedsector

Een obstakel bij de bestudering van de vastgoedsector is het grote aantal verschillende ondernemers in uiteenlopende branches dat bij vastgoed betrokken is. De vastgoedsector strekt zich uit van ontwikkeling, financiering en realisatie (bouw) van vastgoed tot de exploitatie en verkoop ervan. Bij iedere schakel in deze vastgoedcyclus is een verzameling aan bedrijven uit meerdere sectoren betrokken, elk met een specifiek risico op het terrein van fraude met vastgoed.



Figuur 5.1 Vastgoedcyclus

5.2.1 Handel in en exploitatie van vastgoed

De meest beeldbepalende rol in de vastgoedcyclus is weggelegd voor marktpartijen die zich bezighouden met de ontwikkeling en exploitatie van en handel in onroerend goed. Deze sector omvat ruim 13.000 bedrijven (veelal kleine BV'tjes of eenmanszaken) in verschillende branches: van ontwikkeling van en handel in onroerend goed tot verhuur en bemiddeling.⁷

⁷ Alle kengetallen over bedrijven zijn afkomstig van Statline, de online database van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Daarbij is gebruikgemaakt van de tabel Bedrijven naar aantal werkzame personen en economische activiteit op 1 januari 2002 en 1 januari 2006 en de tabel Bedrijven naar economische activiteit, grootte en rechtsvorm op 1 januari 2002 en 1 januari 2006.

De Ontwikkeling en handelstak, met circa 3.600 bedrijven, wordt gevormd door de project-ontwikkelingsmaatschappijen (ca. 2.000) en handelaren in onroerend goed (ca. 1.600). Met name dit deel van de sector is in de afgelopen jaren flink gegroeid: 25% sinds 2002. De afdeling Verhuur van onroerend goed omvat ruim 4.300 bedrijven, waaronder woningbouwcorporaties. De Bemiddelingstak is de grootste binnen de sector met ongeveer 5.300 bedrijven, zoals makelaars en bemiddelingsbureaus (bij verhuur van onroerend goed). Ook het aantal bedrijven in deze tak is in de afgelopen vijf jaar behoorlijk toegenomen (ongeveer 15%). Daarnaast zijn beleggers (ook institutionele beleggers zoals pensioenfondsen), financiers (hypotheekbanken) en de overheid betrokken bij de ontwikkeling, financiering en exploitatie van vastgoed. Uiteraard zijn ook particuliere huiseigenaren actief op de vastgoedmarkt, maar zij bezitten vastgoed meestal uitsluitend voor eigen gebruik. Waar het wel handel of belegging betreft, is hun marktaandeel relatief klein.

Zowel in de zuivere handel als in de exploitatie van onroerend goed gaat veel kapitaal om. Investerings in vastgoed zoals horecapanden, winkels, kantoren en woningen, maar ook sportscholen, opslagruimten en industriële panden zijn lucratief. Omdat een groot deel van het kapitaal op de markt echter uit vreemd vermogen bestaat, bijvoorbeeld wanneer financiering vanuit privévermogen of vanuit een buitenlandse vennootschap (offshore) plaatsvindt, is de markt anoniem en ondoorzichtig. Daarnaast is prijsvorming op de onroerendgoedmarkt niet transparant. Vooral bij investeringen in horecapanden is het frauderisico daarom groot: de waarde van deze panden wordt grotendeels bepaald door de locatie, maar ook door de omzet van de onderneming in het pand. In het geval van horecaondernemingen als cafés, restaurants en hotels, is controle van de geboekte omzetten echter lastig, omdat in de sector veel contant geld omgaat. Daardoor is de werkelijke marktprijs van het pand moeilijk vast te stellen: een situatie die gelegenheid biedt voor het witwassen van crimineel geld. Bij de exploitatie van en handel in woningen en kantoorpanden wordt de waarde bovendien sterk beïnvloed door de bezettingsgraad van de onroerende zaak.

Diverse zakelijke dienstverleners, zoals notariskantoren (momenteel circa 600), advocatenkantoren (ruim 1.800) en expertise- en taxatiebureaus, ondersteunen de handel en exploitatie van onroerend goed. Behalve de gebruikelijke legale werkzaamheden uitvoeren, kunnen zij voor de handelaren en investeerders op de onroerendgoedmarkt eerdergenoemde fraude met vastgoed, zoals het witwassen via carouselverkoop (ABC-constructie) faciliteren.

5.2.1.1 Witwassen in de praktijk

De wereld van criminaliteit en illegaliteit is via witwassen (in een notendop: geld van veelal criminele afkomst een ogenschijnlijk legale herkomst geven) verbonden met de legale economie. Vastgoed vormt om verschillende redenen een van de belangrijkste witwaskanalen. Het is betrekkelijk eenvoudig om grote sommen te investeren in bijvoorbeeld cafés, kantoorpanden, sportscholen, hotels of winkelpanden. Bovendien zijn panden meestal waardevast en gemakkelijk verhandelbaar.

Het belangrijkste is echter dat de waarde van onroerend goed zeer moeilijk exact is vast te stellen. Dit maakt onroerend goed bijvoorbeeld bijzonder geschikt voor de zogeheten ABC-

constructie, waarbij onroerend goed zeer snel voor een steeds hoger bedrag wordt doorverkocht, maar waarbij de betrokken partijen eigenlijk steeds tot dezelfde organisatie behoren.

ABC-constructie

Persoon A wil 400 duizend euro zwart geld witwassen met behulp van vastgoedtransacties. A bezit zelf vastgoed met een marktwaarde van 900 duizend euro. Hij verkoopt dit vastgoed aan persoon B, die feitelijk een stroman van A is, voor 1,1 miljoen euro. B verkoopt het vastgoed dezelfde dag nog door aan een derde partij, persoon C. Persoon C is eveneens een stroman van A en betaalt 1,3 miljoen euro voor het vastgoed. Op één dag is het vastgoed nu twee keer verkocht, met als eindresultaat een prijsverschil van 400 duizend euro tussen de prijs waarvoor persoon A het vastgoed verkocht en persoon C het kocht. Door deze winst formeel bij persoon A te laten vallen, heeft A een ‘legale herkomst’ voor 400 duizend euro zwart geld gecreëerd.

Uiteraard zijn er vele varianten op de ABC-constructie denkbaar. Zo kan de waarde van het onroerend goed aan het begin van de ABC-keten sterk worden verminderd door bijvoorbeeld een valse taxatie of conservatoir beslag.

Uitgangspunt van de constructie kan ook zijn om eerst de koopprijs van het onroerend goed zo hoog mogelijk op te schroeven, waarna via de zogenaamde ‘loan-backmethode’ veel geld kan worden witgewassen. Een hogere koopprijs rechtvaardigt immers een hogere lening, waardoor een groter bedrag kan worden witgewassen.

Loan-back

Persoon A heeft in Nederland een beleggingsmaatschappij (Maatschappij X) die in onroerend goed investeert. Maatschappij X koopt in Nederland een kantoorpand voor een bedrag van twee miljoen euro. De aankoop van het pand wordt gefinancierd met behulp van een ogenschijnlijk legitieme lening bij een buitenlandse bank of buitenlandse rechtspersoon die niet tot A te herleiden is. In werkelijkheid is de geleende twee miljoen direct of indirect wél afkomstig van A, die het geld via criminele handelingen heeft verkregen.

5.2.2 Bouwnijverheid

De realisatie van vastgoed is vooral het werk van ondernemers in een van de grootste bedrijfstakken in Nederland: de bouwnijverheidssector. De hele sector omvat ruim 79.000 bedrijven:⁸ ruim 300 (zeer) grote NV's en BV's, maar merendeels eenmanszaken of kleine BV'tjes, maatschappen en vof's. Ongeveer de helft van alle bedrijven in de sector houdt zich bezig met de feitelijke bouwproductie, die grofweg kan worden onderverdeeld in:

- woningbouw;
- utiliteitsbouw;
- grond-, water- en wegenbouw.

⁸ Dit is inclusief de bijna 11.000 bouwinstallatiebedrijven zoals loodgieters en isolatiebedrijven, en de circa 27.000 bedrijven die zich bezighouden met de afwerking van gebouwen, zoals glazetters, schilders, stukadoors en timmerbedrijven.

In de woningbouw en utiliteitsbouw, ook wel burgerlijke en utiliteitsbouw (B&U) genoemd, vormen de bijna 28.000 algemene aannemersbedrijven de grootste marktpartij. Bovendien groeide hun aantal de afgelopen jaren sterk: het aantal aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw is met ruim 20% gestegen sinds 2002. Naast aannemers van B&U zijn er bijvoorbeeld slopers, heiers en dakdekkers actief in deze sector. Binnen de grond-, water- en wegebouw vormen de algemene aannemersbedrijven eveneens een belangrijke partij, net als grondwerkbedrijven, kabel- en buizenleggers, baggerbedrijven en stratenmakers.

Overigens speelt de overheid (meestal de gemeente of provincie) ook een rol bij de realisatie van vastgoed, bijvoorbeeld bij het verkopen van bouwgrond, het afgeven van vergunningen en het maken van bestemmingsplannen. Andere marktpartijen die eveneens bij (de voorbereidingen van) vastgoedrealisatie betrokken kunnen zijn, zijn: projectontwikkelaars, beleggers en financiers (bijvoorbeeld banken of bouwfondsen).

Fraudegevoeligheid in de bouw heeft vooral te maken met kenmerken van de structuur en de organisatie van de bouwnijverheid. Het belangrijkste kenmerk van werkzaamheden in de bouwproductie is het grote aantal onzekere factoren waar de betrokken partijen mee te maken hebben. Zo moeten kostenposten vooraf worden ingeschat, wat vaak wordt bemoeilijkt door het unieke karakter van veel bouwwerken. Daarnaast kunnen (onvoorziene) eigenschappen van de bouwlocatie, weersomstandigheden en (gebrek aan) medewerking van leveranciers en onderaannemers de productie beïnvloeden. Bovendien is de bouwsector zeer conjunctuurgevoelig, waardoor ondernemers risico zullen moeten nemen bij het aannemen van opdrachten om bij laagconjunctuur niet zonder werk te zitten. Ook is de sector berucht vanwege verhalen over (ambtelijke) corruptie en geheime prijsafspraken. Handhaving binnen de sector wordt bovendien bemoeilijkt door het feit dat bijvoorbeeld uitgebreide administratieve controles ingewikkeld en tijdrovend kunnen zijn.

Vanuit de zakelijke dienstverlening ondersteunen ingenieursbureaus, bouwtechnische ontwerp- en adviesbureaus en architectenbureaus (totaal ca. 17.000 bedrijven) de bouwproductie. Ongeveer een derde daarvan is specifiek gericht op B&U. Net als de aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw is ook het aantal ingenieurs- en architectenbureaus in deze bedrijfstak behoorlijk toegenomen: circa 12% in de afgelopen vijf jaar. De ingenieursbureaus, bouwtechnische ontwerp- en adviesbureaus en architectenbureaus zijn sterk afhankelijk van het bouwvolume en zodoende vatbaar voor vergelijkbare risico's. Verder doen ook in deze sector verhalen over corruptie en nepotisme de ronde.

Bovengenoemde bedrijven en sectoren zijn allemaal direct betrokken bij één of meer fasen in de vastgoedcyclus (zie figuur 5.1). Met betrekking tot (het risico van) fraude met vastgoed kan het aantal branches zelfs nog verder worden uitgebreid. Zo lopen diverse organisaties en sectoren extra risico omdat ze veel onroerend goed kopen, verkopen en/of bezitten, zoals de spoorwegen, luchthavenbedrijven, ziekenhuizen of onderwijsinstellingen. Relatief weinig toezicht op de uitgaven met betrekking tot onroerend goed maakt misbruik door werknemers op sleutelposities bij dergelijke organisaties mogelijk.

Branches en fraudeclusters

Om kennis over de oorzaken en aanpak van fraude in de vastgoedsector aan de data van het project Fraude in Beeld te ontleen, is een keus gemaakt uit de relevante branches in de verschillende sectoren. Op aanwijzing van het Vastgoedkenniscentrum (VKC) van de Belastingdienst zijn branches geselecteerd die een extra risico vormen voor vastgoedgerelateerde fraude. Daarnaast zijn enkele relevante branches gekozen uit een lijst van de tweehonderd meest voorkomende branches in GEFIS.

Uit beide selecties is vervolgens gekozen voor 25 branches die rechtstreeks bij vastgoed betrokken zijn in de volgende sectoren:

- bouwnijverheid;
- bank- en verzekeringswezen;
- exploitatie van en handel in onroerend goed;
- zakelijke dienstverlening;
- veilingen en openbaar bestuur (zie tabel 5.1).

Andere sectoren, zoals de horeca of de detailhandel, blijven hierdoor buiten beschouwing in de analyse. Hoewel de exploitatie van onroerend goed via bijvoorbeeld de horecasector zeker een belangrijk risico vormt, is met de beschikbare data helaas niet vast te stellen of het inderdaad om fraude gaat waarbij vastgoed betrokken is.

Tabel 5.1 *Belangrijkste vastgoedgerelateerde branches*

Bouwnijverheid	Bank- en verzekeringswezen	Exploitatie van/ handel in onroerend goed (incl. o.g.-veilingen)	Zakelijke dienstverlening	Openbaar bestuur
Aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw	Algemene banken	Exploitatie van en handel in onroerende goederen	Advocatenkantoren	Algemeen overheidsbestuur
Aannemersbedrijven van timmerwerken	Hypotheekbanken en bouwkasen	Woningbouwverenigingen en -stichtingen	Notariskantoren	
Gespecialiseerde aannemersbedrijven n.e.g.	Beleggingsinstellingen	Projectontwikkelingsmaatschappijen	Ingenieurs-, technische ontwerp- en adviesbureaus	
Aannemersbedrijven van grond-, water- en wegebouw	Pensioenfondsen	Makelaarskantoren in onroerend goed	Architectenbureaus	
Openbare werken		Bemiddelingsbureaus voor o.g.	Bouwtechnische ontwerp- en adviesbureaus	
Aannemersbedrijven van metselwerken		Beheer- en administratiekantoren voor o.g. Woningbureaus Veilingen n.e.g.	Expertise- en taxatiebureaus	

Het belang van het thema vastgoed is bij de selectie van branches direct duidelijk: zes van de geselecteerde branches vallen in de top 50 van meest voorkomende branches in GEFIS, met als uitschieters:

- de branche Aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw (totaal 724 zaken, nummer 3 in de top 50);
- de branche Exploitatie van en handel in onroerende goederen (totaal 411 zaken, nummer 8 in de top 50).

Daarnaast gaat het om de branches Beleggingsinstellingen, Projectontwikkelingsmaatschappijen, Ingenieurs-, technische ontwerp- en adviesbureaus en Aannemersbedrijven van timmerwerken, elk met meer dan honderd zaken.

Bovengenoemde branches vallen – zoals beschreven staat in het hoofdstuk Fraude van nu (Deel II) – bovendien in twee clusters:

- het cluster ‘De grote-bouwfraudeur’, fraude-index = 3,8;
- het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’, fraude-index = 2,2.

Bij de presentatie van de resultaten uit Fraude in Beeld over de vastgoedsector zal de nadruk daarom op de twee genoemde clusters liggen. Bijlage 5 geeft een overzicht van alle geselecteerde branches, de relevante clusters en de fraude-indexcijfers.

5.2.3 Het cluster ‘De grote-bouwfraudeur’

Het hoofdstuk Fraude van nu (Deel II) laat zien dat het fraudecluster ‘De grote-bouwfraudeur’ zich kenmerkt door veel (grote) bedrijven die in een onzekere markt opereren. De branches binnen dit cluster zijn weinig stabiel (veel starters en stakers) en er zijn relatief veel faillissementen en/of schuldsaneringen. Bovendien trekt dit cluster veel ex-fraudeurs met een zwakke sociale binding en kent het een hoge mate van geconstateerde regelovertreding (veel bestuursrechtelijke of strafrechtelijke maatregelen). Het cluster kent vooral vele vormen van integriteitsfraude (corruptie), het ten eigen bate geld onttrekken aan het maatschappelijk kapitaal en zwarte verloning. Daarvan lijkt vooral integriteitsfraude van belang voor het thema Vastgoed.

Binnen het thema Vastgoed vallen behalve de Aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw ook de Aannemersbedrijven van grond-, water- en wegenbouw in het cluster ‘De grote-bouwfraudeur’. Met betrekking tot het thema Vastgoed is corruptie de belangrijkste fraudevorm in deze branches. Andere vormen van fraude die relevant kunnen zijn voor vastgoed zijn: fraude in analyses bij monsterneming en verslaglegging en fraude met directe belastingen door constructies. Bijlage 6 geeft een overzicht van alle fraudevormen en -methodieken voor de relevante branches. Overigens zijn wij bij het vaststellen daarvan uitgegaan van een afwijkende branche-indeling op een hoger niveau. Daardoor zijn niet alle branches beschikbaar, of wijken ze af van de branches in tabel 5.1.

Bovengenoemde kenmerken van het cluster ‘De grote-bouwfraudeur’ zijn binnen het thema Vastgoed vooral terug te vinden bij de Aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw,

en veel minder bij de Aannemersbedrijven van grond-, water- en wegenbouw. Vooral het relatief grote aantal faillissementen en/of schuldsaneringen en de hoge mate van regelovertreding bij Aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw valt op. Toekomstige fraude is op basis van Fraude in Beeld dan ook vooral bij de Aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw te verwachten (fraude-index = 6,5).

5.2.3.1 Determinanten van fraude

Volgens handhavers in het cluster 'De grote-bouwfraudeur', zoals de Belastingdienst/FIOD-ECD en het ministerie van VROM (VROM-IOD en VROM-Inspectie), is het gebrek aan afschrikking de belangrijkste determinant voor regelovertreding onder ondernemers in het cluster. Zij geven aan dat er te weinig toezicht of controle is op de ondernemers, dat de pakkans bij overtreding te laag is, en de straffen te mild. Toch lijkt de contactfrequentie met controlerende diensten vanuit de ondernemers gezien vrij hoog. Meer dan een derde van de ondernemers in het cluster heeft contact met ten minste vijf controlerende diensten: de Belastingdienst (66%), de Arbeidsinspectie (45%), de gemeente (45%), het UWV (41%) en Bouw- en woningtoezicht (34%). Onder de ondernemers in een van de geselecteerde vastgoedbranches binnen dit cluster, de Aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw, heeft zelfs meer dan de helft van de ondernemers contact met alle bovengenoemde diensten.

Daarnaast wordt binnen dit cluster fraude algemeen geaccepteerd en is er nauwelijks een onderling corrigerend vermogen (non-compliance sociale norm). Ook speelt normloosheid en hebzucht onder de ondernemers volgens de handhavers van dit cluster een grote rol (non-compliance interne norm). Zaken als ingewikkelde, omvangrijke of als oneerlijk ervaren regelgeving zijn volgens de handhavers geen belangrijke determinanten voor regelovertreding in dit cluster, net zo min als de economische situatie.

Ook volgens de ondernemers in het cluster 'De grote-bouwfraudeur' lijkt de grote mate van persoonlijke acceptatie van regelovertreding (interne norm) een rol te spelen bij het relatief veel voorkomen van fraude in het cluster. De belangrijkste oorzaak hiervoor in dit cluster ligt volgens ondernemers echter bij de relatieve eenvoud om regels en wetten te overtreden of voorschriften niet na te leven. Zo geven de ondernemers bijvoorbeeld aan veelal te weinig belasting te betalen, illegale werknemers in dienst te hebben of personeel zwart uit te betalen. Het effect wordt nog versterkt als ondernemers regel naleving persoonlijk onbelangrijk vinden (non-compliance interne norm). Als zij regelovertreding afkeuren (compliance interne norm), lijken mogelijkheden om regels te overtreden minder belangrijk.

Deze resultaten zijn gedeeltelijk in overeenstemming met de visie van handhavers: ook zij wijzen op de normloosheid en hebzucht (non-compliance interne norm) onder de ondernemers in het cluster 'De grote-bouwfraudeur'. Het onderzoek onder de ondernemers laat verder zien dat, in tegenstelling tot wat handhavers denken, afschrikking (pakkans, strafmaat etc.) geen invloed heeft op de mate waarin de ondernemers in dit cluster de regels (willen) naleven. Voor ondernemers in de belangrijkste (meest fraudegevoelige) vastgoedgerelateerde branche in dit cluster, de Aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw, lijkt vooral de grote mate

van persoonlijke acceptatie van regelovertreding het normbesef in de branche negatief te beïnvloeden. Regelgeving lijkt hier geen effect te hebben, net zo min als afschrikking.

5.2.3.2 Aanpak van fraude

De aanpak van regelovertreders in het cluster ‘De grote-bouwfraudeur’ is volgens de handhavers op dit moment vooral strafrechtelijk, met name door overtreeders voor de rechter te brengen. Een bestuursrechtelijke aanpak wordt minder vaak gebruikt en vaak uitsluitend in de vorm van controle en toezicht of terugvordering. Alternatieve middelen, zoals stimulering van zelfregulering of naming and shaming worden weinig toegepast door de handhavers van dit cluster. De aanpak is volgens de handhavers vooral gericht op het stoppen en straffen van de daders, het bevorderen van regel naleving en het herstellen van de (financiële) schade. Overigens geven zij daarbij aan dat de gekozen aanpak vaak niet het gewenste effect heeft.

5.2.4 Het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’

Het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’ omvat vooral branches uit de zakelijke dienstverlening. Het cluster wordt gekenmerkt door een relatief hoge mate van geconstateerde regelovertreding en is weinig stabiel: er zijn veel starters en stakers. Veel van de fraudemethodieken binnen het cluster dragen het karakter van (papieren of technische) constructies om handelsactiviteiten te bevorderen. Enkele voorbeelden zijn:

- fraude met directe belastingen via witwasconstructies of buitenlands vermogen;
- benutten van voorkennis;
- frauderen met beleggingen of faillissementen;
- integriteitsfraude (corruptie, facilitators).

Praktisch alle fraudemethodieken die in dit cluster voorkomen, zijn ook van toepassing op vastgoed. Behalve de branche Exploitatie van en handel in onroerende goederen, vallen ook de Beleggingsinstellingen, Projectontwikkelingsmaatschappijen, Makelaarskantoren, Advocatenkantoren en de Ingenieurs-, technische ontwerp- en adviesbureaus (profielbranche) binnen het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’.

De belangrijkste fraudevormen in deze branches die van toepassing zijn op het thema Vastgoed, zijn vormen van integriteitsfraude, zoals witwassen, faciliteren van regelovertreding en corruptie, en fraudemethodieken als beleggingsfraude en illegale financiële transacties. Met name witwassen lijkt daarbij in alle branches voor te komen. Voor Projectontwikkelingsmaatschappijen geldt daarnaast een risico voor bijvoorbeeld corruptie, terwijl de Advocatenkantoren en Makelaarskantoren (ook) een faciliterende rol hebben. Fraudemethodieken als beleggingsfraude en illegale financiële transacties worden vooral bij de Beleggingsinstellingen aangetroffen. Opvallend is, dat voor de Ingenieurs-, technische ontwerp- en adviesbureaus geen veelvoorkomende fraudemethodieken kunnen worden aangewezen. Dat is vooral omdat deze branche bijvoorbeeld in GEFIS relatief vaak voorkomt. Bijlage 6 geeft een overzicht van alle fraudevormen en -methodieken voor de relevante vastgoedbranches.

De kenmerken van het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies' worden binnen het thema Vastgoed vooral teruggevonden bij de branche Exploitatie van en handel in onroerende goederen en de Ingenieurs-, technische ontwerp- en adviesbureaus. Beide branches hebben veel starters en starters (instabiel), er wordt veel regelovertreding geconstateerd en er is relatief veel crisis in de branche (bijvoorbeeld veel faillissementen). Bovendien is de instroom van ex-fraudeurs met een zwakke sociale binding een groot probleem binnen de branche Exploitatie van en handel in onroerende goederen. Met het oog op fraude in de toekomst valt dan ook te verwachten dat vooral de branches Exploitatie van en handel in onroerende goederen (fraude-index = 10,5) en de Ingenieurs-, technische ontwerp- en adviesbureaus (fraude-index = 2,1) extra risico lopen.

5.2.4.1 Determinanten van fraude

Tot de belangrijkste handhavers van het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies' behoren:

- de Belastingdienst;
- FIOD-ECD;
- Douane;
- het Openbaar Ministerie (functioneel parket);
- de Autoriteit Financiële Markten (AFM);
- De Nederlandsche Bank (DNB);
- het Bureau Financieel Toezicht (BFT).

Deze handhavers wijten de fraude in het cluster vooral aan een gebrek aan toezicht of controle op de ondernemers in het cluster en een te lage pakkans van overtreders.

Het contact dat ondernemers in dit cluster met controlerende diensten hebben, concentreert zich op de Belastingdienst (75%), de Brandweer (52%), de gemeente (51%), het UWV (51%), de Arbeidsinspectie (38%) en Bouw- en woningtoezicht (27%). Van de ondernemers in enkele vastgoedgerelateerde branches in dit cluster, zoals Handel in onroerend goed, Bemiddeling bij handel en (ver)huur van onroerend goed en Technisch ontwerp en advies voor burgerlijke en utiliteitsbouw, heeft ten minste driekwart contact met de Belastingdienst. De Handel in onroerend goed heeft verder vooral te maken met de gemeente en Bouw- en woningtoezicht en de branche Bemiddeling bij handel en (ver)huur van onroerend goed met het UWV (71%), de gemeente (29%) en de Brandweer (29%). Ondernemers in de branche Technisch ontwerp en advies voor burgerlijke en utiliteitsbouw hebben met name contact met het UWV (44%), de Brandweer (33%) en Bouw- en woningtoezicht (22%). Overigens is bij de vragenlijst aan ondernemers uitgegaan van een andere indeling van branches. Daarom is vergelijking van de gegevens op brancheniveau niet een-op-een mogelijk en is een keus gemaakt uit enkele branches die wat naam betreft ongeveer overeenkomen.

Een ander belangrijke motief voor regelovertreding volgens de handhavers in dit cluster is de hebzucht en normloosheid onder de ondernemers (non-compliance interne norm). Gezien vanuit de ondernemers in dit cluster spelen zowel de grote mate van persoonlijke en sociale acceptatie van regelovertreding (interne en sociale norm), als de relatieve eenvoud om regels en wetten te overtreden én (een gebrek aan) afschrikking een rol bij het voorkomen van fraude

in het cluster. De non-compliance interne en sociale normen versterken bovendien het effect van mogelijkheden om regels te overtreden. De resultaten komen dus grotendeels overeen met de visie van handhavers op dit cluster: zij zien ook het gebrek aan toezicht en controle, de te lage pakkans en de normloosheid onder de ondernemers als belangrijkste oorzaken van fraude.

Voor de ondernemers in de vastgoedsector binnen dit cluster, zoals Handel in onroerend goed, Projectontwikkeling, Bemiddeling bij handel en (ver)huur van onroerend goed en Technisch ontwerp en advies voor burgerlijke en utiliteitsbouw, zijn bovengenoemde motieven voor regelovertreding eveneens van belang. Hoewel er per branche te weinig gegevens zijn om aparte analyses uit te voeren, lijken vooral de hoge mate van persoonlijke en sociale acceptatie van regelovertreding en een gebrek aan afschrikking het normbesef in deze branches negatief te beïnvloeden.

5.2.4.2 Aanpak van fraude

Regelovertreding wordt in het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies' grotendeels strafrechtelijk aangepakt: door overtreeders voor de rechter te brengen. Daarnaast wordt, in mindere mate, gebruikgemaakt van bestuursrechtelijke middelen als controle en toezicht of bestuurlijke boetes. Alternatieve middelen worden door de handhavers van dit cluster zelden ingezet. Met de genoemde aanpak beogen de handhavers vooral daders te stoppen en te straffen, potentiële daders af te schrikken, recidive te voorkomen en regelnaleving te bevorderen. Zij constateren daarbij dat de gekozen aanpak vaak niet de gewenste effecten oplevert.

5.2.5 Overige clusters en branches

Enkele andere branches die een frauderisico vormen voor de vastgoedsector, vallen binnen het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid'. Dit cluster wordt onder meer gekenmerkt door het relatief grote aantal faillissementen en schuldsaneringen en bevat vooral fraudemethodieken onder de noemer 'nalaten':

- zwarte verloning;
- misbruik van ZZP-constructies;
- het niet-voldoen aan de identiteitsplicht.

De relevante vastgoedbranches in dit cluster zijn:

- Aannemersbedrijven van timmerwerken;
- Gespecialiseerde aannemers (exclusief timmerwerken);
- Algemene banken;
- Algemeen overheidsbestuur.

De meest voorkomende fraudevormen en -methodieken in deze branches, zoals premiefraude en identiteitsfraude bij de Gespecialiseerde aannemers en beursfraude (voorkennis en koersmanipulatie) bij de Algemene banken, lijken echter niet direct gerelateerd aan het thema Vastgoed. Voor Vastgoed lijkt eigenlijk alleen Algemeen overheidsbestuur van belang, omdat hier integriteitsfraude (corruptie) voorkomt. Bijlage 6 geeft een overzicht van alle fraude-methodieken voor bovengenoemde branches. Gezien de beperkte relevantie van de fraude-

vormen en fraudemethodieken in het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid' met betrekking tot het thema Vastgoed, zal dit cluster verder slechts kort besproken worden.

De kenmerken van het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid' worden binnen het vastgoedthema vooral vertegenwoordigd door de Aannemersbedrijven van timmerwerken en andere Gespecialiseerde aannemers. Bij beide is de crisis in de branche relatief hoog (veel faillissementen en/of schuldsaneringen). Bovendien geldt op basis van de fraude-index een verhoogd risico voor toekomstige fraude voor de aannemersbedrijven van timmerwerken (fraude-index = 1,6).

Handhavers van dit cluster, waaronder de SIOD, de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, het UWV en het Openbaar Ministerie, zien het gebrek aan afschrikking (te weinig toezicht of controle, te lage pakkans en te milde straffen) als belangrijkste motieven voor fraude in het cluster. Daarnaast heerst er volgens de handhavers een sterke non-compliance interne norm (hebzucht en normloosheid) in het cluster. De analyse van ondernemersdata laat een soortgelijk beeld zien: fraude in het cluster wordt aangewakkerd door non-compliance interne en sociale normen onder ondernemers, en een (gebrek) aan afschrikking vanuit de controlerende diensten. Ondernemers geven daarbij aan vooral onrechtmatige subsidies, toelagen of vergunningen aan te vragen, illegale werknemers in dienst te hebben, of hun personeel zwart uit te betalen.

De aanpak van regelovertreding verloopt volgens de handhavers in dit cluster vooral strafrechtelijk en is gericht op het stoppen en straffen van daders. Naar verhouding wordt weinig gebruik gemaakt van bestuursrechtelijke middelen of alternatieve aanpakken.

Een van de geselecteerde branches (de Pensioenfondsen) is ingedeeld in het cluster 'De frauderende recreant', een zogeheten controlecluster waarin juist zeer weinig fraude/regelovertreding wordt verondersteld. Dit cluster zal om die reden verder buiten beschouwing blijven.

De overige geselecteerde vastgoedbranches vallen niet in een van de fraudeclusters en laten geen verhoogd risico op toekomstige fraude zien op basis van hun fraude-index (bij alle branches < 1). Op basis van de voorkomende fraudevormen en -methodieken zal hun (kleinschaliger) rol bij fraude met vastgoed lijken op die van branches met soortgelijke fraudevormen. Zo heeft de branche Hypotheekbanken en bouwkasen wat fraudevormen betreft overeenkomsten met Beleggingsinstellingen (cluster 'De fraudeur in kennis en constructies'), hebben fraudevormen bij Notariskantoren overeenkomsten met die van Advocatenkantoren (cluster 'De fraudeur in kennis en constructies') en lijken Bemiddelingsbureaus voor onroerende goederen op Makelaarskantoren (cluster 'De fraudeur in kennis en constructies'). Gezien het beperkte risico (relatief lage fraude-index) dat deze branches vormen, lijkt het echter zinvoller dat de handhaving zich concentreert op die branches waar het risico van fraude met vastgoed in de toekomst groot is.

5.3 Conclusies en aanbevelingen

De data van het project Fraude in Beeld suggereren dat, met betrekking tot het thema Vastgoed, vooral enkele branches binnen het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies' extra aandacht verdienen. Zo wijst onderzoek (zie hoofdstuk Verwachtingen van fraude) uit dat in de toekomst met name fraude wordt verwacht binnen de volgende branches:

- Exploitatie van en handel in onroerende goederen;
- Ingenieurs-, technische ontwerp- en adviesbureaus.

Handhavers en ondernemers wijten de fraudegevoeligheid van deze en andere branches in het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies' onder meer aan een gebrek aan toezicht of controle en een te lage pakkans van overtreders. De huidige aanpak van regelovertreding in dit cluster is dan ook vooral gericht op (meer) afschrikking en verloopt grotendeels strafrechtelijk. Opvallend is echter dat zowel handhavers als ondernemers óók persoonlijke en sociale acceptatie van regelovertreding als belangrijke oorzaak van regelovertreding zien in enkele van de geselecteerde vastgoedbranches in dit cluster (zoals Handel in onroerend goed, Projectontwikkeling, Bemiddeling bij handel en (ver)huur van onroerend goed en Technisch ontwerp en advies voor burgerlijke en utiliteitsbouw). Mede gezien het feit dat de huidige strafrechtelijke aanpak volgens handhavers regelmatig ineffectief blijkt, lijken de volgende acties raadzaam.

- In de toekomst ook alternatieve handhavingsinstrumenten inzetten die de afstand tussen overheid en branche verkleinen en inbreken op de sociale acceptatie van regelovertreding. In het eerste geval valt bijvoorbeeld te denken aan intensievere communicatie met de branche en het stimuleren van zelfregulering.
- Daarnaast kunnen zachte dwangmiddelen als naming and shaming worden ingezet, om zo de zakelijke en sociale nadelen van regelovertreding te benadrukken.

Verder geven de ondernemers in het cluster 'De fraudeur in kennis en constructies' aan dat het relatief eenvoudig is om de regels en wetten te overtreden of voorschriften niet na te leven. Wellicht is dit een gevolg van het tekort aan toezicht en controles, maar het is ook mogelijk dat aanpassing en/of uitbereiding van de relevante wet- en regelgeving noodzakelijk is. Een alternatieve aanpak zou kunnen zijn om via de media informatie te verspreiden over wat wel en niet mag (na eventuele aanpassing van de wet- en regelgeving). Daarmee wordt de norm duidelijk gesteld en worden de waargenomen mogelijkheden om regels te overtreden (of regels na te leven) beïnvloed.

Het cluster 'De grote-bouwfraudeur' blijkt eveneens relevant voor het thema Vastgoed. Volgens de fraude-index (zie Verwachtingen van fraude, Fraude in Beeld, Deel II) vormen de Aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw het grootste risico binnen de vastgoedgerelateerde branches in dit cluster. Regelovertreding in dit cluster schrijven handhavers vooral toe aan weinig toezicht, een lage pakkans en milde straffen. Ook kennen de branches in het cluster nauwelijks een onderling corrigerend vermogen en wordt fraude algemeen geaccepteerd. Dat laatste lijkt ook zeker het geval in de belangrijkste vastgoed-gerelateerde branche binnen dit cluster, de Aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw. De ondernemers in de branches in dit cluster onderschrijven die normloosheid en acceptatie van regelovertreding,

maar (meer) afschrikking (bijvoorbeeld grotere pakkans, meer controles, hogere straffen) lijkt op hen veel minder effect te hebben dan handhavers vermoeden. Het is dan ook geen verrassing dat de grotendeels strafrechtelijke aanpak van regelvertreders in dit cluster vaak niet het gewenste gunstige effect op naleving in de branches heeft. De belangrijkste oorzaak voor de fraudegevoeligheid binnen het cluster is volgens ondernemers de relatieve eenvoud om regels en wetten te overtreden. Om die reden lijkt het verstandig de volgende acties te ondernemen.

- Kritisch kijken naar de relevante wet- en regelgeving in het cluster ‘De grote-bouwfraudeur’.
- De afstand tussen de overheid en bouwwereld verkleinen door intensievere communicatie, het afsluiten van convenanten en het stimuleren van zelfregulering.
- De publiciteit opzoeken om zo normen helder te stellen en de perceptie van mogelijkheden voor regelvertreding (of naleving) te beïnvloeden.

Bovengenoemde problemen worden nog versterkt doordat ondernemers in de verschillende branches naleving persoonlijk onbelangrijk vinden. Gezien de resultaten van het onderzoek onder ondernemers lijkt het echter niet zinvol meer op afschrikking in te zetten. De normloosheid in het cluster en de branche Aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw zou beter kunnen worden aangepakt door zachte dwangmiddelen in te zetten, zoals het belonen van gewenst gedrag (daarmee worden de voordelen van naleving benadrukt) of door compliance assistance toe te passen (om zo de nadelen van naleving te minimaliseren).

Een ander cluster dat (zijdelings) relevant is voor vastgoed is ‘De fraudeerende afnemer van arbeid’. Hoewel de meeste fraudevormen en -methodieken in dit cluster niet van toepassing lijken te zijn op vastgoed, valt ook het Algemeen overheidsbestuur (zoals gemeenten en provincies) binnen dit cluster, wat weer wel relevant is voor het thema. Hierbij kan echter hooguit worden vastgesteld dat de overheid zelf een belangrijke fraudegevoelige schakel is bij met name vastgoedontwikkeling. De oorzaak hiervan, hoewel niet echt te concluderen uit Fraude in Beeld omdat het geen daadwerkelijk branche met ondernemers betreft, lijkt vooral te liggen in hebzucht onder een (hopelijk) kleine groep ambtenaren en een bestaande corrupte cultuur op sommige afdelingen.

Voor de overige branches die niet in een cluster vallen geldt dat zij met betrekking tot Vastgoed een relatief klein risico vormen. Wel komen ook in deze branches fraudevormen en -methodieken voor die bij het thema Vastgoed horen, zoals witwassen en faciliteren door zogenaamde rechtskundige dienstverleners als notarissen. Op basis van Fraude in Beeld lijkt het echter niet zinvol om uitgebreid in te zetten op bijvoorbeeld notarissen, zeker niet omdat het vermoedelijk om een kleine corrupte groep gaat die al min of meer bekend is. De grote risico's voor fraude in de vastgoedsector komen uit de eerdergenoemde branches met name uit het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’.

HOOFDSTUK 6

Vervoerders van afval

6.1 Inleiding

Als afsluiting van het onderzoek Fraude in Beeld zijn enkele thema's verder uitgewerkt. Het gaat om een illustratie van specifieke fraude en mogelijkheden voor de aanpak ervan. In deze paragraaf lichten wij toe waarom Vervoerders van afval als thema binnen Fraude in Beeld is gekozen en wat met deze uitwerking beoogd is.

6.1.1 Aanleiding

In de zomer van 2006 haalt een aantal berichten over export van afval het nieuws. Allereerst is er het bericht dat giftig afval in Ivoorkust is gestort. Acht mensen overlijden en vele duizenden mensen worden ziek. Het schip de Probo Koala met het afval kwam uit de haven van Amsterdam. Ten tweede worden de resultaten gepresenteerd van een Europees project (IMPEL-TFS Seaport Project II, 2006). Tijdens dit project werd in verschillende Europese havens gelijktijdig gecontroleerd op de uitvoer van afval. Daarbij is geconstateerd dat de helft van de geselecteerde zendingen met afval illegaal werd uitgevoerd. Van een aantal zendingen wordt bovendien vermoed dat ze mogelijk gerelateerd zijn aan andere vormen van criminaliteit, zoals witwassen of drugshandel. Ten derde stelt de VROM-Inspectie in 2006 met betrekking tot afval de prioriteit bij de handhaving op export van afval naar niet-OESO-landen en nieuwe EU-lidstaten (VROM-Inspectie, 2006). Uit de berichtgeving komt het beeld naar voren dat problemen rond de export van afval vanuit Nederland (en de rest van Europa) en de milieu- en gezondheidsrisico's die daarmee samenhangen, actueel zijn.

6.1.2 Aandacht voor vervoerders van afval

Een van de thema's die in het kader van Fraude in Beeld nadere aandacht krijgt, is het vervoer van afval. In het hoofdstuk Fraude van nu (Deel II) geeft de VROM-IOD aan dat fraude bij de aanvraag van een beschikking (bijvoorbeeld een EVOA-beschikking) een van de belangrijke vormen van milieufraude is. Een EVOA-beschikking is een hulpmiddel voor toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen (zie paragraaf 6.2.1). EVOA heeft altijd een

relatie met het vervoer van afvalstoffen. Er bestaat een vermoeden dat bij het vervoer van afval fraude plaatsvindt. Het is onduidelijk hoe deze fraude op een effectieve manier kan worden aangepakt.

Vervolgens is het thema gespecificeerd naar de Vervoerders van afval. Om de uitwerking van het thema te koppelen aan de gegevens uit Fraude In Beeld is ervoor gekozen een aantal branches nader uit te werken. De informatie in Fraude In Beeld is immers steeds gerelateerd aan branches. De volgende branches zijn nader onderzocht:

- Expediteurs, cargadoors, bevrachters en andere tussenpersonen met branchecode 7629, in de sector Hulpbedrijven van het vervoer;
- Vrachtautodiensten, afhaal- en besteldiensten, met branchecode 7231, en Goederenvervoer n.e.g., met branchecode 7239, beide in de sector Wegvervoer.

Deze branches richten zich op vervoer. Dit kan vervoer van afval betreffen maar ook vervoer van andere stoffen.

6.1.3 Doel

Het doel van de hierna volgende uitwerking is tweeledig. Ten eerste dient zij vooral als illustratie van de manier waarop informatie uit Fraude in Beeld kan worden gebruikt voor een specifiek thema. Ten tweede volgt uit deze illustratie inhoudelijke informatie over het thema.

De centrale onderzoeksvragen bij de uitwerking van dit thema zijn:

- Hoe ziet de branche Vervoerders van afval eruit? Wat zijn de ontwikkelingen in de branche?
- Hoe is de regelnaleving door Vervoerders van afval? Wat zijn de belangrijkste oorzaken van fraude door Vervoerders van afval en welke fraudemethodieken passen zij toe?
- Welke handhavingsaanpak met betrekking tot (het gebrek aan) regelnaleving kan geschikt zijn voor de Vervoerders van afval?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is allereerst gekeken welke informatie over oorzaken en aanpak van fraude bij Vervoerders van afval volgt uit de deelonderzoeken Fraude van nu, Verwachtingen van fraude, Ondernemers over fraude en Handhavers over fraude. Deze kennis is aangevuld met informatie uit semigestructureerde interviews met enkele spelers uit het veld, drie handhavers (twee van de VROM-Inspectie en één van de Douane) en een medewerker van een branchevereniging (Vereniging Afvalbedrijven). Ten slotte hebben wij op internet gezocht naar relevante informatie.

6.1.4 Leeswijzer

In paragraaf 6.2 tot en met 6.4 volgt een beschrijving van de resultaten van het thema Vervoerders van afval. In paragraaf 6.2 is een beschrijving van de branche opgenomen. Paragraaf 6.3 gaat in op de regelnaleving door Vervoerders van afval. Paragraaf 6.4 bevat vervolgens een beschrijving van mogelijke soorten aanpak van fraude. Ten slotte volgen in paragraaf 6.5 de conclusies en aanbevelingen ten aanzien van Vervoerders van afval en de toepasbaarheid van Fraude in Beeld bij de uitwerking van dit thema.

6.2 Branche

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de branche van Vervoerders van afval. Om een indruk van deze branche te kunnen geven is het van belang allereerst de regelgeving rond afvaltransport in grote lijnen te beschrijven. Die behandelen wij in paragraaf 6.2.1. Paragraaf 6.2.2 geeft een beeld van de branche uit Fraude in Beeld en de aanvullende gesprekken.

6.2.1 Regelgeving

Sinds 1994 is de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) van kracht. Dit is een EEG-verordening die gericht is op toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap. Deze verordening is bedoeld om een controle-systeem op te zetten waarmee het internationale transport van afvalstoffen in kaart kan worden gebracht en de risico's voor het milieu geminimaliseerd worden. Uitgangspunt van het Europese beleid is dat afvalstoffen zo veel mogelijk in het land van herkomst en in de dichtstbijzijnde verwerkingsinstallaties verwerkt dienen te worden. Toch kan export van afvalstoffen niet altijd worden voorkomen. De verordening schrijft verschillende procedures voor de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen voor. De te volgen procedure hangt onder andere af van het soort afvalstof. Zo kent de EVOA drie verschillende lijsten van afvalstoffen: een groene, een oranje en een rode lijst. De te volgen procedure hangt ook af van de route van het transport, de manier van verwerking van het afval (storten of verbranden) of nuttige toepassing (hergebruik), het land van herkomst en het land van bestemming (VROM-website, dossier EVOA, 2006).

Voor het overbrengen van afvalstoffen moet een kennisgeving worden gedaan. Hierbij hoort een formulierenset die bestaat uit een kennisgevingsformulier en een transportformulier. Het kennisgevingsformulier voorziet de bevoegde autoriteiten van informatie die zij nodig hebben om de gegevens te toetsen en op basis daarvan te beslissen of zij met de overbrenging kunnen instemmen. Het transportformulier is het begeleidend document tijdens het transport. De verzender van het afval blijft tot en met de verwerking van het afval verantwoordelijk. Bij een transport van afval is de transporteur verantwoordelijk voor de juiste papieren.

Bedrijven die zich in Nederland bezighouden met het inzamelen, vervoeren, verhandelen of bemiddelen in de verwijdering van bedrijfsafval of gevaarlijk afval, moeten zijn vermeld op een landelijke lijst van vervoerders, inzamelaars, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen (VIHB-lijst) en tevens een vergunning hebben. De minister van VROM heeft de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) aangewezen als uitvoeringsinstantie die de aanvraag voor een vermelding op deze lijst behandelt. Een bedrijf wordt op de lijst geplaatst als het aan drie criteria voldoet:

- betrouwbaarheid;
- kredietwaardigheid;
- vakbekwaamheid.

Bedrijven die niet op de lijst vermeld staan is het verboden bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen voor anderen tegen vergoeding te vervoeren (VROM-website, VROM-Inspectie, 2006).

De VROM-Inspectie voert in samenwerking met het KLPD, de Inspectie Verkeer en Waterstaat, de Regiopolitie, de Douane en de provincies controles uit op de uitvoering van de regels die gelden voor het transport van afval. Deze controles betreffen zowel het vervoer van afvalstoffen binnen de EU als de uitvoer van afvalstoffen naar landen buiten de EU.

Het niet-naleven van de voorschriften van de EVOA is een economisch delict op grond van de *Wet op de economische delicten* (WED). Op opzettelijk gepleegde overtredingen (misdrijven) staat een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar en/of een geldboete van 45.000 euro (voor rechtspersonen 450.000 euro). Op administratieve overtredingen (bijvoorbeeld niet bij zich hebben van documentatie) is een gevangenisstraf mogelijk van ten hoogste één jaar en/of een geldboete van 11.250 euro. Ook kunnen bijkomende straffen en maatregelen worden opgelegd, zoals verbeurdverklaring en de verplichting het wederrechtelijk verrichte teniet te doen.

6.2.2 Cluster en branche

Allereerst is gekeken in welk cluster de onderzochte branches vallen. Een cluster is een verzameling van branches met soortgelijke fraudevormen en -methodieken. De branche Vrachtautodiensten, afhaal- en besteldiensten (branchecode 7231) en de branche Expeditieuren, cargadoors, bevrachters en andere tussenpersonen (branchecode 7629) vallen in het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid'. Dit betekent dat de profielen van de genoemde branches overeenkomen met het profiel van andere branches die tezamen dit cluster vormen. De branche Goederenvervoer n.e.g. (branchecode 7239) valt niet in een cluster en ook niet in een profielbranche. Gezien het beperkte risico dat de branche Goederenvervoer n.e.g. lijkt te vormen, is besloten de analyse te concentreren op de branches waar het vermoede risico van fraude groter is.

Het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid' omvat de afnemers van personeel (van onder andere het cluster 'De koppelbaas'). Het gaat vooral om sectoren die van oudsher bekend staan om hun fraudegevoeligheid, zoals de horeca, de schoonmaakbranche en transport en logistiek. Voorbeelden van branches in het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid' zijn:

- taxibedrijven;
- schoonmaakbedrijven van gebouwen;
- algemene banken;
- groothandel in kantoormachines en computers.

Profielbranches zijn onder andere:

- groothandel in elektromotoren en elektrotechnische artikelen;
- detailhandel in dames- en herenbovenkleding.

Het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid' wordt onder meer gekenmerkt door het relatief grote aantal faillissementen en schuldsaneringen (crisis in de branche). Het cluster bevat vooral fraudemethodieken onder de noemer 'nalaten', zoals zwarte verloning, misbruik van ZZP-constructies en het niet-voldoen aan de identiteitsplicht. Het 'wapen' van fraudeurs binnen dit cluster is het gebruik van bestaande kennis over het niet-naleven/negeren van wet- en regelgeving; anders geformuleerd: zij benutten frauduleus erfgoed.

Zoals wij in de inleiding reeds opmerkten is bij de uitwerking van dit voorbeeld gekozen voor branches die zich richten op vervoer. Dit kan vervoer van afval betreffen maar ook vervoer van andere goederen. Er bestaat helaas geen branchecode voor Vervoerders van afval. Voor Vervoerders van afval is behalve een beeld van de vervoersbranche ook een beeld van de afvalbranche relevant. Een indruk van de vervoersbranche volgt uit Fraude in Beeld. In enkele aanvullende interviews is een eerste verkenning van de afvalbranche uitgevoerd.

Een van de vragen tijdens deze interviews was op welke manier het vervoer van afval is georganiseerd. Zijn er afvalbedrijven die een transportafdeling hebben en/of zijn er transporteurs die zich hebben gespecialiseerd in het transport van afval? De respondenten geven aan dat grote bedrijven, bijvoorbeeld grote afvalinzamelaars, afval vaak zelf transporteren naar eigen op- of overslagbedrijven (vaak is transport dan een aparte holding van het bedrijf). Deze bedrijven zijn vaak lid van de branchevereniging Vereniging Afvalbedrijven. Daarnaast zijn er ook bedrijven die in opdracht van derden afval vervoeren. Deze bedrijven zijn vaak aangesloten bij de branchevereniging Transport en Logistiek Nederland (TLN). Dit zouden vooral kleinere bedrijven zijn.

Expediteurs en cargadoors zijn volgens de geïnterviewden niet gespecialiseerd op het gebied van afval. Zij hebben te maken met bepaalde scheepslijnen. In Rotterdam is bijvoorbeeld een lijn van Ierland via Nederland naar Duitsland. Op deze lijn wordt veel afval vervoerd, omdat Ierland geen verwerkingscapaciteit voor afval heeft. Afvaltransporten van en naar de haven van Rotterdam zijn vooral gericht op het Verre Oosten en Azië. Het transport van en naar de haven van Amsterdam is vooral gericht op Afrika. Dit betekent dat voor een goed beeld van de branche van Afvalvervoerders de aandacht gericht moet worden op twee sectoren: die van afval en die van transport.

De branchevereniging Vereniging Afvalbedrijven stelt dat de afvalbranche veranderd is ten opzichte van een jaar of tien, vijftien geleden. De tijd van gelukszoekers, die in korte tijd heel veel geld wilden verdienen en dan met de noorderzon vertrokken, is voorbij. De branche zou de afgelopen jaren volwassen zijn geworden, mede doordat een aantal kleine bedrijven is overgenomen door grote concerns. Volgens de Vereniging Afvalbedrijven is de economische situatie in de afvalbranche tot een jaar of vijf geleden behoorlijk goed geweest. Daarna is de economie wat ingezakt en dat heeft gevolgen gehad voor de afvalsector. Allereerst omdat bedrijven in economisch zware tijden scherper gaan onderhandelen over de prijs om van hun afval af te komen. Ook neemt de productiviteit in een recessie wat af en komt er wat minder afval vrij. Bovendien is de concurrentie de afgelopen jaren zeer hevig geweest op met name de afvalinzamelmarkt. De marges waren niet zo hoog, maar toch konden bedrijven goed overeind blijven. Daarnaast bericht de branchevereniging dat de AVR dit voorjaar is verkocht voor 1,4 miljard euro aan een investeerder (terwijl men had begroot dat de AVR ongeveer 900 miljoen waard zou zijn). Daaruit blijkt dat investeringsmaatschappijen geïnteresseerd zijn in de afvalsector. Dit geldt voor Nederland, maar ook voor andere landen in Europa. De afvalmarkt werkt wereldwijd en er is vraag naar afval op wereldschaal. Zowel de handhavers als de brancheorganisatie wijzen op het grote verschil tussen de verschillende types afval. Zo is koperafval de laatste jaren veel geld waard geworden, evenals plastic afval.

Over de economische situatie voor het beroepsgoederenvervoer bericht Transport en Logistiek Nederland op de website dat de bedrijvigheid (vooral het binnenlandse vervoer) in het tweede kwartaal van 2006 toenam. Ook hebben ondernemers meer vertrouwen in de toekomst. Vooral ondernemers van grote transportbedrijven zijn positief gestemd. De uitkomsten van de TLN-conjunctuurenquête stroken met het algemene economische beeld van Nederland. Het gaat de goede kant op. Toch gaat het niet alle transportbedrijven voor de wind. Een groot aantal van de kleine transportbedrijven neemt genoeg met een laag loon. Zowel de winst als de omzet stegen, maar het winstniveau blijft structureel achter bij het omzetniveau. De kosten stegen vooral door de hogere brandstofprijzen. Ten slotte blijkt het voor veel bedrijven niet eenvoudig (goede) chauffeurs te vinden.

Om een beter beeld te krijgen van wat er speelt bij Vervoerders van afval, is een aanvullend literatuuronderzoek aan te bevelen. Er is in het verleden uitgebreid onderzoek gedaan naar zowel de afval- als de transportsector (Van den Berg, 1995; Van Traa, 1996; Van den Anker, 1999). Deze literatuur zou een enigszins gedateerd beeld kunnen geven, aangezien het onderzoek meer dan tien jaar geleden is uitgevoerd. De in de literatuur genoemde fraude-methodieken zijn zeer waarschijnlijk nog wel relevant. Het paste helaas niet binnen de planning van onze opdracht om de gegevens van deze bronnen te actualiseren.

6.3 Regelnaleving

In deze paragraaf volgt een beschrijving van de regelnaleving door Vervoerders van afval. Allereerst geeft paragraaf 6.3.1 een schets van het cluster waartoe de Vervoerders van afval behoren. Paragraaf 6.3.2 presenteert de ideeën van handhavers en ondernemers over regelnaleving door Vervoerders van afval. Ten slotte volgt in paragraaf 6.3.3 een overzicht van mogelijke fraudemethodieken.

6.3.1 Fraudecluster

De branches Vrachtautodiensten, afhaal- en besteldiensten en Expediteurs, cargadoors, bevrachters en andere tussenpersonen vallen zoals gezegd in het fraudecluster 'De frauderende afnemer van arbeid'. De fraude-index voor dit cluster bedraagt 1,62. Een fraude-index van groter dan 1 betekent dat er een verhoogd risico op fraude bestaat. De fraude-index voor de afzonderlijke branches staat in tabel 6.1.

Tabel 6.1 Fraude-index per branche

Branche	Fraude-index
Vrachtautodiensten, afhaal- en besteldiensten	3,02
Expediteurs, cargadoors, bevrachters en andere tussenpersonen	1,51

Uit het hoofdstuk Verwachtingen van fraude (Deel II) komt voor 'De frauderende afnemer van arbeid' het beeld naar voren van een cluster met een relatief hoge score op faillissementen, schuldsaneringen en surseances. Er heerst instabiliteit en crisis in de branche. Ook de score op

niet-regelnalevend gedrag is relatief hoog in vergelijking met de andere scores binnen het cluster. De score op afschrikking is laag.

Wanneer we de twee onderzochte branches nader bekijken, valt op dat:

- de score op niet-naleving in beide branches redelijk hoog is;
- de score op instabiliteit voor Vrachtautodiensten, afhaal- en besteldiensten hoger is dan voor Expeditieus, cargadoors, bevrachters en andere tussenpersonen;
- de branche Vrachtautodiensten, afhaal- en besteldiensten hoog scoort op crisis in de branche;
- de score op afschrikking binnen beide branches laag is;
- de branche Vrachtautodiensten, afhaal- en besteldiensten hoger scoort op een zwakke binding dan Expeditieus, cargadoors, bevrachters en andere tussenpersonen (en ook hoger dan gemiddeld in het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid').

Dit beeld van de branche komt vooral overeen met het beeld dat de TLN van kleine transportondernemingen heeft geschetst (zie paragraaf 6.2.2).

6.3.2 Handhavers en ondernemers over regelnaleving

Uit de enquête onder handhavers (Handhavers over fraude) komt naar voren dat zij van mening zijn dat de interne norm in het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid' laag is (hebzucht en normloosheid). Handhavers van het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid' zien het gebrek aan afschrikking (te weinig toezicht of controle, te lage pakkans en te milde straffen) als belangrijkste oorzaak voor fraude in het cluster.

De analyse van de enquête onder ondernemers (Ondernemers over fraude) laat een soortgelijk beeld zien. Volgens de ondernemers heersen hebzucht en normloosheid als interne norm in het cluster. Ook de sociale norm is laag – fraude wordt algemeen geaccepteerd en er is nauwelijks corrigerend vermogen – wat in hoge mate bijdraagt aan de fraudegevoeligheid van het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid'. De mogelijkheden voor regelovertreding zijn niet gerelateerd aan de intentie tot regelovertreding. Volgens ondernemers overtreden relatief veel ondernemers de milieuregels en import-, export- of transportregels. Deze overtredingen zouden het vervoer van afvalstoffen kunnen betreffen. Het aantal respondenten is te klein om uitspraken te kunnen doen over het type regels dat per branche wordt overtreden.

Samenvattend kunnen wij stellen dat uit Fraude in Beeld de volgende impressie van het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid' naar voren komt:

- lage interne norm (normloosheid en hebzucht);
- lage sociale norm (fraude algemeen geaccepteerd en nauwelijks corrigerend vermogen);
- gebrek aan afschrikking (te weinig toezicht of controle, te lage pakkans en te milde straffen);
- een hoge mate van instabiliteit en crisis.

Ook in de aanvullende interviews spreken de handhavers over een lage interne en sociale norm. Dit zou vooral gelden voor een specifiek deel van de afvalbranche. De geïnterviewde hand-

havers beschrijven de afvalsector als een sector waar veel geld te verdienen is. De verwerking van afval is steeds duurder geworden. Ook is er sprake van een enorm verschil tussen verwerkingskosten van afval in bijvoorbeeld West-Europa en Afrika. De handhavers geven voorbeelden van manieren waarop geld verdiend wordt met afval. Zo wordt bijvoorbeeld in Nederland geld ontvangen voor de verwerking van afval en vervolgens wordt dat afval weer als grondstof verkocht in het buitenland. Daarnaast speelt mee dat voor veel mensen de export van afval niet zo erg lijkt (de sociale norm neigt een beetje naar 'fraude op het gebied van afval is geaccepteerd indien het ver van mijn bed is').

Handhavers maken zich vooral zorgen over de normloosheid van handelaren in afval en afvalmakelaars. Deze handelaren hebben volgens de geïnterviewde handhavers geen enkele affiniteit met afval. Het zijn gewoon spullen waar geld mee te verdienen is. Een deel van de branche wil 'no matter what' geld verdienen. Deze mensen worden door een respondent gekenschetst als criminelen. Zo zou uitgevoerd afval elders soms worden verwerkt onder onmenselijke omstandigheden. Bovendien stellen de handhavers dat het erg gemakkelijk is om in afval te handelen. Voor de opzet van een bedrijfje is niet veel nodig en men kan zich overal vestigen. Het draagvlak voor de regels is onder handelaren waarschijnlijk gering. Zo speelt mee dat handelaren uit bijvoorbeeld West-Afrika en China de export van gebruikte goederen uit Europa niet als een probleem zien. Bovendien merken de handhavers op dat de risico's die fraudeurs met afval lopen, klein zijn (lage pakkans en lage strafmaat).

Over transporteurs van afval wordt opgemerkt dat zij zich minder verantwoordelijk voor een lading afval zouden kunnen voelen omdat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de lading niet bij hen ligt (de ontdoener blijft verantwoordelijk). Van bepaalde transporteurs wordt verteld dat ze extra 'service' verlenen aan bedrijven. Ze faciliteren afvalfraude bijvoorbeeld door hun aanbod inspecties te ontlopen of door te adviseren op welke manier bedrijven de minste kans hebben om gepakt te worden bij inspecties. Binnen de transportbranche bestaat veel concurrentie. Transporteurs kunnen bang zijn om klanten kwijt te raken en verlenen daarom misschien deze extra service. Handhavers benadrukken echter dat zij de Vervoerders van afval niet als meest fraudegevoelige branche zien. Zij zouden de aandacht liever vestigen op een groep als de handelaren in afval en afvalmakelaars.

De branchevereniging is het niet met bovenstaande beschrijving eens. De Vereniging Afvalbedrijven stelt dat haar achterban niet bewust fraudeert om er financieel beter van te worden. Fouten die voorkomen liggen volgens haar bijna altijd op het administratieve vlak. 'De afvalbranche is omgeven door een web van regels en men vergeet bijvoorbeeld wel eens op een document een postcode of een bepaalde afvalstroom in te vullen.' (Deze beschrijving past goed in het beeld van het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid' met fraude-methodieken die vallen onder de noemer 'nalaten'.) De branchevereniging kenschetst de branche als professioneel. Zo zijn kleine bedrijven door grote bedrijven overgenomen; ook is een groot afvalbedrijf gekocht door een investeringsmaatschappij. Behalve de positieve kanten die de branchevereniging benadrukt, zouden hier ook negatieve kanten aan kunnen zitten. Zo beheerst een groot concern meerdere fasen in de keten (afval zou dan bijvoorbeeld gemakkelijker gemengd kunnen worden) en het primaire doel van een investeringsmaatschappij is een

goed rendement te behalen. De branchevereniging noemt het niet-naleven van de EVOA-regels, met name via zeehavens, wel kwetsbaar voor fraude, omdat daar weinig toezicht is.

Opvallend is het verschil tussen wat ondernemers over de branche melden in de enquête die onder hen gehouden is en wat zij zeggen tijdens het aanvullende interview. Het beeld dat uit de ondernemersenquête naar voren komt, komt nagenoeg overeen met dat van de handhavers. In het aanvullende interview komt een andere beschrijving naar voren. Dit kan veroorzaakt worden door het verschil in de branches waarover men praat, vervoer of afval. Het kan ook veroorzaakt worden door de directere manier van vragen tijdens het interview die sociaal-wenselijke antwoorden oplevert. Bovendien is gesproken met een branchevereniging wier taak het is op te komen voor de belangen van de afzonderlijke bedrijven in die branche.

6.3.3 Fraudemethode

De VROM-IOD noemt milieufraude als belangrijke categorie van fraude (zie: Fraude van nu, Deel II). Daarbinnen is fraude bij aanvraag van een beschikking (bijvoorbeeld EVOA) een van de belangrijke fraudevormen. Als belangrijke methodieken (modi operandi) die fraudeurs bij deze fraudevorm toepassen, zijn naar voren gebracht:

- verstrekken van onjuiste gegevens ter verkrijging van de beschikking;
- bewust handelen in afwijking van de beschikking.

Tijdens de interviews zijn deze fraudemethodieken nader gespecificeerd en aangevuld tot:

- uitwijken naar andere havens (bijvoorbeeld naar Antwerpen of Hamburg in plaats van Rotterdam) of uitwijken naar andere tijden (bijvoorbeeld buiten kantooruren gaan rijden);
- maskeren van bedrijfsactiviteiten (zo wordt een voorbeeld genoemd van een bedrijf dat bekend staat als een Chinees restaurant. Op het fiscaal nummer van dit restaurant worden echter ook activiteiten ondernomen die niets met het restaurant te maken hebben. Er wordt namelijk plastic afval uitgevoerd naar China);
- niet voldoen aan bij uitvoer gestelde regels (zo is er in China een instantie (CCIC) die vooraf controleert of China het afval wil accepteren. Het afval moet voor acceptatie aan bepaalde eisen voldoen. Naar deze instantie worden bijvoorbeeld valse foto's van de lading gestuurd);
- onjuist aangeven van goederen (bijvoorbeeld oranje of rode lijst afvalstoffen aangeven als groene lijst afvalstoffen, of afval niet als afval aangeven, dan wel ander afval bijmengen bij afvalexport);
- de benodigde EVOA-beschikking niet aanvragen (smokkel en bij deze uitvoer gebruikmaken van deklading);
- de aangegeven bestemming niet laten corresponderen met de uiteindelijke bestemming (bijvoorbeeld plastic afval wordt uitgevoerd naar een land waarnaar plastic afval mag worden uitgevoerd. Vanuit dit land wordt het plastic afval echter doorgevoerd naar een land waarnaar geen plastic afval mag worden uitgevoerd);
- afval vervoeren naar vrijhandelszones (het is dan moeilijk te achterhalen waar de afvalstroom naartoe gaat);
- afval uitvoeren naar een niet op de VIHB-lijst voorkomende inrichting;

- een maandaangifte bij de Douane indienen in plaats van een reguliere aangifte (wanneer de Douane de bijbehorende documenten ziet, kan de container met het afval al weken weg zijn).

6.4 Aanpak

In Fraude in Beeld is behalve naar oorzaken van fraude ook onderzoek gedaan naar mogelijkheden voor de aanpak van fraude. Deze mogelijke aanpakken zijn verdeeld in een strafrechtelijke aanpak, een bestuursrechtelijke aanpak en het gebruik van alternatieve instrumenten. In paragraaf 6.4.1 is een overzicht opgenomen van de ideeën over de aanpak van niet-nalevingsgedrag uit Fraude in Beeld. Deze ideeën worden in paragraaf 6.4.2 uitgebreid met ideeën die volgen uit de aanvullende gesprekken.

6.4.1 Aanpak volgens Fraude in Beeld

In Fraude in Beeld is zowel handhavers als ondernemers gevraagd naar mogelijke aanpakken voor de verschillende fraudeclusters (zie: Handhavers over fraude en Ondernemers over fraude, Deel II). Zo ook voor het cluster ‘De frauderende afnemer van arbeid’, waartoe de Vervoerders van afval behoren. Handhavers zien een gebrek aan afschrikking als oorzaak voor fraude in dit cluster (te weinig toezicht en controle, te lage pakkans en te milde straffen). Ook de ondernemers geven aan dat ze te weinig afschrikking als oorzaak voor fraudegevoeligheid in dit cluster zien.

Het overgrote deel van de benaderde handhavers gebruikt een strafrechtelijke aanpak om fraude in dit cluster te voorkomen of te bestrijden; het gaat dan vooral om het voor de rechter brengen. Ongeveer de helft van de handhavers past in dit cluster ook een bestuursrechtelijke aanpak toe. Dan gaat het vooral om het inzetten van controle en toezicht. Alternatieve aanpakken worden veel minder toegepast in het cluster. Beleidsalternatieven en communicatie worden iets meer toegepast dan de andere alternatieve aanpakken. De handhavers noemen vooral regelovertreding stoppen en daders straffen als het beoogde doel van de aanpak in dit cluster (en bijvoorbeeld minder het tot inkeer laten komen van de fraudeurs of het aanwakkeren van een maatschappelijke discussie). Ten slotte is handhavers gevraagd naar het effect van de inzet van de verschillende handhavingsinstrumenten. Hoewel alle effecten laag gescoord hebben, liggen de waarden voor de effecten daders aanhouden en daders straffen iets hoger dan de andere waarden.

Zowel de handhavers als de ondernemers noemen vooral het vergroten van de afschrikking als mogelijke aanpak voor fraude in het cluster ‘De frauderende afnemer van arbeid’. Wanneer de handhavers en ondernemers spreken over regelnaleving (zie paragraaf 6.3.2) worden meerdere kanten van het cluster belicht. Naast een gebrek aan afschrikking heerst er binnen het cluster ook een lage interne en sociale norm en een hoge mate van instabiliteit en crisis. Het is opvallend dat de genoemde mogelijke aanpakken zich vooral richten op één aspect (afschrikking). Er zou een combinatie van handhavingsinstrumenten ingezet kunnen worden. Duidelijk is dat het afsluiten van convenanten of zelfregulatie in dat geval minder geschikt is.

Bij een hoge mate van instabiliteit en crisis past vooral de inzet van alternatieve handhavingsinstrumenten, en dan met name de inzet van zachte dwangmiddelen en beleidsalternatieven.

6.4.2 Aanpak volgens aanvullende interviews

Ook in de aanvullende gesprekken is gevraagd naar mogelijkheden om frauderende vervoerders van afval aan te pakken. De handhavers denken dan vooral aan een bestuursrechtelijke aanpak, die effectiever zal worden naarmate toezicht en controle verder worden geprofessionaliseerd. Ze oordelen het nodig de doelgroep helder in beeld te krijgen en de handhaving gericht toe te passen. Ook verwachten zij veel van de analyse van data en de informatie-uitwisseling tussen handhavende diensten, zowel nationaal als internationaal. De Douane zou meer gebruik kunnen maken van pre-departure-informatie bij uitvoer. De geïnterviewde handhavers benadrukken dat de pakkans verhoogd moet worden, evenals de hoogte van de boetes. Ook merken de handhavers op dat illegale zendingen van afval (in het buitenland) niet alleen teruggezonden moeten worden, maar ook verder moeten worden gevolgd, zodat de vervuiler vaker betaalt.

De geïnterviewde handhavers zijn van mening dat strafrecht de enige optie is voor fraudeurs die willens en wetens de wet overtreden (lage interne en sociale norm). Deze aanpak past volgens hen bij frauderende handelaren en makelaars in afval. Daarbij merken zij op dat de strafmaat verhoogd zou moeten worden. Ook opperen de handhavers de fraudeurs te raken op een manier waar ze gevoelig voor zijn. Als fraude voortkomt uit de motivatie van financieel gewin, dient de fraudeur ook financieel te worden getroffen door de aanpak. Aangezien de branchevereniging zich niet herkent in de beschrijving van de branche, vindt zij strafrecht ook geen voor de hand liggende aanpak.

Wellicht zijn er mogelijkheden voor de inzet van alternatieve instrumenten. Zo pleit een Tweede Kamerlid, in een reactie op het Europese rapport *International cooperation in enforcement hitting illegal waste shipments*, voor een heroverweging van de marktwerking in de afvalverwerking (beleid aanpassen door bijvoorbeeld de maatschappelijke discussie aan te wakkeren). Ook is naming & shaming een mogelijkheid om grote (afval)bedrijven met een eigen transportafdeling aan te pakken. Een goede reputatie is voor hen immers belangrijk. Naming & shaming lijkt minder geschikt voor transportbedrijven die afval vervoeren. Voor deze bedrijven, die door crisis in de branche speciale diensten aanbieden, lijkt de inzet van de zachte dwangmiddelen geschikter; met name bemiddeling (mediation), beloning en subsidies. Ook kan voor deze groep gedacht worden aan het bieden van beleidsalternatieven. Daarnaast worden er mogelijkheden gezien voor handhavingscommunicatie, zoals de bekendmaking dat bepaalde controles zijn uitgevoerd en wat de resultaten daarvan zijn. Bovendien zou uitgedragen kunnen worden dat bijvoorbeeld ook stuwadoors worden aangepakt voor zendingen die via hen verscheept worden (indien de daadwerkelijke verzender moeilijk te achterhalen is). Ten slotte is een van de aanbevelingen uit het Europese rapport om de verantwoordelijkheid van ontdoeners en handelaren in afval te benadrukken. Dan zou ernaar gestreefd moeten worden de interne of sociale norm te veranderen. Helaas wordt deze voorgestelde aanpak in het rapport niet verder geconcretiseerd.

Zowel de geïnterviewde handhavers, als de branchevereniging, alsmede het Europese rapport benadrukken het belang van een Europees handhavingsniveau. Tevens verwachten handhavers dat de aanpak van fraudeurs verbetert als de Nederlandse overheidsinstanties meer samenwerken. Wanneer een bedrijf bij één handhavende instantie in een kwaad daglicht staat, zou deze informatie gedeeld moeten worden met andere handhavende instanties. Het bedrijf zou vervolgens door alle betrokken instanties goed in de gaten moeten worden gehouden.

6.5 Conclusies en aanbevelingen

Het doel van de uitwerking van het thema Vervoerders van afval is tweeledig. Het is vooral bedoeld als een illustratie van de manier waarop informatie uit Fraude in Beeld kan worden gebruikt voor een specifiek thema. Ten tweede volgt uit deze illustratie inhoudelijke informatie over het thema. Paragraaf 6.5.1 geeft de inhoudelijke conclusies weer over Vervoerders van afval. In paragraaf 6.5.2 trekken wij conclusies over de toepasbaarheid van informatie uit Fraude in Beeld met betrekking tot Vervoerders van afval.

6.5.1 Inhoudelijke conclusies

De centrale onderzoeksvragen bij de uitwerking van het thema waren:

- Hoe ziet de branche Vervoerders van afval eruit? Wat zijn de ontwikkelingen in de branche?
- Hoe is de regelnaleving door Vervoerders van afval? Wat zijn de belangrijkste oorzaken voor fraude door Vervoerders van afval en welke fraudemethodieken passen zij toe?
- Welke handhavingsaanpak met betrekking tot (het gebrek aan) regelnaleving kan geschikt zijn voor de Vervoerders van afval?

Met het beantwoorden van de onderzoeksvragen zou een beter onderbouwde keuze gemaakt kunnen worden voor een handhavingsaanpak die de regelnaleving door Vervoerders van afval bevordert.

Bij de uitwerking van het thema Vervoerders van afval is gekozen voor nader onderzoek van een aantal branches die zich richten op vervoer. Dit kan vervoer van afval betreffen maar ook vervoer van andere goederen. Er bestaat helaas geen branchecode voor Vervoerders van afval. De onderzochte branches vallen in het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid'.

Uit Fraude in Beeld komt het beeld naar voren van het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid' als een cluster met:

- een lage interne norm (normloosheid en hebzucht);
- een lage sociale norm (fraude algemeen geaccepteerd en nauwelijks een corrigerend vermogen);
- een gebrek aan afschrikking (te weinig toezicht of controle, te lage pakkans en te milde straffen);
- crisis en instabiliteit.

Ook in de aanvullende interviews, die gericht zijn op een verkenning van de afvalbranche, spreken de handhavers over een lage interne en een lage sociale norm. Dit zou vooral gelden voor een specifiek deel van de afvalbranche, te weten de handelaren in afval en de afvalmakelaars. De handhavers benadrukken dat zij de Vervoerders van afval niet als meest fraudegevoelige branche zien. Zij zouden de aandacht liever vestigen op de groep van handelaren in afval en afvalmakelaars. De branchevereniging geeft een andere beschrijving van de afvalbranche dan de handhavers. De Vereniging Afvalbedrijven stelt dat haar achterban niet bewust fraudeert om er financieel beter van te worden.

Handhavers dienen zich bij de keuze van hun instrument vooraf goed te realiseren op wie de aanpak is gericht, zeker aangezien de branche Vervoerders van afval als zodanig niet bestaat. Vormen van aanpak die passen bij het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid' kunnen vooral op de vervoerssector worden toegepast. De vormen van aanpak die op de afvalsector gericht zijn, volgen niet uit het profiel van het cluster 'De frauderende afnemer van arbeid'.

Het is opvallend dat de mogelijke vormen van aanpak die handhavers en ondernemers noemen in de hoofdstukken Handhavers over fraude en Ondernemers over fraude, zich vooral richten op één kenmerk van het cluster, te weten gebrek aan afschrikking. Ook in de aanvullende gesprekken is gevraagd naar mogelijke wijzen van aanpak voor frauderende vervoerders van afval. De handhavers noemen vooral een bestuursrechtelijke aanpak, die effectiever kan worden door toezicht en controle verder te professionaliseren. De geïnterviewde handhavers zijn van mening dat strafrecht de enige optie is bij fraudeurs die willens en wetens de wet overtreden (lage interne norm en sociale norm). Deze aanpak zou volgens hen passen bij frauderende handelaren en makelaars in afval. Aangezien de branchevereniging zich niet herkent in deze beschrijving van de branche, vindt zij strafrecht ook geen voor de hand liggende aanpak. Wellicht zijn er mogelijkheden voor de inzet van alternatieve instrumenten. Zo zou er gebruikgemaakt kunnen worden van naming & shaming bij de aanpak van grote afvalbedrijven die afval vervoeren. Naming & shaming lijkt minder geschikt voor transportbedrijven die afval vervoeren; voor deze bedrijven in crisis lijkt de inzet van zachte dwangmiddelen (met name bemiddeling (mediation), beloning en subsidies) en beleidsalternatieven geschikter. Ook zou de mate van marktwerking in de afvalverwerking heroverwogen kunnen worden (beleid aanpassen). Daarnaast worden er mogelijkheden gezien voor handhavingscommunicatie en het benadrukken van de verantwoordelijkheid van ontdoeners en handelaren in afval.

6.5.2 Toepasbaarheid Fraude in Beeld

Het onderzoek naar Vervoerders van afval betrof een eerste verkenning van het thema. Bij de uitwerking van het thema deed zich een probleem voor. Er bestaat namelijk geen branchecode voor Vervoerders van afval. Aangezien het onderzoek Fraude in Beeld is gebaseerd op de indeling in branchecodes, moest de omschrijving Vervoerders van afval op de een of andere manier gekoppeld worden aan branchecodes. Daarom is een keuze gemaakt voor enkele nader te onderzoeken branchecodes die vooral op vervoer betrekking hebben. Dit kan vervoer van afval betreffen, maar ook vervoer van andere goederen.

De deelonderzoeken Verwachtingen van fraude, Handhavers over fraude en Ondernemers over fraude leveren een beeld op van de vervoersbranche. Een eerste verkenning van de afvalbranche is uitgevoerd door enkele aanvullende interviews te houden. Om een beter beeld te krijgen van de vervoerders van afval is aanvullend literatuuronderzoek aan te bevelen. Er is in het verleden uitgebreid onderzoek gedaan naar zowel de afval- als de transportsector (Van den Berg, 1995; Van Traa, 1996; Van den Anker, 1999). De onderzoeksvragen voor dit thema konden slechts globaal worden beantwoord. De onderhavige uitwerking kan worden beschouwd als een voorbereidende studie op het thema Vervoerders van afval. Op basis hiervan zou een startnotitie opgesteld kunnen worden voor nader onderzoek naar de Vervoerders van afval, dan wel besloten worden een ander thema nader te onderzoeken, zoals bijvoorbeeld handelaren en makelaars in afval.

Uit deze uitwerking van het thema Vervoerders van afval volgt dat de resultaten uit Fraude in Beeld zich vooral lenen voor de uitwerking van thema's die direct zijn te relateren aan branches. De informatie uit de verschillende deelonderzoeken over oorzaken en mogelijkheden van fraude is dan eenduidig te koppelen aan een doelgroep voor aanpak.

HOOFDSTUK 7

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De centrale vraag in dit deel van Fraude in Beeld luidt: Hoe kunnen de resultaten van Fraude in Beeld worden gebruikt in de handhavings- en beleidspraktijk? Dit afsluitende hoofdstuk gaat vooral in op de bruikbaarheid en toegankelijkheid van de informatie uit Fraude in Beeld bij de beantwoording van strategische handhavingsvragen. Daarbij komen drie vragen aan de orde:

- Is de informatie uit Fraude in Beeld bruikbaar bij het beantwoorden van strategische handhavingsvragen en welke beperkingen zijn daarbij te onderkennen?
- In hoeverre is de informatie uit Fraude in Beeld toegankelijk en welke beperkingen zijn daarbij te onderkennen?
- Welke vervolgstappen kunnen worden ondernomen om de bruikbaarheid en toegankelijkheid van Fraude in Beeld te continueren en zo mogelijk te verbeteren?

7.1 Bruikbaarheid

De voorgaande vijf hoofdstukken geven elk een illustratie van het gebruik van de informatie uit de onderzoeken van Deel II voor het beantwoorden van handhavingsvragen.

In hoofdstuk 2 en 3 staan twee profielbranches centraal: de Computerservicebureaus en de Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen in de agrarische sector. Computerservicebureaus vormen een profielbranche bij het cluster ‘De koppelbaas’. De Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen vormen een profielbranche bij het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’.

De bevindingen in beide hoofdstukken onderschrijven de identificatie van deze profielbranches. Uit interviews blijkt dat de profielbranche Computerservicebureaus, net als het cluster waartoe zij behoort, zich inlaat met arbeidsgerelateerde fraude en integriteitsfraude. Dit zou zich vooral veel voordoen in combinatie met het uitbesteden van werk in het buitenland (bijvoorbeeld India en de Filippijnen). In hoofdstuk 3 blijkt de profielbranche Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen een onlosmakelijk onderdeel te zijn van het bijbehorende cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’. Daarbij lijkt het gebruik van de structuren in de profielbranche nog niet wijdverbreid binnen de sector.

Aan de hand van interviews worden in beide hoofdstukken de bevindingen uit Fraude in Beeld onderschreven en genuanceerd, waarmee het belang van het gebruik van additionele informatie bij het nader uitwerken van profielbranches wordt erkend. De informatie uit de onderzoeken uit Deel II lijkt daarbij bruikbaar voor het richting geven van het denken over effectieve interventies.

In hoofdstuk 5 en 6 staan twee (mogelijke) thema's centraal die door de diensten zelf zijn benoemd: Vastgoed (Belastingdienst) en Vervoerders van afval (VROM en Douane). Deze twee thema's verschillen sterk van omvang. Het thema Vastgoed raakt aan een zeer groot aantal branches. Vervoerders van afval raakt juist aan een onderdeel van een zeer beperkt aantal (2) branches. Gepoogd is vanuit de informatie uit de uitgevoerde onderzoeken en interviews een bijdrage te leveren aan het verdiepen van de kennis over deze thema's. Bij het thema Vastgoed blijkt de beschikbare informatie zeer bruikbaar voor het richten van het thema op de branches waarbinnen het constateren van fraude het meest waarschijnlijk geacht kan worden. Daarbij blijkt de informatie bruikbaar voor het beschrijven van de determinanten van fraude binnen de geïdentificeerde subgebieden en voor het beschrijven van mogelijke interventies.

De informatie uit de onderzoeken van Deel II blijkt beduidend minder bruikbaar bij het verdiepen van de kennis over het thema Vervoerders van afval. Reden daarvoor is dat de onderzoeken van Deel II vooral zijn uitgevoerd op brancheniveau en er geen specifieke branche is voor vervoerders van afval. Gevolg hiervan is dat de onderzoeken geen specifieke informatie bevatten die deze specifieke groep beschrijft.

Hoofdstuk 4 beschrijft de bijdrage van de informatie uit de onderzoeken uit Deel II aan het project Tasman. Dit project is uitgevoerd ten behoeve van de themaselectie van de SIOD. De informatie uit de onderzoeken van Deel II zijn gebruikt ten behoeve van de selectie van initiële onderwerpen en voor de beschrijving van de onderwerpen. Bij de selectie van de initiële onderwerpen bleek de fraude-index een bijzonder nuttig instrument. Bij het geven van de algemene beschrijvingen van de mechanismen en problematiek die een rol spelen in de benoemde onderwerpen blijkt de verzamelde informatie eveneens zeer bruikbaar. Naarmate er meer specifieke kennis is gewenst, blijkt het beschikbare materiaal minder soelaas te bieden.

Aan de hand van de bevindingen in de vijf voorgaande hoofdstukken blijkt de beschikbare informatie vooral zeer bruikbaar voor het selecteren van de branches die in aanmerking komen voor speciale aandacht van de handhaving. Zowel bij Vastgoed als bij Tasman bleek dit het geval. Daarnaast blijken de geïdentificeerde profielbranches en de informatie die daarover beschikbaar is, redelijk goed stand te houden bij toetsing aan kenners uit de praktijk (Computerservicebureaus en Holdings, trustee- en houdstermaatschappijen). De beschikbare informatie blijkt voorts bruikbaar om een algemene schets te geven van de oorzaken van fraude en richting te geven aan mogelijke interventies.

Beduidend minder bruikbaar blijkt de beschikbare informatie wanneer de onderwerpen zich niet laten vangen binnen branches, of wanneer het onderwerp beperkte onderdelen van branches betreft. Daarnaast blijkt de beschikbare informatie ontoereikend voor het geven van gedetailleerde beschrijvingen. In die gevallen zal de vraagsteller zich moeten wenden tot andere bronnen.

7.2 Toegankelijkheid

De voorgaande hoofdstukken geven enkele voorbeelden waarbij de informatie uit de onderzoeken uit Deel II een bijdrage kunnen leveren aan het beantwoorden van vragen vanuit de handhaving. Voor handhavers is deze informatie echter niet gemakkelijk toegankelijk. Voor het verkrijgen van deze informatie kunnen handhavers drie bronnen raadplegen: de rapportage van Deel II, de onderliggende gegevensbestanden en de betrokken onderzoekers.

De hoofdstukken van Deel II beschrijven onder andere de resultaten van de uitgevoerde onderzoeken. Deze beschrijvingen dienen voor het beantwoorden van de gestelde (wetenschappelijke) onderzoeksvragen en zijn daardoor vrij technisch. Dit neemt niet weg dat sommige van de opgenomen tabellen veel praktisch toepasbare informatie weergeven. Een voorbeeld hiervan is de tabel over de branches met de hoogste scores op de fraude-index. Dit zijn de branches waarvan wordt verwacht dat de handhaving hierbinnen de meeste fraude kan constateren. Deze informatie is zeer goed toegankelijk, mits men daarbij het hoofdstuk waaruit men de informatie betreft nauwgezet doorneemt. Dit is van belang om een goede inschatting te kunnen maken van de betekenis en de waarde van de informatie.

De beschrijvingen van de onderzoeken in Deel II zijn voor het beantwoorden van een belangrijk deel van de handhavingsvragen te weinig specifiek. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer men geïnteresseerd is in de mate waarin specifieke criminologische verklaringen (zoals crisis, instabiliteit, of de aanwezigheid van ex-fraudeurs met een zwakke binding) van toepassing zijn binnen bepaalde branches. Een tweede voorbeeld is een vraag over de effecten die men zou kunnen sorteren met de inzet van een specifiek handhavingsinstrument. Voor het beantwoorden van dergelijke vragen is men genoodzaakt het desbetreffende onderliggende bestand te raadplegen. Afhankelijk van de vraag kan het raadplegen van de bestanden gedegen kennis van de inhoud van de bestanden en analysevaardigheden vereisen.

In vrijwel alle gevallen is het bij het raadplegen van de bestanden noodzakelijk een van de betrokken onderzoekers in te schakelen. Zij zijn doorgaans thuis in de bestanden en beschikken over de benodigde vaardigheden. Deze onderzoekers kan men daarnaast raadplegen voor een interpretatie van de geleverde gegevens.

7.3 Vervolgstappen

Bruikbaarheid

De verzamelde informatie blijkt bruikbaar voor het beantwoorden van een deel van de vragen vanuit de handhaving. Dit geldt echter niet voor alle vragen. Daarbij zijn twee beperkingen relevant: de gehanteerde indeling in branches en de mate van detail.

Een belangrijk deel van de gegevens is uitsluitend op brancheniveau of zelfs op het hoger geordende (cluster)niveau verzameld. Dit was noodzakelijk voor het beantwoorden van de (wetenschappelijke) vragen in de onderzoeken die beschreven zijn in het tweede deel. Dit maakt het echter wel onmogelijk om additionele vragen te beantwoorden die ingaan op een

ander ordeningsniveau (bijvoorbeeld naar personen of geografie) of op een lager ordeningsniveau (bijvoorbeeld naar bedrijven). Het is vooralsnog onduidelijk welk deel van de vragen vanuit de handhaving te beantwoorden is aan de hand van informatie op brancheniveau, noch is het duidelijk welk deel van de vragen betrekking heeft op een andere manier of een ander niveau van ordenen. Voor een praktisch gebruik van de gegevens van een volgende versie van Fraude in Beeld lijkt het wenselijk te onderzoeken op welk ordeningsniveau de belangrijkste vragen – of het belangrijkste deel van de vragen – betrekking hebben. Daarna kan men nagaan in hoeverre bij het verzamelen van gegevens ten behoeve van deze volgende versie aan deze wensen tegemoet kan worden gekomen.

Naast het niveau van indeling, bleek ook de gekozen branche-indeling van de Belastingdienst op enige praktische bezwaren te stuiten. De Belastingdienst gebruikt een unieke indeling, die gebaseerd is op een oude SBI-code. Alle andere bestanden op brancheniveau kennen een andere indeling, hetgeen het vergelijken van de informatie uit Fraude in Beeld met die uit andere bestanden problematisch maakt.

Bij het beantwoorden van de handhavingsvragen bleek de beschikbare informatie niet in alle gevallen gedetailleerd genoeg om handhavers van een volledig bevredigend antwoord te voorzien. Uiteraard is dit nooit mogelijk, zeker niet wanneer het vragen op tactisch of operationeel niveau zijn. Wel lijkt het wenselijk om voor een volgende versie van Fraude in Beeld na te gaan op welk detailniveau handhavers (op strategisch niveau) antwoord op hun vragen wensen vanuit Fraude in Beeld.

Toegankelijkheid

De informatie uit Fraude in Beeld lijkt moeilijk toegankelijk voor handhavers. Voor het beantwoorden van hun vragen moeten zij in vrijwel alle gevallen een beroep doen op de kennis en vaardigheden van de betrokken onderzoekers. Het aantal onderzoekers per dienst is echter zeer beperkt. Dit maakt de toegankelijkheid van de informatie bijzonder kwetsbaar. Het lijkt daarom gewenst na te denken over het aantal personen per dienst dat over de benodigde kennis en vaardigheden beschikt en voor ondersteuning benaderd kan worden, alsmede over een toegankelijker wijze van beschikbaar stellen van de informatie uit Fraude in Beeld. Bij het laatste zou men kunnen denken aan het ontwikkelen van een applicatie waarmee men de gegevensbestanden aan de hand van voorgeprogrammeerde vragen kan benaderen. De hoofdvragen zouden dan kunnen luiden:

- Waar vindt fraude plaats?
- Wat voor fraude vindt plaats?
- Waarom vindt fraude plaats: wat zijn determinanten van regelovertreding?
- Wat is het handhavingdoel?
- Welke aanpak is het meest effectief?
- Wie pakt de fraude aan?

Daarna zou men de vraag telkens verder kunnen specificeren. Indien de applicatie wordt voorzien van beschrijvingen van de betekenis en waarde van de aangeleverde informatie, zou de verdere betrokkenheid van de onderzoekers bij het beantwoorden van vervolgvragen tot een minimum beperkt kunnen blijven.

Aangezien het aantal onderzoekers per dienst betrekkelijk gering is, verdwijnt met het wegvallen van één of enkele personen binnen een dienst de kennis die is opgedaan. Om te voorkomen dat diensten verstoken blijven van de vergaarde kennis lijkt het verstandig om naar wegen te zoeken waarmee de samenwerking van de onderzoekers bij de verschillende diensten op een meer structurele manier vorm krijgt. Per dienst kan men dan beschikken over een grotere groep onderzoekers, waardoor men minder afhankelijk is van de enkeling per dienst.

Samenwerking

Elke afzonderlijke participerende dienst kan met de resultaten van Fraude in Beeld vooruit. Het is echter van belang de kennis niet te laten versnipperen. In het vervolgtraject van Fraude in Beeld lijkt hiervoor samenwerking tussen de verschillende diensten een vereiste.

7.4 Tot besluit

Dit deel bevat enkele illustraties van de bruikbaarheid van deze eerste versie van Fraude in Beeld bij het beantwoorden van enkele strategische handhavingsvragen. Hiermee is een indruk gegeven van de praktische bruikbaarheid. De mogelijkheden zijn hiermee echter geenszins uitgeput. Daarmee mag overigens niet de indruk ontstaan dat de verzamelde gegevens een antwoord kunnen geven op alle mogelijke vragen. Dit is pas de eerste keer dat een dergelijk project is uitgevoerd. De gebruikte methodieken zijn nieuw en dienen nog uitgebreid gevalideerd te worden. Wel wijzen de illustraties op belangrijke gebruiksmogelijkheden. Zeker wanneer het project na het doorvoeren van verbeteringen opnieuw wordt uitgevoerd.

Literatuur

- Anker, M.J.J. van den** (1999). *Wie betaalt bepaalt. Over intermediaire organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld*. Den Haag: Elsevier.
- Berg, E. A. I. M. van den** (2002). *Organisatiecriminaliteit: Aard, achtergronden en aanpak*. Den Haag: WODC.
- Berg, E.A.I.M. van den** (1995). *De markt van misdaad en milieu*. Den Haag: WODC.
- Huisman, W.** (2001). *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regel naleving en regelovertrekking door ondernemingen*. Den Haag: Boom Juridisch.
- IMPEL-TFS Seaport Project II** (May 2006). *International cooperation in enforcement hitting illegal waste shipments*. Project Report September 2004 (http://www.sharedspaces.nl/docs/internationaal/eindrapport_europees_zeehavenproject.pdf).
- Lanier, M.M. en Henry, S.** (2004). *Essential Criminology* (2e edition). London: Westview Press.
- Moerland, H. en Rover, B.** (2000). *Criminaliteitsanalyse in Nederland*. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.
- SIOD** (2006). *SIOD Jaarverslag 2005*. Den Haag: SIOD.
- Traa, M. van, et al.** (1996). *Enquêtecommissie Opsporingsmethoden. Inzake Opsporing. Deelonderzoek 2: Branches*. Den Haag: SDU.
- Transport en Logistiek Nederland** (2006). *Conjunctuur Bericht 2e kwartaal 2006* (www.tln.nl).
- VROM** (2006). *Dossier EVOA* (www.vrom.nl).
- VROM** (2006). *VROM-Inspectie* (www.vrom.nl).
- VROM-Inspectie** (2006). *Overzicht milieuhandvingsprioriteiten VROM-Inspectie 2006*.
- VROM-Inspectie** (2006). *Prioriteitstelling VROM-Inspectie voor de milieuhandhaving in 2006*.

Bijlage 1 Branches binnen het cluster ‘De fraudeur in kennis en constructies’

Branchenaam en nummer volgens SBI-code	Score fraude-index
8311 Exploitatie van en handel in onroerende goederen	10,53
8142 Beheer- en administratiekantoren van aandelen e.a.	3,96
8422 Boekhoudbureaus en administratiekantoren	3,33
6622 Detailhandel in gebruikte personenauto's	3,03
8231 Assurantiebemiddeling e.d.	1,86
8146 Holdings (sec; beheer van aandelenpakketten)	1,56
6821 Autoreparatiebedrijven (garages) e.d.	1,34
8423 Belastingadviesbureaus	1,03
8321 Makelaarskantoren in onroerende goederen	0,95
6621 Detailhandel in nieuwe personenauto's	0,85
8135 Beleggingsinstellingen	0,72
8411 Advocatenkantoren	0,66
8137 Overige beleggingsinstellingen	0,63
8421 Accountantsbureaus (academisch niveau en NIVRA-niveau)	0,62
8314 Projectontwikkelingsmaatschappijen	0,59
8429 Administratiekantoren n.e.g.	0,35
8323 Beheer- en administratiekantoren voor o.g.	0,32
8322 Bemiddelingsbureaus voor onroerende goederen	0,29
8412 Rechtskundige adviesbureaus (excl. advocatenkantoren)	0,19
8413 Notariskantoren	0,05
Profielbranches	Score fraude-index
8611 Holdings, trustee- of houdstermaatschappijen	8,89
8451 Reclame- en advertentiebureaus e.d.	3,38
8441 Ingenieurs-, technische ontwerp- en adviesbureaus	2,07
5131 Schilders- en glaszettersbedrijven	1,81
6528 Detailhandel in levensmiddelen (algemeen assortiment)	1,11
5211 Loodgieters-, fitters- en sanitairinstallatiebedrijven	0,94
6117 Groothandel in bloemen, planten en andere sierteelt	0,93
6591 Detailhandel in meubelen e.d.	0,79
6169 Groothandel in bouwmaterialen n.e.g.	0,73
3449 Constructiewerkplaatsen n.e.g.	0,38
8442 Architectenbureaus	0,37
6531 Apotheken	0,14

Bijlage 2 Uitgebreid begrippenkader

Holding

Een holding, holdingmaatschappij of houdstermaatschappij is een vennootschap die zelf geen bedrijvigheid uitoefent maar aandelen houdt in één of meer andere vennootschappen om zeggenschap (controle) uit te oefenen op de leiding en de werking van die vennootschappen. Wie de meerderheid van de aandelen bezit, kan in principe alle bestuurders in de raad van bestuur benoemen. Hoe groter een onderneming is, des te moeilijker wordt het om een meerderheid van de aandelen te bezitten. Hoe groter een bedrijf is, des te meer verspreid zal het aandeelhoudersschap zijn. Medezeggenschap kan dan ook al bij een kleinere participatie. De holding haalt haar winst uit de opbrengsten van deze aandelenparticipaties, voornamelijk de uitgekeerde dividenden.

Een holding kan volgens de SBI-code worden uitgesplitst in twee subcategorieën.

Concernholdings: het direct of indirect bezitten van aandelen van tot een concern behorende rechtspersonen en op grond daarvan beheer en beleid voeren over dit concern of een deel daarvan. Beheer en beleid wordt hier bedoeld in ruime zin; dat wil zeggen inclusief activiteiten als financiering, deelneming en coördinatie voor de onderliggende rechtspersonen.

Managementholdings: het overnemen van bedrijven die zich al dan niet in de problemen bevinden en deze vervolgens reorganiseren en/of herstructureren, waarna deze weer als gezond functionerende eenheden worden verkocht. De managementholding onderscheidt zich van andere holdings doordat er slechts sprake is van een tijdelijke band met de bedrijven waarover het beheer en beleid wordt gevoerd.⁹

Trust

Een trust is een Angelsaksische rechtsvorm. Wie vermogen in een trust stopt, vertrouwt het toe aan derden, de trustees. Deze beheerders kunnen een natuurlijke persoon of een rechtspersoon zijn. Juridisch is men geen eigenaar meer, maar de trustee is eigenaar geworden. De oprichters van de trust kunnen voorwaarden stellen aan de wijze waarop het vermogen in de trust beheerd wordt en wie de begunstigden zijn. Deze begunstigden kunnen wederom een natuurlijke persoon of een rechtspersoon zijn. Ook kunnen voorwaarden worden gesteld aan de uitkeringen, zoals over de frequentie en het tijdstip van uitbetalen en voorwaarden zoals bijvoorbeeld ‘alleen bedoeld om kunst mee te kopen’. De volstreekte anonimiteit van de eigenaar wordt als een voordeel van de trust beschouwd.

⁹ Eventueel in combinatie met de volgende concerndiensten: uitvoeren van hulpdiensten voor het concern, zoals administratie, reclame, verkoop, distributie, opslag, transport, onderzoek en marketing. Deze subklasse omvat niet: financiële holdings (6523.4) of management-BV's (7414.3).

Coöperatie

De coöperatie is een vorm van zelforganisatie van producenten of verbruikers, gericht op het vergroten van economische macht en het behalen van schaalvoordeel. De wet in België, Nederland en andere (Europese) landen maakt het bestaan van een coöperatieve vereniging mogelijk. Nederland kent een zeer grote coöperatieve geschiedenis, waarbij vooral zuivelcoöperaties werden opgericht en nog steeds bestaan. De grote zuivelbedrijven komen voort uit coöperaties of zijn dat nog steeds (zoals Campina en Melkunie). Naast verbruikcoöperaties zoals de Nederlandse Coöp (als zodanig opgeheven) zijn ook de bloemen- en tuinbouwveilingen vrijwel altijd nog coöperaties (zoals de Bloemenveiling Aalsmeer). Daarnaast zijn er grote coöperatieve akkerbouworganisaties, zoals de Avebe, en financiële dienstverleners als boerenleenbanken en onderlinge verzekeringsmaatschappijen, zoals Univé. Een zeer bijzondere vorm was die van de boerenzelforganisatie van de Erfgooiers in het Gooi. Deze was gericht op gezamenlijk gebruik van landbouwgronden. Ook in de rest van Europa zijn vele coöperaties ontstaan; in de VS echter nauwelijks.

Bij coöperatieve ondernemingen zijn de leden-eigenaren tevens voornamelijk zakenpartners van de coöperatie en zijn zij daardoor nauw betrokken bij de strategie. Hun rol is toezicht houden en de investeringen mede bepalen. In Nederland zijn vrijwel alle coöperatieve ondernemingen in de landbouw, de coöperatieve Rabobank en onderlinge verzekeringsmaatschappijen lid van de Nationale Coöperatieve Raad voor land- en tuinbouw, kortweg de NCR. Deze bevordert het coöperatieve ondernemerschap. Er bestaat onder meer een leerstoel Coöperatief recht aan de Universiteit van Tilburg.

De coöperatie is een vereniging die opkomt voor de materiële belangen van haar leden, door overeenkomsten met hen af te sluiten. Bij de coöperatie mag winst worden uitgekeerd aan de leden. Er zijn drie soorten coöperaties:

- bedrijfscoöperaties, waarbij de leden het bedrijf uitoefenen en de coöperatie de inkoop, verkoop en/of bepaalde diensten voor de leden verzorgt;
- consumentencoöperaties, waarbij de leden goederen kopen van de coöperatie, die deze voor de leden gezamenlijk heeft ingekocht;
- producten- of dienstencoöperaties, waarbij de leden tegelijkertijd werknemer zijn van de coöperatie.

De coöperatie is een rechtspersoon en dus zelf aansprakelijk voor haar handelingen. De leden van de coöperatie zijn bij ontbinding ervan, ieder voor een gelijk deel, aansprakelijk voor de tekorten van de coöperatie. Er kan van deze wettelijke aansprakelijkheid worden afgeweken door in de statuten de aansprakelijkheid van de leden te beperken of uit te sluiten. De coöperatie met beperkte aansprakelijkheid beperkt de aansprakelijkheid tot een bepaald maximum. Bij de coöperatie met uitgesloten aansprakelijkheid is er geen verhaalsrecht op de leden. Ook kunnen de statuten de verdeling van de aansprakelijkheid over de leden anders regelen. Verder zijn op de bestuurders van coöperaties ook de regels van de antimisbruikwetgeving van toepassing.

Sale and lease back

Bij sale and lease back was de huurder eerst eigenaar van de geleasede zaken. Deze worden echter eerst verkocht aan de verhuurder (juridisch eigenaar). Vervolgens wordt er een leaseovereenkomst afgesloten. Zo kan de huurder kapitaal vrijmaken voor andere investeringen, terwijl hij toch de geleasede zaken kan blijven gebruiken.

Ruling

Een advanced tax ruling geeft zekerheid vooraf over de fiscale gevolgen van een voorgenomen transactie of samenstel van transacties. Daardoor kunnen internationale bedrijven met de Belastingdienst afspraken maken om vooraf duidelijkheid te krijgen over bijvoorbeeld het toerekenen van de winst of over de prijzen van producten en diensten die een bedrijf moet hanteren voor zijn fiscale activiteiten in Nederland. Dit middel draagt bij aan de versterking van het vestigings- en investeringsklimaat.

Een ruling kan worden aangevraagd in alle fiscale aangelegenheden, zowel voor directe belastingen (personenbelastingen, vennootschapsbelasting (VpB) etc.) als voor indirecte belastingen (btw, registratierechten, successierechten etc.). De wet voorziet wel in een aantal specifieke gevallen waarvoor geen ruling kan worden aangevraagd. Zo kan onder meer geen ruling worden aangevraagd voor een situatie die identiek is aan een geval dat ten name van de aanvrager het voorwerp uitmaakt van een administratief beroep (bezwaarschrift) of gerechtelijke handeling. Een rulingaanvraag kan ook geen betrekking hebben op de toepassing van de belastingwet inzake invordering en vervolgingen.

Bijlage 3 Achtergrondinformatie van een branche uit Fraude in Beeld

- 0. Omschrijving van de branche?**
Branchebeschrijving van de Belastingdienst (intranet)
- 1. Zijn er fraudemeldingen bekend in de branche?**
Bron: Meldingen van diensten. Voor Belastingdienstmeldingen in het GEFIS-systeem
- 2. Casuïstiek: een voorbeeld van fraude in branche vanuit diensten of achterland**
Bron: Vanuit alle diensten. Niet uit Fraude in Beeld (FIB)
- 3. Op welke andere branches lijkt de branche? En op welke wijze?**
Bron: FIB, onderzoek 2, profielen en functies
Ook te halen uit FIB-rapport
- 4. Een korte omschrijving van het cluster waarin de branche valt**
Bron: FIB, onderzoek 2
Clusteromschrijving (reeds bekend)
- 5. Welke fraudemethoden/-vormen worden aangetroffen binnen de clusters?**
Bron: FIB, onderzoek 1, 4 en 5
- 6. Beschrijving van mogelijkheden tot samenwerken**
Bron: FIB, onderzoek 1
- 7. Omschrijving van de belangrijkste veroorzakers (voorspellers) van niet-regelnaleving in:**
 - 1) de branche en
 - 2) het clusterBron: FIB, onderzoek 2
- 8. Omschrijving van de belangrijkste oorzaken van fraude in het cluster waarin de branche zich bevindt volgens handhavers**
Bron: FIB, onderzoek 4
- 9. Beschrijving van mate van ervaring, kennis en vermoeden van fraude van handhavers van het cluster**
Bron: FIB, onderzoek 4
- 10. Beschrijving hoe de ondernemers de belangrijkste omstandigheden en oorzaken om regels niet na te leven binnen de branche zien**
Bron: FIB, onderzoek 5

- 11. Beschrijving hoe de ondernemers de belangrijkste omstandigheden en oorzaken om regels niet na te leven binnen het cluster zien**
Bron: FIB, onderzoek 5
Bekend voor cluster 'De koppelbaas'. Niet voor andere clusters
- 12. Beschrijving welke typen wet- en regelgevingen voornamelijk worden overtreden (zwart uitbetalen, belasting, milieu etc.) in het cluster**
Bron: FIB, onderzoek 5
- 13. Beschrijving welke typen wet- en regelgevingen voornamelijk worden overtreden (zwart uitbetalen, belasting, milieu etc.) in de branche**
Bron: FIB, onderzoek 5
- 14. Contact van ondernemers met controlerende diensten (en welke diensten) in de branche**
Bron: FIB, onderzoek 5
- 15. Contact van ondernemers met controlerende diensten (en welke diensten) in cluster**
Bron: FIB, onderzoek 5
- 16. Beschrijving hoe niet-regelnalevend gedrag in het cluster volgens de handhavers het beste aangepakt kan worden**
Bron: FIB, onderzoek 4

Beschrijving ingezette instrumenten:
Welk doel wordt nagestreefd?
Wat is effectief?
- 17. Beschrijving hoe niet-regelnalevend gedrag in het cluster volgens de ondernemers het beste aangepakt kan worden**
Bron: FIB, onderzoek 5
- 18. Beschrijving hoe niet-regelnalevend gedrag in de branche volgens de ondernemers het beste aangepakt kan worden**
Bron: FIB, onderzoek 5

Bijlage 4 Wegingskader

Wenselijkheid vanuit handhavings-/nalevingsoptiek

Vraag 1: In hoeverre is er een indicatie van een nalevingstekort?

Toelichting: in dit verband wordt gekeken naar de vraag of een wet vaker wordt overtreden dan de bewindspersonen zich tot doel hebben gesteld. Ook wordt gekeken naar indicaties van veranderingen hieromtrent.

Past het binnen het domein van de SIOD?

Vraag 2: In hoeverre is er een indicatie van zware fraude op de beleidsterreinen van SZW?

Toelichting: bij duiding van zware criminaliteit wordt gekeken naar het type delict en/of de fraudeconstructies (de wijze waarop mensen frauderen), financiële omvang, indicaties voor verstoring van de arbeidsmarkten, indicaties voor verstoring van de rechtsorde.

Effectiviteit/taak SIOD

Vraag 3: In hoeverre zijn handhavingsactiviteiten eerder in de keten effectief?

Toelichting: hierbij wordt gekeken naar wat bekend is over handhavingsactiviteiten buiten de zware opsporing. De achterliggende gedachte is, dat een eventueel handhavingsgat niet door het strafrecht gedicht moet worden indien andere activiteiten (voorlichting, bestuursrechtelijke aanpak) effectiever zijn (strafrecht als ultimum remedium).

Activiteiten handhaving

Vraag 4a: In hoeverre sluit het onderwerp aan bij activiteiten van relevante ketenpartners (AI, gemeenten, SVB en UWV)?

Vraag 4b: In hoeverre sluit het onderwerp aan bij activiteiten van de overige bijzondere opsporingsdiensten?

Haalbaarheid van de aanpak

Vraag 5: In hoeverre kan de inzet van de SIOD een bijdrage leveren aan het terugdringen van zware fraude?

Toelichting: hierbij wordt gekeken naar de mate waarin de SIOD tot een haalbare operationele aanpak (methodiek, juridisch) kan komen om zaken te genereren en in hoeverre de SIOD een substantiële bijdrage kan leveren aan de aanpak van het onderwerp (is het een druppel op een gloeiende plaat of kan er een belangrijk uitstralingseffect van uitgaan?).

Omvang van het onderwerp

Vraag 6: Wat is in potentie de omvang van het onderwerp?

Toelichting: hierbij wordt gekeken naar aantallen (bedrijven, populaties etc.) en in hoeverre het mogelijk is om voldoende SIOD-zaken te genereren.

Vraag 7: Zijn er relevante ontwikkelingen op het terrein van wet- en regelgeving die een aanpak door de SIOD meer of minder interessant maken?

Toelichting: denk hierbij aan toekomstige wetwijzigingen waardoor het onderwerp geen probleem meer is waar de SIOD zich op zou moeten richten.

Wenselijkheid vanuit de politieke & beleidsmatige context van het onderwerp

Vraag 8: In hoeverre geven de bewindspersonen politieke prioriteit aan (de aanpak van) het onderwerp?

Vraag 9: In hoeverre is er maatschappelijke druk (Tweede Kamer, branche, vakbonden, etc.) om het onderwerp aan te pakken?

Vraag 10: In hoeverre is er een politiek risico indien de SIOD dit onderwerp aanpakt?

Toelichting: in dit kader worden twee invalshoeken gezien. Enerzijds het risico wanneer de SIOD het onderwerp aanpakt, anderzijds het risico indien de SIOD niet met het onderwerp aan de slag gaat.

Vraag 11: Wordt het onderwerp genoemd in het SZW-Handhavingsprogramma/meerjarenplan hoofdlijnen van het opsporingsbeleid (Justitie)?

Bijlage 5 Overzicht clusters en branches

Code	Cluster/branche	Fraude-index
	<i>De frauderende afnemer van arbeid</i>	1,62
5117	Aannemersbedrijven van timmerwerken	1,56
5119	Gespecialiseerde aannemersbedrijven n.e.g.	,74
8112	Algemene banken	4,26
9011	Algemeen overheidsbestuur	,54
	<i>De grote-bouwfraudeur</i>	3,76
5111	Aannemersbedrijven van burgerlijke en utiliteitsbouw	6,50
5121	Aannemersbedrijven van grond-, water- en wegenbouw	1,01
	<i>De fraudeur in kennis en constructies</i>	2,18
8135	Beleggingsinstellingen	,72
8311	Exploitatie van en handel in onroerende goederen	10,53
8314	Projectontwikkelingsmaatschappijen	,59
8321	Makelaarskantoren in onroerende goederen	,95
8411	Advocatenkantoren	,66
8441	Ingenieurs-, technische ontwerp- en adviesbureaus	2,07
	<i>De frauderende recreant</i>	-,27
8212	Pensioenfondsen	-,28
	<i>Overige branches (geen cluster)</i>	
5128	Openbare werken	-,23
5141	Aannemersbedrijven van metselwerken	,13
8131	Hypotheekbanken en bouwkassen	-,18
8313	Woningbouwverenigingen en -stichtingen	,08
8322	Bemiddelingsbureaus voor onroerende goederen	,29
8323	Beheer- en administratiekantoren voor o.g.	,32
8324	Woningbureaus	-,18
8413	Notariskantoren	,05
8442	Architectenbureaus	,37
8443	Bouwtechnische ontwerp- en adviesbureaus	,43
8444	Expertise- en taxatiebureaus	-,09
8719	Veilingen n.e.g.	-,21

Bijlage 6 Bouwnijverheid

4521

Algemene burgerlijke en utiliteitsbouw; bouwen van kunstwerken en leggen van kabels en buizen

Directe belastingen:	constructies
Jaarrekeningenfraude:	valsheid in geschrifte
Integriteitsfraude:	corruptie
Fraude in analyses:	monsterneming
Fraude in analyses:	onjuist verslag
Subsidies/toeslagen:	identiteitsfraude
Maatschappelijk kapitaal:	geld onttrekken ten eigen bate
Uitbuiting:	onderbetalen
Premiefraude:	zwarte verloning

4523

Aanleggen van wegen, luchthavens, spoorwegen en sportterreinen

Integriteitsfraude:	corruptie
Premiefraude:	zwarte verloning

4524

Natte waterbouw

Niet genoemd

4525

Overige gespecialiseerde werkzaamheden in de bouw

Fraude bij certificering:	certificering voorwenden
Subsidies/toeslagen:	identiteitsfraude
Premiefraude:	niet aanmelden
ID-fraude	niet genoemd

4542

Timmeren

Niet genoemd

Bank- en verzekeringswezen

6512

Algemene en coöperatieve banken, spaarbanken en effectenkredietinstellingen

Beursfraude:	voorkennis
Beursfraude:	koersmanipulatie

6522

Hypotheekbanken, bouwfondsen, financierings- en participatiemaatschappijen, wisselmakelaars e.d. kredietverleners

Beursfraude: illegale financiële transacties

6523

Beleggingsinstellingen, financiële holdings, pensioen-BV's, stamrecht-BV's e.d.

Beursfraude: beleggingsfraude

Beursfraude: illegale financiële transacties

Beursfraude: voorkennis

6602

Pensioenfondsen

Beursfraude: voorkennis

Exploitatie van en handel in onroerende goederen

7011

Projectontwikkeling

Integriteitsfraude: corruptie

Integriteitsfraude: witwassen

Integriteitsfraude: overtredingen faciliteren

Maatschappelijk kapitaal: malversaties woningbestand

Maatschappelijk kapitaal: dubieuze handelingen met vermogen

7012

Handel in onroerend goed

Integriteitsfraude: witwassen

Integriteitsfraude: overtredingen faciliteren

Beursfraude: illegale financiële transacties

Beursfraude: beleggingsfraude

Fraude in analyses: onjuiste monsterneming

Fraude in analyses: onjuist verslag

7020

Verhuur van onroerend goed

Directe belastingen: buitenlands vermogen

Beursfraude: illegale financiële transacties

Maatschappelijk kapitaal: malversaties woningbestand

7031

Bemiddeling bij handel, huur en verhuur van onroerend goed

Integriteitsfraude: overtredingen faciliteren

Integriteitsfraude: witwassen

Maatschappelijk kapitaal: malversaties woningbestand

7032

Beheer van onroerend goed

Fraude in analyses:

onjuiste monsterneming

Fraude in analyses:

onjuist verslag

Zakelijke dienstverlening

7411

Rechtskundige dienstverlening

Integriteitsfraude:

witwassen

Integriteitsfraude:

overtredingen faciliteren

Integriteitsfraude:

faillissementsfraude

Maatschappelijk kapitaal:

dubieuze handelingen met vermogen

7420

Architecten-, ingenieurs- en overige technische ontwerp- en adviesbureaus

Niet genoemd

Openbaar bestuur

7511

Algemeen overheidsbestuur

Integriteitsfraude:

corruptie