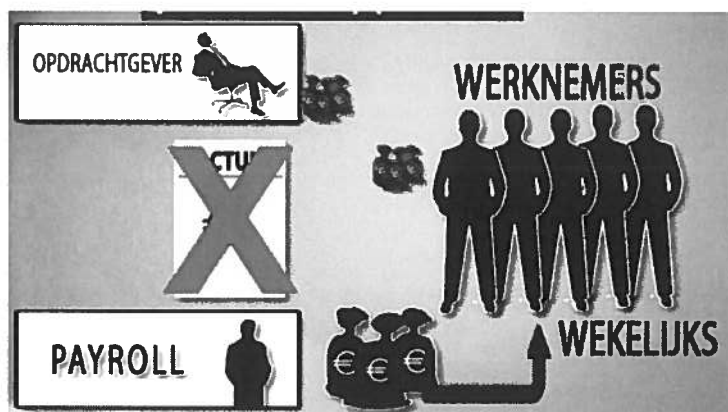


# Bestuurlijk dossier



*Naar aanleiding van het opsporingsonderzoek naar payrollfraude*



## BESTUURLIJK DOSSIER

Onderzoek: [REDACTED] (Politieregio Drenthe)  
Betreft: Payrollfraude  
Status: **Definitief - vastgesteld in Beheerdriehoek IJsselland op 21-11-2011**  
Opgemaakt: 31 oktober 2011  
In opdracht van: het MT van de BR NON in samenspraak met het Team Bovenregionale en Specialistische taken van het Openbaar Ministerie  
Ten behoeve van: [REDACTED]  
Opstellers: [REDACTED] en [REDACTED] respectievelijk werkzaam als financieel onderzoeker bij het Regionaal Fraudeteam Drenthe en als financieel onderzoeker bij de Bovenregionale Recherche Noord- en Oost-Nederland (BR NON), politieregio IJsselland.

Een "Bestuurlijk dossier" is een rapportage op basis van ervaringen opgedaan tijdens een opsporingsonderzoek waarin zijn beschreven:

- de structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen (e.d.) die zich lenen voor een andere dan een strafrechtelijke aanpak;
- voorstellen voor de adressering van probleemeigenaren.

## Samenvatting

### *Strafrechtelijk onderzoek*

Een nieuwe vorm van fraude die zich vorig jaar zomer (2010) heeft voorgedaan is het fenomeen payrollfraude. Naar aanleiding van het tv-programma Tros Opgelicht is in het najaar van 2010 het Regionaal Fraudeteam Drenthe gestart met een strafrechtelijk onderzoek, genaamd [REDACTED]. De werkwijze bij de payrollfraude ziet er kortweg als volgt uit: het payrollbedrijf ontvangt een aanvraag per e-mail. Na alleen contact gehad te hebben via de telefoon of per e-mail, wordt een overeenkomst gesloten. Het payrollbedrijf ontvangt keurig kopieën van de identiteitsbewijzen van de te verlonen personeelsleden. Daarnaast wordt elk contract netjes ondertekend. Het payrollbedrijf betaalt de personeelsleden per week uit en stuurt een factuur naar de opdrachtgever. Op deze manier schiet het payrollbedrijf het loon van de werknemer voor. De factuur wordt echter nooit betaald. Er is sprake van oplichting omdat de opdrachtgever de al dan niet gefingeerde personeelsleden voor zijn karretje heeft gespannen en zelf de rekening niet betaalt. Vele payrollbedrijven zijn op deze manier benaderd. Tientallen van hen zijn opgelicht voor gezamenlijk ten minste € 250.000. Volgens incassospecialisten gaat het om een miljoenenfraude, maar dit bedrag kan niet middels ingediende aangiften bevestigd worden.

Ondanks de relativiteit van het totaal benadeelde bedrag en het aantal benadeelde ondernemingen in de payrollfraudezaak ten opzichte van de totale jaaromzet en het aantal werkzame ondernemingen in de branche is er wel degelijk maatschappelijke onrust ontstaan. Belangrijk is dat bij deze criminaliteitsvorm sprake is van meerdere soorten slachtoffers. Naast de financiële benadeling van gedupeerden, schaadt deze vorm van criminaliteit het vertrouwen van alledaagse maatschappelijke processen (zg. verlonen en uitzenden van personeel).

Tijdens het onderzoek is vaak gebleken dat de payrollfraude uit een achttal processtappen bestaat. De eerste stap betreft het verzoek tot payrolling door de opdrachtgever bij de payrollorganisatie. In het verzoek gaat het om een korte verloningsperiode, er moet snel tot handelen over worden gegaan en de periode tussen het eerste contact en de aanvang dienstbetrekking is kort. Een eerste goede screening is dan niet altijd goed mogelijk.

In stap twee vindt het offertetraject en de kredietbeoordeling plaats. De opdrachtgever verzoekt om aanpassing/verlenging van de factuur- en betaaltermijnen, waardoor betalingsachterstanden niet snel zichtbaar zullen zijn. Tevens is de opdrachtgever snel akkoord met de aangeboden offerte van de payrollorganisatie, hetgeen zeer ongebruikelijk is in de branche.

De derde stap die daarop volgt is de contractering tussen payrollorganisatie en opdrachtgever en payrollorganisatie en werknemer. Slecht leesbare kopieën ID-bewijzen worden ingeleverd en of gemaïld dan wel dat alleen ID-nummers worden gemaïld. Er is in deze fase een groot vertrouwen in de opdrachtgever, terwijl deze nooit in levende lijve is gezien. Het vertrouwen wordt nog versterkt doordat de opdrachtgever voor het automatisch incasseren van facturen tekent. Echter later blijkt dat de opdrachtgever of geen geld op de rekening heeft staan, dan wel direct na incassering de termijnnota crediteert.

In de vierde stap vindt de urenverantwoording door de opdrachtgever richting de payrollorganisatie plaats. De payrollorganisatie vertrouwt in deze fase volledig op de opdrachtgever. De opdrachtgever tekent alle "gewerkte" uren van de werknemer af, aangezien de opdrachtgever gecontracteerd is om de termijnfactuur te zullen betalen.

Stap vijf omvat de uitbetaling van de "gewerkte" uren aan de werknemer, onafhankelijk of er een getekend contract van de werknemer aanwezig is.

Gevolgd door stap zes waarin de facturering van de gewerkte uren aan de opdrachtgever plaats vindt. Meestal wordt per week aan de werknemers uitbetaald, terwijl in de meeste gevallen de opdrachtgever maandelijks wordt gefactureerd. De payrollorganisatie fungeert min of meer als een soort van geldschieter. In deze periode lopen de betalingsachterstanden dan ook snel op.

In stap zeven wordt de opdrachtgever aangemaand in verband met het niet betalen van de factuur. Hierbij is gebleken dat de aanmaanprocedure sterk afhankelijk is van de opdrachtgever.

In vele gevallen blijft de payrollorganisatie veel vertrouwen houden in de mooie woorden van de opdrachtgever.

En ten slotte volgt de "betaling" door de opdrachtgever aan de payrollorganisatie. Na menig aandringen door de payrollorganisatie tekent de opdrachtgever in bepaalde gevallen als nog een

automatische incasso, waarna de payrollorganisatie de inning uitvoert. Echter in die gevallen waarbij betaling door de opdrachtgever is toegezegd en wordt uitgevoerd, storneert de opdrachtgever de verschuldigde bedragen vrijwel direct na uitvoering van de automatische incasso. De betrokken werknemers in deze fraudezaak storten wekelijks hun weekloon over naar een derde betrokkene (bedenker) die op zijn beurt het geldelijk gewin besteedt aan levensonderhoud en dure consumptieartikelen. Gezien de vele kenmerken van deze fraudezaak zou gesproken kunnen worden van witwassen.

#### *Opdracht bestuurlijk dossier*

Het doel van dit bestuurlijk dossier is om de structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen die gerelateerd zijn aan de payrollfraude in kaart te brengen. Met de adviezen en aanbevelingen wordt bovendien een eerste aanzet gegeven voor het tegengaan van dit fenomeen.

#### *Methodiek*


Voor het opstellen van het bestuurlijk dossier zijn verschillende werkmethoden gebruikt. Vanuit aangiften, overige politiebronnen en internetresearch is het criminele proces payrolling beschreven. De interviews met verschillende private en publieke partijen heeft het beeld gecompleteerd. Daarnaast is er in de interviews en de expertmeeting met betrokkenen gesproken over mogelijke oplossingsrichtingen en adviezen.

#### *Conclusies en aanbevelingen*

De voornaamste conclusies (m.b.t. de methodologie en algemeen) zijn als volgt:

- Het gelijktijdig uitvoeren van een bestuurlijk dossier met een strafrechtelijk onderzoek is door de onderzoekers als positief ervaren. Informatie is vrij recent, niet verouderd en dus actueel. Aangezien het onderwerp nog onder de aandacht van het grote publiek is, is de betrokkenheid van het maatschappelijk verkeer groot. De betrokkenheid en bereidwilligheid van partijen als payrollorganisaties, brancheverenigingen en kredietverzekeraars voor het medewerking verlenen aan dit actuele bestuurlijk dossier is als zeer positief ervaren.
- Het betrekken van publiek-private partners (beoogde adressanten) bij het opstellen van dit bestuurlijk dossier is een effectieve exercitie gebleken bij het inzichtelijk krijgen van het (criminele) payrollproces en het bedenken en toetsen van de onderzoeksbevindingen. Ondanks de enorme tijdsinvestering voor het afnemen van de interviews (i.v.m. de grote spreiding van de partijen over Nederland) heeft de BR NON hier een positief gevoel aan over gehouden.

En voor de onderzoekers is één van de belangrijkste conclusies:

- In eerste instantie, zeker voor buitenstaanders, lijkt de payrollfraude een ingewikkeld fenomeen. Echter na verdere analyse door de onderzoekers op dit dossier wordt steeds meer duidelijk dat het om een eenvoudig proces gaat, waarin de frauduleuze handeling op een eenvoudige wijze uit te voeren is. 
- De uitgevoerde fraude in het payrollproces is een simpel proces waardoor de kans op herhaling groot is.

De aanbevelingen naar aanleiding van het bestuurlijk dossier hebben met name betrekking op *voorlichting*. Voorlichting aan payrollorganisaties, brancheverenigingen, kredietverzekeraars, burgers/werknemers/jongeren, OM en politie. Onderstaand volgt een nadere toelichting hierop.

Het is belangrijk om *payrollorganisaties* bewuster te maken van dit fenomeen en al haar frauduleuze facetten. *Brancheverenigingen* kunnen hierin een rol spelen, zij kunnen haar leden op een snelle manier informeren door middel van wekelijkse en/of maandelijkse nieuwsbrieven. Ten tijde van de payrollfraude (voorjaar-zomer 2010) waren de brancheverenigingen veelal een vraagbaak en steun hoe te handelen bij geconstateerde fraude dan wel signalen van fraude. Brancheverenigingen zullen nog meer de preventierol op zich kunnen nemen in de vorm van het vroegtijdig verstrekken van informatie op het internet waarbij maatregelen benoemd worden ter voorkoming van de fraude dan wel via de mail of (zakelijke) internetfora (*bijvoorbeeld www.higherlevel.nl*) discussiëren en adviseren over fraudesituaties.

Daarnaast zijn payrollorganisaties vaak erg gretig en omzetgeoriënteerd. Echter er zal voorkomen moeten worden dat met de regels soepeler om wordt gegaan om toch de aangeboden omzet binnen te halen. Daarbij is het belangrijk te realiseren dat de marges op payrolluren relatief erg laag zijn, waardoor volume (in 'verkochte' uren) erg belangrijk is. Zoals in hoofdstuk 5 van dit onderzoeksrapport is beschreven, liggen de onderzoeksbevindingen bij de payrollorganisaties in de sfeer van de administratieve organisatie en interne controle. Bij het goed op orde hebben van de administratieve organisatie en interne controle levert dit een beheersbare organisatie op waarbij doelen eenvoudiger te behalen zijn en waarbij een maximaal klant- en bedrijfsresultaat wordt behaald. Ook hierin kunnen brancheverenigingen een grote rol spelen, door hun leden te wijzen op eventuele mogelijke tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle. Nader onderzoek zal moeten worden gedaan naar de wijze waarop de niet-leden payrollorganisaties geïnformeerd worden over mogelijke tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle maatregelen.

Het op een eenvoudige manier verzekeren tegen payrollfraude dan wel tegen een andere manier van gederfde omzetten is niet voor iedere payrollorganisatie haalbaar. Gezien de geringe marges in deze branche kan het verzekeren soms "erg duur" zijn. Vandaar dat naast het verzekeren voor niet betaling van gefactureerde omzetten het advies aan kredietverzekeraars en of payrollorganisaties is om na te gaan of de huidige kredietcheck voldoende waarborgen biedt dan wel of deze (op onderdelen) gewijzigd zou moeten worden. Daarbij zou het een aanwinst voor de payrollorganisaties zijn dat payrollorganisaties ook een afzonderlijke kredietcheck bij een kredietverzekeraar zou kunnen inkopen, zonder hierbij de te realiseren omzet te gaan verzekeren. Overigens zijn er meerdere partijen op de markt die een dergelijke kredietcheck uitvoeren. Echter een ieder doet het op zijn manier. Vanuit de bestrijding en het voorkomen van criminaliteit is het wenselijk nader te onderzoeken of er een effectieve en betaalbare manier van kredietanalyse is. Mogelijk dat via een stageopdracht dan wel via een HBO-afstudeeropdracht de kredietverzekeringsbranche hierbij ondersteund zou kunnen worden. Ook valt te denken aan het uitwerken van deze opdracht in samenwerking met een branchevereniging dan wel overige private partijen (zoals een bank) te laten plaatsvinden.

Zowel in het bestuurlijk dossier als in het strafrechtelijk dossier wordt er vanuit gegaan dat de "werknemers" in dit payrolldossier zich bewust zijn van hun bijdrage in het criminele proces. De werknemers stellen een kopie paspoort/ID bewijs, BSN nummer beschikbaar en (kopie) bankrekening. De werknemers ontvangen salarissen op hun bankrekening om vervolgens in zijn geheel door te storten naar de opdrachtgever, die vervolgens contante opnames doet waarna consumptieve bestedingen plaatsvinden. Het laatste salaris wordt door de werknemer zelf over beschikt. Het gaat hier gemiddeld om circa 8 ontvangsten van een weksalaris dat vrijwel direct naar binnenkomst wordt doorgestort. Aangezien het om een bewuste actie gaat, wordt in deze casus niet gesproken van een "slachtoffer werknemer". Echter de laatste jaren is het heel gebruikelijk dat criminelen of criminele organisaties gebruik maken van bankrekeningen van jongeren. Jongeren stellen hun bankrekening aan criminelen beschikbaar waar vervolgens meerdere transacties door de criminelen worden uitgevoerd. Deze jongeren zijn zich vaak lang niet altijd bewust van de ernst van de situatie en de eventuele strafrechtelijke gevolgen voor hun. De crimineel gaat vrijuit, terwijl de jongere er mogelijk zijn leven lang een strafblad aan overhoudt. Het gaat in deze payrollfraude zaak om jongeren waarvan de meeste tussen de 18 en 15 jaar zijn. *Justitie en politie* moeten het fenomeen payrollfraude met als onderdeel het "beschikbaar stellen van een bankrekening" nogmaals bij het grote publiek en dan met name bij jongeren onder de aandacht brengen. Mogelijk kunnen Hyves, Facebook, Twitter dan wel discussies op internetfora hierin een rol spelen. Door middel van nader onderzoek zal de wijze waarop deze jongeren het beste "bereikbaar" zijn vastgesteld moeten worden, waarna de informatieverstrekking in een nog nader uit te zoeken vorm volgt. Via het tv-programma *Tros Opgelicht* kunnen ten slotte de ouders van de jongeren geïnformeerd worden.



---

Ten slotte staat het proces payrollfraude niet op zichzelf. Payrolling kan in een groter concernverband namelijk heel eenvoudig toegepast worden om gelden wit te wassen. Binnen de politieorganisatie zal nader onderzoek moeten plaatsvinden over de wijze waarop, en wie welke informatie met betrekking tot de payrollfraude beschikbaar moet hebben. Mogelijk dat de afdeling communicatie hierin een rol kan spelen.

Het tegengaan van payrollfraude is een eenvoudig proces, maar is wel degelijk van meerdere factoren afhankelijk. Ook is niet één partij hiervoor verantwoordelijk, maar kunnen meerdere partijen een steentje bijdragen in het bestrijden ervan. Tijdens het opstellen van dit bestuurlijk dossier is gebleken dat diverse organisaties zich zeer bewust zijn van de ernst van deze criminaliteitsvorm. Er zijn diverse bijeenkomsten (interviews en een expertmeeting) geweest om in gezamenlijkheid na te denken over de inhoud van deze problematiek en de maatregelen die hiervoor genomen kunnen worden. Een van de belangrijkste conclusies van de onderzoekers is dat hoe simpel het ook klinkt "gretigheid gestraft wordt". Gedegen klantkennis en onderzoek naar de achtergrond van de klant en haar branche door de payrollorganisaties is nodig. Payrollorganisaties moeten zich door geen enkele opdrachtgever het bos in laten sturen. De eigen interne procedures die passen binnen de organisatiestructuur en –cultuur moeten actueel zijn en goed toepasbaar, ter voorkoming van enige vorm van fraude.

## Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1: Inleiding .....	9
1.1. Inleiding en doelstelling .....	9
1.2. Aanleiding bestuurlijk dossier payrollfraude .....	9
1.3. Bestuurlijke aanpak en bestuurlijk dossier .....	10
1.4. Bekendheid proces payrolling .....	10
Hoofdstuk 2: Het onderzoek (■■■■) payrollfraude .....	11
2.1. Historie payrolling .....	11
2.2. Payrolling .....	11
2.3. Werkwijze Payrollfraude (crimineel proces) .....	11
2.4. Schade payrollfraude .....	12
2.5. Maatschappelijke relevantie .....	12
Hoofdstuk 3: Payrolling; een verdieping .....	14
3.1. De term payrolling .....	14
3.2. Wat is payrolling? En hoe werkt het? .....	14
3.3. Verschil payrollorganisatie met uitzendbureau en administratiekantoor .....	14
3.4. Waarom over gaan tot payrolling? .....	15
3.5. Wat zijn de voor- en nadelen van payrolling? .....	15
Hoofdstuk 4: Opzet en uitvoering bestuurlijk dossier .....	17
4.1. Algemeen .....	17
4.2. Onderzoeksmethoden .....	17
4.2.1. Dossieronderzoek, bronanalyse, literatuuronderzoek .....	17
4.2.2. Interviews .....	17
4.2.3. Expertmeeting .....	18
4.3. Bevindingen toegepaste onderzoeksmethoden .....	18
Hoofdstuk 5: Onderzoeksbevindingen .....	20
5.3. Stap 1 Verzoek payrollorganisatie tot verloning .....	20
5.4. Stap 2 Offertetraject en kredietbeoordeling .....	21
5.5. Stap 3 Contractering opdrachtgever-werknemer .....	22
5.6. Stap 4 Urenverantwoording .....	23
5.7. Stap 5 Uitbetaling uren aan werknemer .....	24
5.8. Stap 6 Facturering aan opdrachtgever .....	24
5.9. Stap 7 Aanmaning opdrachtgever en inning factuur .....	25
5.10. Stap 8 Betaling door opdrachtgever aan payrollorganisatie .....	25
5.11. Gebruiken opbrengst .....	25
5.12. Overige knelpunten en adviezen .....	25
Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen tegengaan payrollfraude .....	28
6.1. Inleiding .....	28
6.2. Algemene conclusies .....	28
6.3. Aanbevelingen integrale aanpak payrollfraude .....	29
6.4. Eindconclusie .....	30
Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen .....	31





## Hoofdstuk 1: Inleiding

***De payrollbranche is opgeschrikt door een nieuwe vorm van oplichting. Een groot aantal payroll bedrijven en uitzendbureaus wordt opgelicht door een steeds wisselende groep mensen uit het noorden van het land. Het payrollbedrijf betaalt keurig uit aan de opgekregen werknemers maar de opdrachtgever betaalt het payrollbedrijf nooit terug.***

***(Tros Opgelicht, september 2010)***

### 1.1. Inleiding en doelstelling

In oktober 2010 is het strafrechtelijk onderzoek naar payrollfraude gestart met als dossiernummer [REDACTED]. Het is een onderzoek van het Regionaal Fraudeteam Drenthe naar payrollfraude. Het betreft één van de fraudezaken naar payrolling waar in de media in het najaar van 2010 veel publiciteit aan gegeven is. De omvang van de schade van de payrollfraude is mogelijk veel groter dan uit aangiften op dit moment inzichtelijk is. Het betreft een onderzoek met veel publiciteit en een onderzoek naar een fenomeen waarbij meerdere externe partners betrokken zijn en waarbij meerdere partijen worden gedupeerd. Tijdens dit onderzoek is een aantal kwetsbaarheden en knelpunten gesignaleerd in de verschillende processen, waar deze criminelen dankbaar gebruik van maken en onbedoeld worden gefaciliteerd. Uit de hoeveelheid publiciteit die dit onderzoek heeft gegenereerd en uit de diverse gesprekken en emails afkomstig van verschillende partijen en partners in het land, blijkt dat het een onderwerp is dat leeft. De mogelijke ideeën en suggesties die door de verschillende partijen gegeven zijn, maken onderdeel uit van dit bestuurlijk dossier. Daarbij kunnen ze mogelijk als input dienen voor een bestrijdingsstrategie (concept Tegenhouden/ Barrièremodel).

Het concept 'Tegenhouden' is rond de eeuwwisseling binnen de politie ontstaan vanuit de gedachte 'Genoeg is genoeg, dus wat je niet wil, moet je Tegenhouden' (Nauta & Soomeren, 2006). Een belangrijk aspect van het concept 'Tegenhouden' is dat naast de inzet van politie, meer actoren zich bewust worden dat het noodzakelijk is om samen te werken in de strijd tegen criminaliteit. Het bestuurlijk dossier is een van de middelen die hiervoor ingezet kan worden. Vanuit de politietoek 'signaleren en adviseren' dient middels een bestuurlijk dossier de link te worden gelegd tussen de politie, het openbaar ministerie [OM] en het bestuur. De praktijk heeft echter uitgewezen dat dit zelfs breder wordt ingezet en er ook veelal aanbevelingen worden geformuleerd ten dienste van de publiekprivate samenwerking. Het bestuurlijk dossier maakt ook deel uit van de (integrale) aanpak van georganiseerde misdaad en in het bijzonder van de programmatische aanpak.

Het doel van het bestuurlijk dossier is dat kwetsbaarheden en structurele knelpunten in het payrollproces die fraudegevoelig zijn dan wel fraude in de hand werken, gesignaleerd worden. Waar mogelijk wordt in samenwerking met het maatschappelijk verkeer, derden, marktpartijen gezocht naar efficiënte en werkbare adviezen en aanbevelingen ter voorkoming van de payrollfraude. Om criminaliteit te voorkomen moet een effectieve set van maatregelen genomen worden en moet aandacht zijn voor de organisatie van de zaak. Het gaat er dan om dat nagedacht wordt over de impact en noodzakelijkheid van de veranderingen in de bedrijfsvoering en de werkwijze van betrokken partijen. Een procesgerichte benadering dus. Het inzichtelijk maken van de processtappen payrolling en het probleem (payrollfraude), het in kaart brengen hoe het probleem zich heeft kunnen voordoen en uiteindelijk het in kaart brengen welke interventies het probleem kunnen oplossen dan wel kunnen voorkomen.

### 1.2. Aanleiding bestuurlijk dossier payrollfraude

Door de media is in het najaar van 2010 veel aandacht besteed aan het nieuwe fenomeen payrollfraude. Onder meer door het programma Tros Opgelicht dat in september en oktober 2010 een tweetal uitzendingen hieraan gewijd heeft. Volgens het programma Tros Opgelicht zijn meerdere opdrachtgevers bij deze payrollfraude betrokken. Tegen één van de opdrachtgevers, waarbij veel payrollorganisaties gedupeerd zijn, is inmiddels een strafrechtelijk onderzoek opgestart.

Naast het lopende strafrechtelijk onderzoek is voorgesteld om het bestuurlijk dossier alsnog zoveel mogelijk gelijk op te laten lopen. Gezien de enorme media-aandacht voor dit onbekende, in vele ogen duistere fenomeen, de ernst van het feit en de grote aantallen benadeelden (payrollorganisaties en kredietverzekeraars) en slachtoffers (uitzendkrachten) is een bestuurlijk dossier een 'must'. De grote nadelige financiële gevolgen, de imagoschade in de branche en de daarbij ontstane maatschappelijk onrust geven tevens aanleiding om het payrollfraudedossier breder op te pakken dan alleen strafrechtelijk. Het relatief eenvoudige proces van payrolling waarbij gemakkelijk gefraudeerd kan worden en dus de kans op herhaling groot is, getuigt nog eens extra voor de noodzaak voor een bestuurlijk dossier. Uiteindelijk resulterend in een set van maatregelen en werkmethoden ter voorkoming van payrollfraude, dat in samenwerking met het maatschappelijk verkeer wordt opgesteld.

### **1.3. Bestuurlijke aanpak en bestuurlijk dossier**

Bij de bestuurlijke aanpak van criminaliteit ligt het accent vooral op het voorkomen van de criminaliteit, criminaliteitspreventie, waarbij aandacht is voor wat de politie maar vooral ook wat de samenleving *kan doen* in het voorkomen van criminaliteit. Het bestuurlijk dossier wordt daarbij gezien als de link tussen politie, OM, bestuur en mogelijk andere partners. Op basis van ervaringen uit het opsporingsonderzoek en de enorme maatschappelijke onrust rondom payrolling wordt aandacht gevraagd voor structurele knelpunten en kwetsbaarheden in legale maatschappelijke processen, die zich lenen voor tevens een andere dan alleen maar een strafrechtelijke aanpak. Kortom een dossier voorzien van maatregelen, adviezen en knelpunten die door zowel de overheid als het maatschappelijk verkeer verder opgepakt moeten worden. Door middel van het bestuurlijk dossier payrolling wordt een eerste aanzet gegeven voor het tegengaan van het fenomeen payrollfraude. Het bestuurlijk dossier is opgesteld naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek naar payrollfraude (dossienaam [REDACTED]). Relevante bevindingen van andere lopende payrollfraudezaken zullen zeker niet ontbreken.

Ter volledigheid kan gemeld worden dat niet eerder aandacht is besteed aan de uitwerking van het fenomeen payrollfraude in de vorm van een bestuurlijk dossier. (Bron: Het Programma Bestuurlijke Aanpak, van het Directoraat-generaal Veiligheid, Ministerie van Veiligheid en Justitie.)

### **1.4. Bekendheid proces payrolling**

[REDACTED]

Enkele voorbeelden hiervan. Ten *eerste*, de verreweg meest eenvoudige methode, waarbij "werknemers" via de payrollconstructie salaris ontvangen dat veel hoger is dan in de branche gebruikelijk is. Een deel van dit hogere salaris moet afgestort worden aan de opdrachtgever. Voor meer informatie over het payrollproces wordt verwezen naar paragraaf 2.3 en 3.2. De opdrachtgever betaalt in deze situatie de factuur aan de payrollorganisatie, met de wetenschap dat hierdoor geld wordt witgewassen. In het *tweede* voorbeeld wordt door de opdrachtgever (bedrijf A) een BV (bedrijf B) opgericht waarbij personeel op de loonlijst komt te staan. In eerste instantie was het personeel in dienst van bedrijf A, maar is overgegaan naar bedrijf B. In bedrijf A vindt de criminele handeling plaats. Bij bedrijf B gaat het om een zogenaamde personeels BV, een payrollorganisatie. Bedrijf A leent tegen de salariskosten plus een opslag personeel in bij bedrijf B. Bedrijf A betaalt aan bedrijf B voor verleende diensten, waarop bedrijf B bedrijf A helpt om gelden wit te wassen. Bedrijf B zorgt uiteindelijk dat de financiële middelen in het girale systeem worden gebracht (zg. plaatsing). Uiteraard gaat het bij het tweede voorbeeld om een mogelijke situatie van witwassen die ogenschijnlijk lijkt op een normale bedrijfsactiviteit, waarbij het een en ander wel bewezen moet kunnen worden. Ten slotte zijn er vele varianten op bovenstaande twee voorbeelden mogelijk, waarbij alertheid geboden is.

## Hoofdstuk 2: Het onderzoek ██████ payrollfraude

### 2.1 Historie payrolling

Payrolling is een dienst die zijn oorsprong vindt in Amerika. In de begin jaren negentig is payrolling in Nederland geïntroduceerd. In de beginfase waren het hoofdzakelijk uitzend- en detachingsbureaus die payrolling als bijproduct aanboden. Vanaf het jaar tweeduizend volgden er al snel gespecialiseerde payrollondernemingen die zich richtten op specifieke branches zoals de horeca of overheid. Sinds deze introductie van payrolling heeft deze dienstverlening zich snel ontwikkeld. Uitbreiding naar meerdere branches zoals de bouwsector, cultuur, sport en recreatie was tevens debet aan de sterke groei. In september 2006 is een aparte payroll branchevereniging opgericht onder de naam Vereniging Payroll Ondernemingen (VPO). Tevens is er in 2006 een afzonderlijke payroll-CAO geïntroduceerd. De branche heeft aldus een flinke groei doorgemaakt van circa 90.000 werknemers in 2007, 145.000 werknemers in 2009 tot naar verwachting 180.000 in 2012 en zelfs 220.000 werknemers in 2015. Een stevige groei in korte tijd.

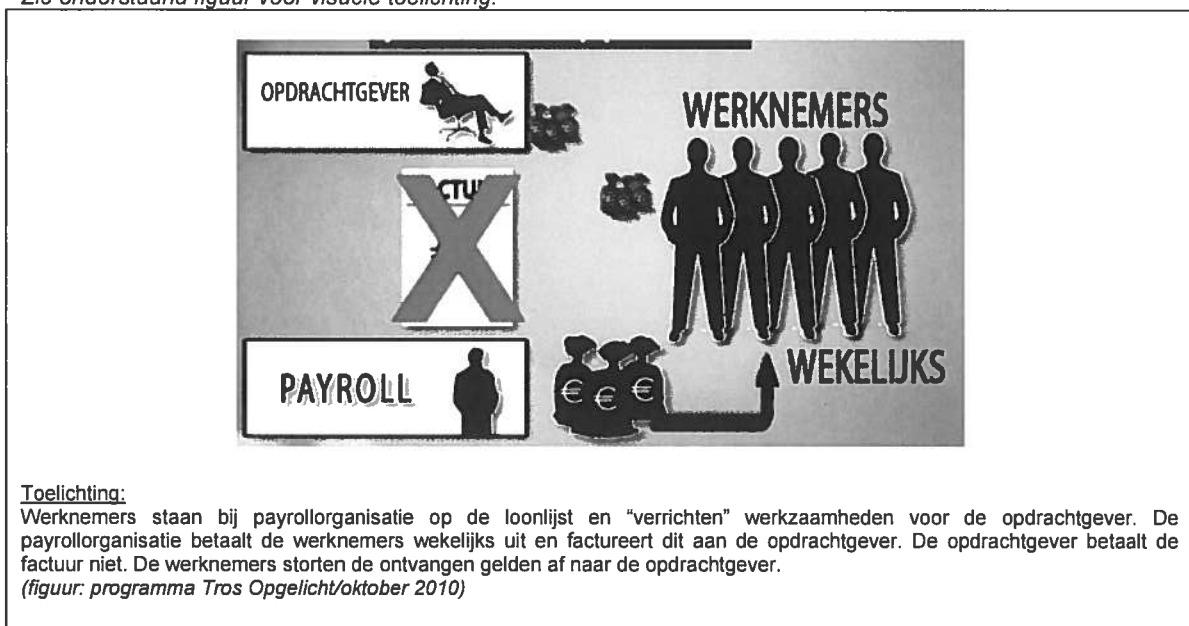
### 2.2 Payrolling

Een payrollbedrijf speelt een belangrijke rol in loonadministraties en neemt het werkgeverschap over. Feitelijk is het personeel in dienst van een payrollbedrijf, terwijl de werkvloer ergens anders is. De werkgever die in zee gaat met een payrollbedrijf geeft bij het payrollbedrijf aan welke mensen voor hoeveel uren uitbetaald moeten worden. Anders dan bij een uitzendbureau kent het payrollbedrijf zijn werknemers niet persoonlijk. Het voert de administratie en is juridisch gezien de werkgever. De opdrachtgever krijgt een rekening van het payrollbedrijf voor geleverde diensten.

### 2.3 Werkwijze Payrollfraude (crimineel proces)

De werkwijze bij de oplichting is als volgt: het payrollbedrijf ontvangt een aanvraag per e-mail. Na alleen contact gehad te hebben via de telefoon of per e-mail, wordt een overeenkomst gesloten. Het payrollbedrijf ontvangt keurig kopieën van de identiteitsbewijzen van de te verlonen personeelsleden. Daarnaast wordt elk contract netjes ondertekend. Het payrollbedrijf betaalt de personeelsleden per week uit en stuurt een factuur naar de opdrachtgever. Op deze manier schiet het payrollbedrijf het loon van de werknemer voor. De factuur wordt echter nooit betaald. Er is sprake van oplichting omdat de opdrachtgever de 'personeelsleden' voor zijn karretje heeft gespannen en zelf de rekening niet betaalt. In paragraaf 5.2 is het proces payrolling in een achttal deelprocessen verdeeld. Per processtap zijn de risico's, knelpunten weergegeven en worden mogelijke oplossingen beschreven.

Zie onderstaand figuur voor visuele toelichting.



#### **2.4 Schade payrollfraude**

Vele payrollbedrijven en uitzendbureaus zijn op de werkwijze zoals benoemd in paragraaf 2.3 benaderd. Tientallen van hen zijn benadeeld voor gezamenlijk ten minste minimaal €250.000, aldus het tv-programma Tros Opgelicht. Niet alle benadeelde payrollbedrijven zijn aangesloten bij een branchevereniging. Van de totale ondernemingen werkzaam in de uitzend- en payrollbranche zijn er circa 1.200 bedrijven aangesloten bij een branchevereniging. De branchevereniging is er voor de leden. Zij adviseert haar leden over onder meer bedrijfsvoeringsaspecten, juridische vragen en is partij in CAO onderhandelingen. Volgens Incassospecialisten [REDACTED] en [REDACTED] is de payrollfraude veel groter dan nu wordt aangenomen. In het payrollonderzoek [REDACTED] gaat het echter om één verdachte BV. Uit informatie verkregen tijdens het onderzoek bleek dat er meerdere bedrijven zich bezighielden met payrollfraude. Op basis van gegevens van [REDACTED] en [REDACTED] gaat het om een miljoenenfraude, gezien reacties van intermediairs die deze organisatie hebben benaderd tot het innen van hun vorderingen. Van de circa 5.000 intermediairs die op deze markt actief zijn is naar de schatting van [REDACTED] en [REDACTED] Incassospecialisten 25% ingegaan op de vraag tot levering van 2 tot 10 flexwerkers die gedurende een periode (vaak met terugwerkende kracht) van circa 7-8 weken verloond en betaald worden. Aangezien de marges van uitzenders en payrollers vaak minimaal zijn, soms niet meer dan een paar procent, heeft dit soort fraude een grote impact op de bruto jaarmarge van een payrollorganisatie. Er zijn bureaus die in 2010 voor niets hebben gewerkt, dan wel dat een aantal bureaus failliet is gegaan.

De maatschappelijke schade die de payrollfraudezaak met zich mee brengt bestaat niet alleen uit materiële schade, maar ook uit immateriële schade. In het onderzoek [REDACTED] is gekeken naar het wederrechtelijk verkregen voordeel dat de criminele groepering gedurende de looptijd van het onderzoek aan de criminele activiteiten heeft overgehouden. Dit komt neer op een bedrag van circa € 250.000, hetgeen overeenkomt met de eerste inschatting van dit dossier door het programma Tros Opgelicht. De criminele organisatie in dit onderzoek omvat de feitelijk leidinggevende die uiteindelijk het grootste deel van de geïnde salarissen heeft ontvangen, de katvanger (degene die het bedrijf in deze casus op naam heeft staan en de ontvangen salarissen van de werknemers heeft overgeboekt naar de feitelijk leidinggevende) en de medeplegers (de "werknemers" die de salarissen van de payrollbedrijven hebben ontvangen).

De indirecte materiële en immateriële schade is veel groter dan op dit moment inzichtelijk is. De fraudezaak in de payrollbranche heeft deze branche niet veel goeds gedaan. Het proces payrolling was al een onbekend, vreemd en duister fenomeen. Payrolling werd geassocieerd met werkgevers die personeel op een "goedkope" manier aan het werk willen hebben en bij verminderde omzet personeel snel kunnen ontslaan. Daarbij werd payrolling ook gezien als het kleine broertje van het uitzendbureau waar je beter geen zaken mee kon doen. Ten slotte is door de payrollbedrijven zelf in het verleden ook gefraudeerd, maar daarin is een payrollbedrijf niet uniek. Kortom het is zaak om in dit dossier de payrollbranche positief neer te zetten, niet als dader maar duidelijk als slachtoffer. Wat uiteindelijk de immateriële schade voor de payrollbranche is, is echter lastig in een bedrag uit te drukken. Wat nodig is, eventueel in samenwerking met de brancheverenigingen [REDACTED], is dat de payrollbranche zich weer moet gaan profileren als een betrouwbare markt- en zakenpartner.

#### **2.5 Maatschappelijke relevantie**

Gelet op één van de kritische succesfactoren van een bestuurlijk dossier, proportionaliteit, is het belangrijk om een duidelijk beeld te hebben van de impact en de maatschappelijke relevantie van het fenomeen payrollfraude en de aspecten die bij het concept "tegenhouden" een rol spelen. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven is het aantal gedupeerde payrollbedrijven ten opzichte van het aantal bedrijven werkzaam in de uitzend- en payrollbranche laag. Toch heeft deze criminaliteitsvorm een zodanig maatschappelijke impact dat een nadere analyse van dit fenomeen en de ontwikkeling van mogelijke adviezen, oplossingen en of barrières gewenst is.

Ondanks de relativiteit van het totaal aantal gedupeerde payrollbedrijven is er bij deze criminaliteitsvorm sprake van meerdere soorten slachtoffers: payrollorganisaties, verzekeringsbedrijven (kredietverzekeraars) en mogelijk de werknemers. Naast het feit dat de gedupeerden financieel worden benadeeld, wordt door deze criminaliteit ook het vertrouwen in maatschappelijke processen (het verlonen en uitzenden van personeel) geschaad.

Het verlonen van personeel, waarvoor niet betaald wordt, zorgt voor maatschappelijke onrust voor met name de payrollbranche. Daarbij kan de ontstane media-aandacht voor dit dossier de payrollbranche

---

in zijn algemeenheid bij het publiek negatief onder de aandacht brengen, zonder direct dader van deze fraudezaak te zijn. Het verminderen van de onbekendheid met het proces payrolling is een echte aanrader. Zie hiervoor paragraaf 2.4, Schade payrollfraude onderzoek [REDACTED]. Kredietverzekeraars zullen voorzichtiger worden met het verstrekken van kredieten aan payrollbedrijven, bedrijven hebben minder vertrouwen in het zakendoen met payrollbedrijven en payrollbedrijven zelf kunnen moeite hebben met het vinden van potentiële werknemers. Kortom, de payrollbranche kan hierbij mogelijk als grote verliezer worden gezien.

## Hoofdstuk 3: Payrolling; een verdieping

### 3.1 De term payrolling

De term payrolling komt van het Engelse woord “payroll” wat in het Nederlands “loonlijst” betekent. De definitie van loonlijst is “een lijst waarop per werknemer de berekening van het loon en de daarop in te houden en te betalen bedragen zijn vermeld”. Het maken van de loonberekening is een onderdeel van de core-business van een payrollonderneming. Het grote verschil met een loonadministratiekantoor is dat de payrollonderneming ook het juridisch werkgeverschap op zich neemt.

De arbeidsmobiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt is de afgelopen 20 jaar sterk toegenomen. Vooral binnen flex-intensieve sectoren, waarbij per medewerker relatief weinig gewerkte uren tegenover de hogere administratielast staan (w.o. kleine parttime banen, oproepcontracten), wordt veel gebruik gemaakt van payrolling om de administratieve druk te verlagen. Voorbeelden van flex-intensieve sectoren zijn horeca, bouw, tuinbouw, evenementen, schoonmaak en detailhandel. Tevens wordt payrolling regelmatig ingezet als proeftermijn voor nieuwe op termijn vaste medewerkers of bij medewerkers waarbij het niet zeker is of de werkzaamheden zullen aanhouden (projectmatig). Steeds vaker zijn er bedrijven die naast de flexibele krachten ook de vaste medewerkers op de payroll zetten om zodoende de gehele personeelsadministratie uit te kunnen besteden en zich meer te richten op de core-business. Kleine, startende bedrijven gebruiken payrolling vaak als opstap voor het aannemen van personeel. Dit is vaak het geval wanneer er geen tijd of kennis aanwezig is binnen de onderneming om het personeel op de eigen loonlijst te zetten.

### 3.2 Wat is payrolling? En hoe werkt het?

Payrolling is een relatief nieuwe vorm van (P&O) dienstverlening in Nederland. Bij payrolling neemt de opdrachtgever, de payrollorganisatie, het juridisch werkgeverschap van de opdrachtgever over. Met andere woorden: de werknemers zijn op papier in dienst van de payrollorganisatie, waarbij ze werk gaan verrichten voor de opdrachtgever. De werknemers zijn door de opdrachtgever zelf geworven en geselecteerd, maar worden bij de payrollorganisatie op de loonlijst gezet. Het arbeidscontract en de salarisadministratie worden hierbij geheel verzorgd door de payrollorganisatie. De opdrachtgever loopt hierbij geen arbeidsrechtelijke risico's over werknemers meer zoals loondoorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, maar blijft uiteraard wel de controle houden over de dagelijkse werkzaamheden van de werknemers.

De payrollorganisatie neemt alle administratieve zaken uit handen die komen kijken bij het in dienst nemen van personeel. De werknemers ontvangen een passend arbeidscontract (uitzend- of een detacheringovereenkomst) en vervolgens worden deze aangemeld bij instanties zoals de belastingdienst en het UWV. Hiernaast verzorgt de payrollorganisatie de pensioenopbouw, werknemersverzekeringen, salarisbetalingen, loonstrook en jaaropgaaf. De payrollorganisatie betaalt de werknemers per week, per 4 weken of per maand uit, waarna de opdrachtgever een factuur voor gewerkte uren en de vooraf vastgestelde toeslag ontvangt. Afhankelijk van de afspraak wordt per week, per twee weken, per vier weken of per maand gefactureerd.

### 3.3 Verschil payrollorganisatie met uitzendbureau en administratiekantoor

Er zijn veel uitzendbureaus die payrolldiensten aanbieden als onderdeel van hun totale dienstenpakket. Dit is logisch aangezien payrolling een integraal onderdeel is van uitzenden. De core-business van een uitzendbureau is echter vooral het werven van personeel en het invullen van vacatures. Wanneer het personeel bij een opdrachtgever geplaatst is, zorgt het uitzendbureau voor de verloning van het personeel. Hierbij wordt vaak het personeel na verloop van tijd door de opdrachtgever overgenomen. Bij payrolling wordt het personeel echter bij de payrollorganisatie aangemeld en in dienst gebracht door de opdrachtgever. De opdrachtgever werft zelf het personeel. De payrollorganisatie leent dit personeel vervolgens weer exclusief uit aan de opdrachtgever. Payrolling is hierbij puur een administratieve dienst, maar wel één die verder gaat dan de diensten van een administratiekantoor.

Het verschil tussen een payrollorganisatie en een administratiekantoor is dat de payroller, naast het overnemen van de personeelsadministratie, ook het juridisch werkgeverschap overneemt. Hierbij

worden alle contacten met instanties als de Belastingdienst en het UWV overgenomen. De opdrachtgever heeft hier geen omkijken meer naar. Alle verplichtingen over het opvolgen van de wet- en regelgeving liggen bij de payrollorganisatie. Daarnaast biedt een payrollorganisatie, door middel van het overnemen van dit juridisch werkgeverschap, een zeer grote mate van flexibiliteit aan in arbeidsovereenkomsten, zoals een uitzendbureau dit ook kan. Dit is iets wat een administratiekantoor niet kan omdat deze het personeel, waarvoor de salarisadministratie wordt gedaan, niet in dienst heeft. Het personeel is en blijft in dienst van de opdrachtgever, de feitelijke werkgever.

### 3.4 **Waarom over gaan tot payrolling?**

Er zijn veel voordelen te behalen door gebruik te maken van payrolling. De voornaamste reden voor veel ondernemers, is toch wel het gemak wat payrolling met zich mee brengt. De opdrachtgever hoeft zich geen zorgen meer te maken over haar personeelszaken. Van arbeidsvoorwaarden en salarisadministratie tot pensioen en ontslag. Alles is ondergebracht bij één partij. Op deze manier kan de opdrachtgever zich weer bezighouden met datgene waar de opdrachtgever het beste in is.

### 3.5 **Wat zijn de voor- en nadelen van payrolling?**

Nu duidelijk is wat payrolling inhoudt, wordt in de onderstaande opsomming een aantal voor- en tegenargumenten gegeven voor het inzetten van payrolling in een organisatie.

#### Argumenten voor payrolling:

- *Ontzorging en tijdsbesparing:* de opdrachtgever kan zich hoofdzakelijk bezighouden met de corebusiness van de onderneming.
- *Hogere mate van flexibiliteit:* voor opdrachtgevers die met hun personeelsbestand flexibel in willen spelen op veranderende (markt)omstandigheden biedt payrolling door de flexibele arbeidscontracten een uitkomst. De opdrachtgever betaalt per gewerkt uur en zit niet vast aan lange opzegtermijnen. Op het moment dat er geen werk meer is voor de werknemer of dat de werknemer alsnog een vast contract verstrekt krijgt, kan hierin de payrollorganisatie van dienst zijn voor een correcte afhandeling van alle administratieve zaken.
- *Administratieve lasten verlichting:* het uitbesteden van de administratie heeft een sterke afname van de administratieve druk tot gevolg. Bij het in dienst nemen van personeel komt veel administratief werk om de hoek kijken. Onder andere het aanmaken van arbeidscontracten, salarisadministratie, ziek- en herstelmeldingen en ook het bijhouden van wijzigingen in wet- en regelgeving. Door het uitbesteden van al deze taken aan de payrollorganisatie, vindt veel tijdsbesparing op administratief gebied plaats.
- *Minder werkgeversrisico's:* door de overname van het juridisch werkgeverschap komen de werkgeversrisico's bij de payrollorganisatie te liggen. Deze hebben onder meer betrekking op loondoorbetaling bij ziekte en arbeidsongeschiktheidsrisico's.
- *Kostenbesparing:* payrolling kan een besparing opleveren in de personeelskosten, waarbij alles wordt gereduceerd tot één inkoopfactuur. Geen aparte facturen met betrekking tot verzekeringen, pensioenfondsen en arbodienst, resulterend in besparing van overheadkosten bij de opdrachtgever.
- *Deskundigheid op het gebied van personeelsadministratie en regelgeving:* de payrollorganisatie ondersteunt de opdrachtgever en de medewerkers met advies op het gebied van contractbeheer en arbeidsrecht.

#### Argumenten tegen payrolling

- *Binding met de medewerkers:* in de huidige krappe arbeidsmarkt is het van belang om personeel aan een organisatie te binden. Door het uitbesteden van het juridisch werkgeverschap is deze binding in mindere mate aanwezig. Dit is vooral van toepassing op duurder en hoger opgeleid personeel.
- *Verschillen in de CAO:* payrollorganisaties vallen onder een uitzend of payroll CAO. Het kan zijn dat de bepalingen in deze CAO minder gunstig zijn dan de bepalingen in de CAO van de opdrachtgever. Dit kan nadelig zijn voor de medewerkers (arbeidsvoorwaarden) of de opdrachtgever (kosten).
- *Aansprakelijkheid blijft:* in beginsel blijft de opdrachtgever (mede) aansprakelijk voor de afdracht van loonbelasting en premies sociale verzekeringen. In geval van faillissement van de payrollorganisatie moet de opdrachtgever alsnog de premies en loonbelasting aan de belastingdienst afdragen.

*Payrollproces nader bekeken*



Toelichting: Direct payrollling is de payrollorganisatie





- het beschrijven van kwetsbaarheden in legale en maatschappelijke processen vanuit ervaringen in de praktijk;
- het meedenken in de advisering en de te nemen maatregelen ter voorkoming van de payrollfraude (w.o. procedureel, juridisch/wetgeving).

Met de brancheorganisaties [REDACTED] hebben kennismakingsgesprekken en verkennende gesprekken betreffende de probleemanalyse plaatsgevonden. Daarnaast is hun bijdrage ingezet tijdens de expertmeeting waarin door probleemanalyse gezocht is naar maatregelen en adviezen ter voorkoming van de payrollfraude.

#### **4.2.3 Expertmeeting**

Ten behoeve van dit bestuurlijk dossier is als afsluitende activiteit ter verkrijging van adviezen en oplossingsrichtingen ter voorkoming van de payrollfraude een expertmeeting georganiseerd. Hiervoor is een aantal experts/deskundigen geselecteerd. Het betreffen functionarissen die behoren tot de drie bovenstaande genoemde brancheverenigingen, afgevaardigden vanuit de verzekeringsbranche, een payrollorganisatie (niet zijnde een gedupeerde), een incassospecialist, een klant/opdrachtgever die gebruik maakt van payrolldiensten en ten slotte meerdere vertegenwoordigers vanuit het Openbaar Ministerie (OM) en politie.

Tijdens de expertmeeting is vanuit ieders vakgebied inhoudelijk stevig over de geconstateerde knelpunten gediscussieerd. De problematiek is vanuit verschillende invalshoeken de revue gepasseerd en heeft dan ook de nodige input geleverd voor mogelijke oplossingsrichtingen, al dan niet direct bruikbaar. Door gebruik te maken van een brainstormmethode **de omgekeerde opdracht** is getracht oplossingen te vinden voor het payrollprobleem. Bij deze werkmethode wordt de vraagstelling waarover gebrainstormd wordt 180 graden omgedraaid. De opdracht aan de groep is om ideeën te bedenken voor het vergroten of verergeren van het probleem in plaats van voor het oplossen van het probleem. Aan het einde van de brainstorm wordt bekeken of de oplossingen om het probleem te verergeren ook omgekeerd gelden om het probleem op te lossen. De meerwaarde van deze werkvorm zit in de wijze van denken zodat vaste denkpatronen kunnen worden doorbroken. Van nature is een ieder geneigd om te denken binnen de kaders van eerdere ervaringen en oplossingen die al eerder zijn gezien of zijn meegemaakt. Hierdoor wordt het soms lastig om op geheel nieuwe ideeën te komen. Lateraal denken is het doorbreken van het regulieren denken en dit leidt vaak tot verrassende oplossingen, hetgeen in het dossier [REDACTED] ook het geval is.

#### **4.3 Bevindingen toegepaste onderzoeksmethoden**

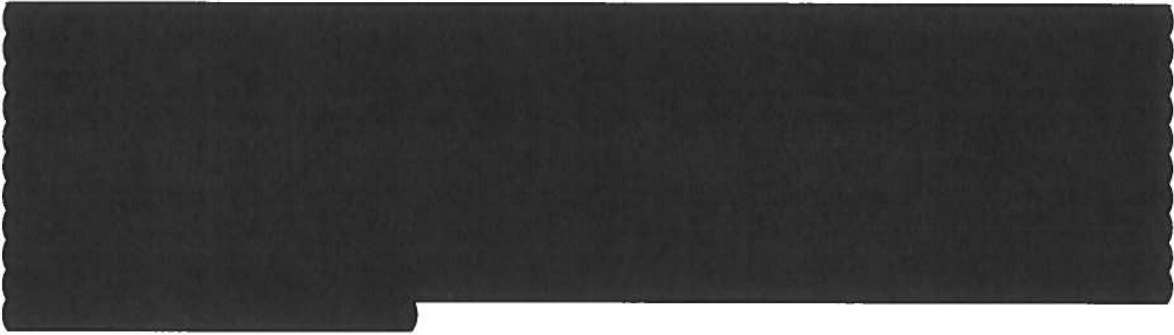
Vanuit de tientallen aangiften over de payrollfraudezaak is een duidelijk criminaliteitsbeeld geschetst. Deze analyse heeft uiteindelijk geleid tot een processchema bestaande uit een achttal deelprocessen. De interviews en de expertmeeting hebben het criminaliteitsbeeld gecompleteerd. Het hiermee gemaakte "processchema" is opgenomen in hoofdstuk 5.

Aangezien het wenselijk was om het criminaliteitsbeeld met verschillende betrokken partijen vanuit verschillende invalshoeken en met deskundigen te bespreken zijn de te interviewen partijen bewust geselecteerd. Door het vooraf aan de geïnterviewden verstrekken van een korte presentatie waarin de doelstellingen van het gesprek in relatie tot het bestuurlijk dossier payrollfraude kort is weergegeven zijn uiteindelijk alle partijen bereid gevonden om deel te nemen aan de interviews.

In totaal zijn er acht interviews afgenomen. [REDACTED]

[REDACTED] Van alle interviews zijn verslagen gemaakt, die ter verificatie en correctie bij de geïnterviewden zijn teruggelegd. In de meeste gevallen is hiervan gebruik gemaakt. Echter vanwege de vertrouwelijkheid van de tijdens de interviews verstrekte informatie zijn deze verslagen niet als bijlage in dit bestuurlijk dossier toegevoegd. Essentiële punten, in het kader van probleemanalyse en oplossingsrichtingen, zijn meegenomen in hoofdstuk 5.

[REDACTED]



## Hoofdstuk 5: Onderzoeksbevindingen

### 5.1 Algemeen

In dit hoofdstuk wordt per stap het criminele proces en de bijbehorende knelpunten dan wel kwetsbaarheden beschreven. Daarnaast worden zoveel mogelijk beknopte aanbevelingen gegeven om maatregelen te nemen om het fenomeen payrollfraude te voorkomen. De aanbevelingen in de paragrafen 5.3 tot en met 5.10 hebben allen betrekking op de geadresseerde payrollorganisatie. Ten slotte zijn bij de interviews maar met name vanuit de expertmeeting veel algemene voorzorgsmaatregelen en mogelijk oplossingsrichtingen benoemd die in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk beschreven zijn. Deze adviezen zijn geadresseerd aan zowel payrollorganisaties, brancheverenigingen, kredietverzekeraars als de politie, het OM en overige organen in de publieke sector.

### 5.2 Deelprocessen crimineel proces

In de paragrafen 2.3 (crimineel proces payrollfraude) en 3.2 (hoe werkt payrolling nu eigenlijk) worden de payrollfraude en de normale gang van zaken rondom payrolling beschreven. In dit hoofdstuk is het payrollproces in 8 stappen uit één gezet. Niet bij alle processtappen zijn risicovolle aandachtspunten en of knelpunten te benoemen. Indien dit het geval is wordt de processtap beschreven maar zullen geen specifieke oplossingen en of adviezen worden verstrekt.

Het criminele proces dat achter het fenomeen payrollfraude schuil gaat is in acht hoofd/deelprocessen te verdelen. Het criminele proces lijkt nagenoeg veel op het normale payrollproces, echter op een aantal kleine details vinden afwijkingen plaats die niet altijd op voorhand direct zorgelijk zijn dan wel afwijkend. Het criminele proces zoals onderstaand benoemd, is afgeleid van de gesprekken met onder meer payrollorganisaties, vanuit de proces verbalen, branche verenigingen en de aangeleverde informatie door het tv-programma Tros Opgelicht. In dit rapport wordt uitgegaan van de onderstaande deelprocessen:

1. Verzoek payrollorganisatie tot verloning
2. Offertetraject en kredietbeoordeling
3. Contractering opdrachtgever-werknemer
4. Urenverantwoording
5. Uitbetaling uren aan werknemer
6. Facturering aan opdrachtgever
7. Aanmaning opdrachtgever en inning factuur
8. Betaling door opdrachtgever aan payrollorganisatie

#### BEKNOPTE SAMENVATTING PROCES PAYROLLING:

Payrollen is een soort van uitzendbureau zonder werving waarbij personeel via dit uitzendbureau, de payrollorganisatie, bij de opdrachtgever te werk gesteld wordt. De opdrachtgever regelt, selecteert het personeel, waarbij geen rol is weggelegd voor de payrollorganisatie. De payrollorganisatie zorgt voor alle betalingen aan het personeel, werknemers en draagt formeel de pensioenpremies, loonbelasting en overige sociale lasten af. De payrollorganisatie stuurt voor de gewerkte uren een factuur voorzien van risico en kostenopslag naar de opdrachtgever.

### 5.3 Stap 1 Verzoek payrollorganisatie tot verloning

#### *Procesbeschrijving*

Een payrollorganisatie krijgt een verzoek van een opdrachtgever om tot verloning van werknemers over te gaan. De opdrachtgever wil de werknemers niet zelf in loondienst hebben, maar wil dit om verschillende redenen (w.o. liquiditeit, kort durende opdrachten) via het payrollbedrijf laten lopen.

Kenmerkend in dit criminele deelproces is dat het vaak om een korte periode van verlonen gaat. Zeven tot acht weken verlonen, bij veel werknemers in de lagere tariefklasse, waardoor bij niet betaling van de facturen of het hanteren van specifieke factuur- en betalingsafspraken betalingsachterstanden snel kunnen oplopen. Dit eerste contact, per mail en per telefoon, is heel vriendelijk en open. De opdrachtgever geeft aan snel over te willen gaan tot aanvang dienstbetrekking, bij voorkeur nog met terugwerkende kracht. De opdrachtgever probeert een open

sfeer te creëren, maar bedacht moet worden dat in het voortraject de payrollorganisatie het nodige onderzoekswerk moet verrichten om tot contractering over te gaan.

**Samenvatting knelpunten:**

- Aanvraag voor korte periode van verloning, waardoor betalingsachterstanden snel kunnen oplopen.
- Door opdrachtgever snel tot handelen overgaan. Korte periode tussen eerste contact en aanvang dienstbetrekking.

**Adviezen:**

- Zorgvuldigheid door payrollorganisaties betrachten in voortraject van handelen. Weet met wie je zaken doet!
- Zorg voor direct contact tussen payrollorganisatie en opdrachtgever en tussen payrollorganisatie en werknemer. Ga desnoods bij de opdrachtgever op bezoek voor een kennismakingsgesprek dan wel zorg dat er een direct contact wordt gelegd, in ieder geval face-to-face.
- Payrollorganisaties worden geadviseerd bij verzoeken van opdrachtgevers voor korte verloningsperioden te werken met voorschotbetalingen. Voor de payrollorganisatie is het wijs om snel de beschikking te hebben over alle informatie van een opdrachtgever en de te verlonen werknemers, zodat voldoende tijd gestoken kan worden in het screenen van deze gegevens.

#### **5.4 Stap 2 Offertetraject en kredietbeoordeling**

**Procesbeschrijving**

De tweede stap omvat het uitbrengen van een offerte en de bijbehorende kredietbeoordeling. De payrollorganisatie brengt een offerte uit aan de opdrachtgever waarin onder meer de voorwaarden (bijvoorbeeld factureringstermijn, betalingstermijn), de tarieven en de omrekenfactor zijn beschreven. De omrekenfactor betreft de toeslag op het uit te betalen tarief aan de werknemers voor afdracht pensioenen, sociale verzekeringen en de risicofactor. In deze fase verzoekt de opdrachtgever de payrollorganisatie tot aanpassing van de betalingstermijnen. Verzocht wordt om af te wijken van de standaardtermijnen. Dit omdat de opdrachtgever voorwendt dat zijn afnemer ook langere betalingstermijnen heeft bedongen. Het gevaar hierbij is dat betalingachterstanden snel op gaan lopen, hetgeen in dit fraudedossier ook het geval was. De opdrachtgever accordeert de offerte zeer snel, en is het direct eens met de gestelde voorwaarden en tarieven, waarna de payrollorganisatie een intern onderzoek uitvoert op de opdrachtgever. Normaliter is het gebruikelijk dat er sterk onderhandeld wordt over de tarivering, hetgeen in dit fraudedossier niet aan de orde is geweest. Het interne onderzoek wordt uitgevoerd in relatie tot de betrouwbaarheid en eventueel ook de kredietwaardigheid van de opdrachtgever. Bronnen die voor het interne onderzoek geraadpleegd worden zijn de Kamer van Koophandel en eventueel betaalde bronnen [REDACTED]. Veelal zijn deze bronnen niet up-to-date dan wel kunnen zeker bij de Kamer van Koophandel niet gezien worden als een "controleregister". Ze zijn beperkt tot het registreren van allerlei gegevens. De betrouwbaarheid van dergelijke bronnen voor het controledoel kunnen daarom niet als hoog worden ingeschat. De ene partij registreert en de ander controleert. De informatie van de Kamer van Koophandel moet worden gezien als een registratieinformatie en niet als een controle-instrument.

Sommige payrollorganisaties verzekeren de niet betaling van facturen door opdrachtgevers bij een kredietverzekeraar. Nadat de kredietverzekeraar groen licht heeft gegeven kan de payrollorganisatie tot definitieve contractering overgaan. De kredietverzekeraar voert een aantal creditchecks uit op de beschikbare gegevens van de opdrachtgever. In dit dossier is echter gebleken dat ook de kredietverzekeraar geen juist en volledig beeld had van de opdrachtgever. Zowel interne als externe bronnen gaven de kredietverzekeraar geen negatief signaal dat de opdrachtgever een onbetrouwbare partner was.

[REDACTED]

### **Samenvatting knelpunten:**

- Bij relevante potentiële omzetten wordt door payrollorganisatie in een (aangepaste) offerte snel overgegaan tot aanpassing van factuur- en betaaltermijnen. Verzoek tot overgang betaaltermijn van 7 of 14 dagen naar 30 dagen.
- Snelle accordering offerte door payrollorganisatie. Nooit of bijna geen discussie over de gestelde voorwaarden die door de payrollorganisatie in de offerte zijn opgenomen.
- Geen discussie door opdrachtgever over de geoffreerde tarieven voor werknemers. Snel akkoord hierover.
- Geen grondig onderzoek bij potentiële opdrachtgevers. Vaak als enige controlebron gebruik maken van de Kamer van Koophandel terwijl dit een "registratieorgaan" is en geen "controleorgaan".

### **Adviezen:**

- Mogelijkheid tot aanscherping betaaltermijnen in offertes. Aanpassing betaaltermijnen ten gunste van de opdrachtgever niet snel toestaan.
- In offerte bij nieuwe klanten overgaan tot een eerste borgbetaling voordat tot dienstverlening wordt overgegaan.
- In offerte aangeven dat verplicht gewerkt gaat worden met voorschotten, die door opdrachtgever voorafgaand aan de dienstverlening betaald moeten worden.
- Let goed op welke bronnen bij een interne beoordelingscheck op opdrachtgevers gebruikt kunnen worden als een controle-instrument, d.w.z. dat deze bron de nodige informatie bevat om een goed beeld te krijgen van de opdrachtgever over zijn of haar betrouwbaarheid en of kredietwaardigheid.
- Ga na of het verzekeren van de omzet bij een kredietverzekeraar in geval van niet betaling de payrollorganisatie minder kwetsbaar maakt. Maak hierbij een goede afweging tussen kosten en baten.
- Maak als payrollorganisatie eventueel gebruik van specialisten die opdrachtgevers screenen op hun kredietwaardigheid en betrouwbaarheid, zonder hierbij een kredietverzekering te moeten afsluiten.

## **5.5 Stap 3 Contractering opdrachtgever-werknemer**

### **Procesbeschrijving**

#### Opdrachtgever

Nadat de opdrachtgever de offerte heeft goedgekeurd, maakt de payrollorganisatie een samenwerkingsovereenkomst in tweevoud op. Hierin staan onder meer de gemaakte afspraken over de te hanteren tarieven. De langere betalingstermijnen hebben uiteindelijk in deze fraudezaak veel schade veroorzaakt. De meeste facturen zijn niet betaald. Facturen die middels automatische incasso wel betaald zijn, zijn in deze zaak uiteindelijk door de opdrachtgever weer gestorneerd. Vervolgens tekent de opdrachtgever de samenwerkingsovereenkomst waarna deze één exemplaar retourneert naar de payrollorganisatie. Soms wordt aan de payrollorganisatie verzocht om een uittreksel uit de Kamer van Koophandel mee te sturen, waar vervolgens niets mee wordt gedaan. Na retournering van het contract vraagt de payrollorganisatie aan de opdrachtgever klantgegevens op. Het betreffen onder meer de naam van de contactpersoon op de administratie, naam van de bank waarmee facturen worden voldaan en de bijbehorende bankrekening. De payrollorganisatie voert echter geen controle uit op de aangeleverde gegevens.

#### Werknemer

Na contractering tussen payrollorganisatie en opdrachtgever, volgt contractering tussen payrollorganisatie en werknemer. Voor iedere werknemer wordt een contract opgesteld. Het contract wordt naar de opdrachtgever verzonden ter ondertekening. De opdrachtgever stuurt het getekende contract retour richting payrollorganisatie. Tussentijds is er steeds mailverkeer tussen opdrachtgever en payrollorganisatie, gericht op de spoedige indiensttreding. Gebruikelijk is het dat alle stukken per post naar de opdrachtgever worden verzonden. Echter in enkele gevallen vindt de verzending of retournering ook per fax plaats. Niet in alle gevallen retourneert de opdrachtgever de stukken.

Nadat de opdrachtgever de contracten "werknemer" heeft getekend wordt door de payrollorganisatie voor iedere werknemer een contract opgesteld. Het is hierbij de bedoeling dat de werknemers de contracten ondertekenen en voorzien van een kopie ID-bewijs en soms een kopie van een bankpas retourneren naar de payrollorganisatie. In deze fraudezaak worden de contracten werknemers niet

naar het woonadres van de werknemers verzonden, maar naar het adres van de opdrachtgever. Verder stuurt de opdrachtgever de getekende stukken per post retour soms voorzien van valse handtekeningen. In enkele gevallen hebben de werknemers de contracten nooit gezien. Tevens zijn bijgevoegde ID-bewijzen onduidelijk dan wel zeer slecht leesbaar. In andere gevallen wordt een nummer van een ID-bewijs doorgemailed, terwijl in de reglementen staat dat een leesbaar kopie ID bewijs moet worden toegevoegd. Gecontracteerde werknemers zijn echter nooit gezien. Het is echter gebleven bij telefonisch contact tussen payrollorganisatie en werknemer.

**Samenvatting knelpunten:**

- Geen controle op de aangeleverde gegevens (contract + toebehoren) door opdrachtgever.
- Contractstukken tussen payrollorganisatie en werknemer worden zowel naar het adres van de opdrachtgever als het woonadres van de werknemer verzonden. Geen consistente lijn. Deze contracten worden zowel per post als per fax verzonden en geretourneerd.
- Payrollorganisaties nemen genoegen met slecht leesbare kopie ID-bewijzen.
- Het doormailen van nummers van de ID-bewijzen worden geaccepteerd als verificatiebewijs.
- Payrollorganisaties hebben *geen gezicht* bij een opdrachtgever en of werknemer. Alles gaat per telefoon, fax, post en of internet.

**Adviezen:**

- Het beoordelen van aangeleverde gegevens (d.w.z. de contracten tussen opdrachtgever en payrollorganisatie ) al dan niet via internet toetsen op de betrouwbaarheid is vandaag de dag een must. Zeker gezien de situatie dat contactmomenten tussen payrollorganisatie en opdrachtgever veelvuldig per mail of telefoon verloopt.
- De contracten tussen payrollorganisatie en werknemers altijd ter ondertekening per post naar het woonadres van de werknemers verzenden.
- Contracten controleren op echtheid handtekening.
- Bij slecht leesbare ID-bewijzen altijd om een nieuw exemplaar verzoeken. Nooit genoegen nemen met slecht leesbare kopieën.
- Het gezicht achter de opdrachtgever en werknemer kennen is een belangrijk middel om fraude te voorkomen. Meer persoonlijk, direct contact is nodig.

## 5.6 Stap 4 Urenverantwoording

**Procesbeschrijving**

Aan het einde van de werkweek ontvangt de payrollorganisatie van de opdrachtgever de gewerkte uren per persoon en de eventueel daarbij gemaakte kosten zoals reis- en verblijfskosten. De uren worden veelal per mail door de opdrachtgever aan de payrollorganisatie aangeleverd. In andere gevallen krijgt de opdrachtgever de beschikking over een inlogcode waarmee online de gewerkte uren doorgegeven kunnen worden. In deze fraudezaak is er geen controle op de gewerkte uren en of deze daadwerkelijk zijn gemaakt. De opdrachtgever regelt alles, vult alle uren in en accordeert de uren. Er wordt door de payrollorganisatie geen waarneming ter plaatse uitgevoerd op de feitelijk uitgevoerde uren, waardoor meer zekerheid wordt verkregen over de werkelijk gewerkte uren. Daarbij is het ook voorgekomen dat veel meer uren zijn verantwoord dan is gecontracteerd.

**Samenvatting knelpunten:**

- Door de payrollorganisatie vindt geen controle plaats of de gewerkte uren werkelijk door de werknemers zijn gemaakt.
- Meer uren verantwoord door werkgever dan gecontracteerd. Hierdoor moet er meer uitbetaald worden dan gecontracteerd. Veelal worden deze uitbetalingen gewoon uitgevoerd, zonder enige vorm van controle op kredietwaardigheid van de klant. Een gemis, immers de extra uit te betalen salarissen kunnen in de papieren lopen.

**Adviezen:**

- Payrollorganisaties moeten meer contact zoeken met hun opdrachtgevers en werknemers door onder meer waarneming ter plaatse van de te werkstelling uit te voeren. Aangesloten payrollorganisaties zouden een beroep moeten kunnen doen op hun branchevereniging, waarbij een payrollorganisatie een inspecteur kan inhuren om steekproefsgewijze bij "dubieuze" klanten "controle op werknemers" uit te voeren.
- Bij afwijking van uit te betalen uren ten opzichte van het standaardcontract is het opnieuw uitvoeren van een verkort kredietwaardigheidsonderzoek niet overbodig.

---

## 5.7 Stap 5 Uitbetaling uren aan werknemer

### **Procesbeschrijving**

Een aantal payrollorganisaties betaalt iedere maandag na afloop van een werkweek aan de werknemers uit. Andere payrollorganisaties betalen hun werknemers eens per vier weken of per maand uit. Veelal is er bij payrolling sprake van voorfinanciering door de payrollorganisatie. Immers de opdrachtgever betaalt vaak veel later. Een aantal payrollorganisaties stelt als voorwaarde dat de werknemers een getekend contract moeten hebben ingeleverd, voordat tot uitbetaling salaris wordt overgegaan. Bij een aantal payrollorganisaties is in deze fraudezaak de uitbetaling aan de werknemers gestopt op het moment dat de opdrachtgever de facturen niet heeft betaald. Maar in feite is dat juridisch niet toegestaan, immers de werknemer heeft geen juridische relatie met de opdrachtgever. Daarnaast heeft een aantal werknemers de gestorneerde salarissen wederom zelf weer gestorneerd. Wel is echter gebleken dat deze werknemers bij het niet uitbetaald krijgen van de salarissen niet richting de payrollorganisatie reageerden. Daarnaast werd door de opdrachtgever doorgegaan met indienen en registreren van de gewerkte uren door werknemers.

### **Samenvatting knelpunten:**

- Payrollorganisaties betalen aan werknemers uit zonder dat er een getekend contract van de werknemer aanwezig is.
- Bij het wekelijks uitbetalen aan werknemers, zonder dat de opdrachtgever de factuur heeft betaald, kan dit bij de payrollorganisatie voor liquiditeitsproblemen zorgen.
- Geen gelijke afstemming tussen uitbetaalperiode aan werknemers en factuur- en betaalperiode naar opdrachtgevers toe.

### **Adviezen:**

- Geen uitbetaling werknemers zonder aanwezigheid getekend contact door werknemer.
- De uitbetalingstermijnen koppelen aan de factuurtermijnen.
- Bij de keuze tot weekuitbetaling van salarissen aan werknemers in relatie tot maandfacturering is zoals benoemd in paragraaf 5.4 de verplichting tot de verstrekking van een borgstelling bij de aangegane verplichtingen een vereiste. Eventueel kan er ook gewerkt worden met voorschotbetalingen.

## 5.8 Stap 6 Facturering aan opdrachtgever

### **Procesbeschrijving**

Nadat de uren van de werknemers zijn uitbetaald, ontvangt de opdrachtgever een factuur van de payrollorganisatie. De betalingstermijn is in de meeste gevallen 7 tot 14 dagen. Echter in deze fraudezaak zijn de betalingsvoorwaarden versoepeld en is de betalingstermijn veelal opgelopen naar 30 dagen. Hoe langer de betalingstermijn hoe vaker dit duidt op betalingsonmacht of moeilijkheden bij de opdrachtgever. In deze zaak heeft een groot aantal payrollorganisaties hierdoor de nodige liquiditeitsproblemen opgelopen. Een aantal payrollorganisaties zijn hierdoor zelfs failliet gegaan.

### **Samenvatting knelpunten:**

- Door het oplopen van de factuur- en betalingstermijnen zijn de betalingsachterstanden fors opgelopen, waardoor bij een aantal payrollorganisaties liquiditeitsproblemen zijn ontstaan. Zelfs een aantal faillissementen van payrollorganisaties is hiervan het gevolg.

### **Adviezen:**

- Payrollorganisaties wordt geadviseerd om in plaats van maandelijks eens per 14 dagen of per week te factureren. Daarnaast is het advies om de betaaltermijn zo kort mogelijk te houden. Hanteer een betaaltermijn van 7 dagen. Betalingsachterstanden zijn hierdoor sneller zichtbaar waarna actie ondernomen kan worden.
- Tussentijds de factuur- en betaaltermijn herbeoordelen. Met name bij wanbetalers. Geadviseerd wordt om de betaaltermijnen bij wanbetalers korter te maken dan wel dat gewerkt gaat worden met voorschotbetalingen.
- Een sterk en een actief debiteurenbeleid voeren, waardoor dubieuze debiteuren zoveel mogelijk wordt voorkomen.



## **5.9 Stap 7 Aanmaning opdrachtgever en inning factuur**

### **Procesbeschrijving**

Na het verstrijken van de betaaltermijn wordt een herinnering, een aanmaning en ten slotte soms een dagvaarding door de deurwaarder verzonden. Een aantal payrollorganisaties maakt gebruik van een incassobureau dan wel bij het niet betalen wordt de inning van de verschuldigde facturen overgedragen aan de kredietverzekeraar. In deze zaak zijn vrijwel alle facturen na diverse betalingsherinneringen en gemaakte afspraken niet betaald. Meerdere malen is contact gezocht met de woordvoerder van de opdrachtgever met het verzoek om tot betaling over te gaan. Na diverse keren door de opdrachtgever afgescheept te worden en niet teruggebeld te worden is destijds verdere actie ondernomen in de vorm van een aangifte bij de politie over deze vorm van fraude (payrollfraude).

### **Samenvatting knelpunten:**

- Gebleken is dat de aanmaancodeur sterk afhankelijk is per opdrachtgever. Er is veel vertrouwen in de mooie woorden van de opdrachtgever.

### **Adviezen:**

- Bij een nieuwe klant altijd de eerste factuur vooraf laten betalen.
- Striker toepassen van de aanmaancodeur.

## **5.10 Stap 8 Betaling door opdrachtgever aan payrollorganisatie**

### **Procesbeschrijving**

In enkele gevallen heeft de payrollorganisatie met de opdrachtgever een afspraak gemaakt dat de inning van de factuur via automatische incasso gaat plaatsvinden. Echter in deze fraudezaak wordt door de opdrachtgever vervolgens de automatische incasso's gestorneerd. Ook zijn automatische incasso's die de payrollorganisatie op het banksaldo van de opdrachtgever uitvoerde door de bank gestorneerd, wegens het ontbreken van enig of voldoende saldo op de bankrekening van de opdrachtgever.

### **Samenvatting knelpunten:**

- Inning via automatische incasso betekent geen zekerheid dat de gelden worden geïncasseerd. De opdrachtgever, klant, heeft altijd het recht om te storneren. En tegenwoordig is het storneringsproces via internet heel gemakkelijk en eenvoudig uit te voeren.

### **Adviezen:**

- Geadviseerd wordt om bij slecht betalende of dubieuze opdrachtgevers te werken met borgstellingen dan wel voorschotnota's. Uitbetaling aan de werknemer zal pas plaatsvinden op moment dat de opdrachtgever zijn eerste termijnnota heeft betaald.
- Automatische incasso lijkt safe, maar geen geld, geen incasso, geen betaling. Beter is het om te werken met voorschotbetalingen dan wel een borgsom, zie hiervoor stap 2.

## **5.11 Gebruiken opbrengst**

Uit het onderzoek is gebleken dat de criminele organisatie tijdens de looptijd van het onderzoek meer dan € 250.000 wederrechtelijk voordeel heeft genoten. Het geld wordt door de criminele organisatie witgewassen. De salarissen die de werknemers van de payrollorganisaties hebben ontvangen, zijn vrijwel meteen na ontvangst doorgestort naar de opdrachtgever. Het laatste weksalaris is door vrijwel alle werknemers besteed aan eigen uitgaven en is dus in de portemonnaie van de werknemer gebleven. De doorgestorte bedragen aan de opdrachtgever zijn vervolgens contant opgenomen om daarna te worden besteed aan levensonderhoud en luxe consumptieartikelen.

## **5.12 Overige knelpunten en adviezen**

Tijdens de gehouden interviews en de expertmeeting zijn veel adviezen en oplossingsrichtingen aangereikt die reeds genoemd zijn in de paragrafen 5.3 tot en met 5.10. Daarnaast zijn er adviezen die geen directe relatie hebben met de genoemde knelpunten maar echter wel belangrijk zijn om te worden genoemd. Ook deze adviezen kunnen van waarde zijn. Vandaar dat we de lezer en dan met name de payrollorganisatie (PO), de kredietverzekeraar (KV) maar ook de branchevereniging (BV) en ten slotte overige slachtoffers (OS) deze aanbevelingen niet willen onthouden.

---

### Samenvatting van de gegeven adviezen tijdens de interviews

Zie voor geïnterviewde partijen paragraaf 4.2.2. Achter de adviezen staat aangegeven voor wie deze bestemd zijn.

1. Ga vooral niet te gretig op een aanbod van een opdrachtgever in. (PO)
2. Wees op uw hoede en ga goed na met wie u zaken doet. Bekijk goed in welke branche de opdrachtgever werkt, maar let ook op branchevreemde informatie. Ken uw klant, weet wat er leeft in de branche. (PO)
3. In samenwerking met branchevereniging en kredietverzekeraar de mogelijkheden (en of nut en noodzaak) over kredietverzekering bij payrollorganisaties onder de aandacht brengen. (PO en KV)
4. Een goede kredietcheck is een noodzakelijk vereiste voordat een payrollorganisatie zaken doet met een opdrachtgever, echter deze moet niet te duur zijn. In samenwerking tussen de drie brancheverenigingen hiervoor geschikte partners vinden. (BV)
5. Bij twijfel over de echtheid van een ID-bewijs, een gespecialiseerd bedrijf de echtheid hiervan laten vaststellen. (PO).
6. Intensievere controle op uitvoering procedures bij payrollbedrijven. Op dit moment kan iedereen een payrollbedrijf beginnen. Er is geen verplichting om aangesloten te zijn bij een branchevereniging, hetgeen mogelijkerwijze een preventief karakter kan hebben. (PO)
7. Voor een goede naam van de payrollorganisaties in zijn algemeenheid, maar ook voor de interne organisatie bij payrollbedrijven is het volgende aan te raden: 1) registratie bij KvK; 2) lidmaatschap branchevereniging en 3) Stichting Normering Arbeid (SNA) geregistreerd (d.w.z. voldoen aan de NEN-normering). De NEN 4400-1 en 2 vereisen naleving van procedures richting klant maar ook intern. (PO)
8. In de NEN-normering striktere eisen opnemen ten aanzien van acceptatie nieuwe opdrachtgevers. Tevens alert zijn bij bestaande opdrachtgevers/bedrijven die van eigenaar wisselen dan wel bij opdrachtgevers die langere betaaltermijnen nodig hebben of waarbij de contractvoorwaarden aangepast moeten worden. (PO)
9. Het door brancheverenigingen voor haar (aspirant) leden verstrekken van voorlichtingsavonden waarin het thema payrollfraude geagendeerd zou kunnen worden en dan met name gericht op de preventiekant. (BV)
10. Creditratings moeten actueler zijn, KvK informatie is op dit moment sterk achterhaald. Een manier zien te achterhalen hoe deze actuele informatie wel beschikbaar kan worden. (PO-BV)
11. Het vierwekelijks uitbrengen van nieuwsbrieven waarin onder meer fraude een rubriek wordt, zodat payrollbedrijven over fraudegevoelige processen worden geïnformeerd. (BV)
12. Uitvoeren ID-controle op de opdrachtgever (bestuurder, directeur, wettelijke vertegenwoordiger). Op dit moment wordt deze controle alleen op de werknemers uitgevoerd (PO).
13. Aansluiten bij een bestaand fraudemeldpunt waar tevens het fenomeen payrollfraude onderdeel van kan uitmaken. Denk aan de samenwerking met het meldpunt acquisitiefraude. (OM/politie)

### Samenvatting van de gegeven adviezen tijdens de expertmeeting

Zie voor deelnemers van de expertmeeting paragraaf 4.2.3. Achter de adviezen staat aangegeven voor wie deze bestemd zijn.

1. Standaard differentiatie toepassen bij uitbetaling van salarissen. Bij nieuwe klanten/opdrachtgevers overgaan van weekuitbetalingen aan werknemers naar maanduitbetalingen terwijl de facturering aan de opdrachtgever per week is met een betaaltermijn van 7 dagen. (PO)
2. Toepassen van vier-ogen-principe door payrollorganisatie bij het afsluiten van een contract tussen payrollorganisatie en opdrachtgever. (PO)
3. Meer gebruik maken van face-to-face contact. Meer rayongebonden gaan werken door middel van het inzetten van (op oproep basis via eventueel een branchevereniging) een regiomanager die nieuwe klanten gaat bezoeken. Hierdoor wordt meer inzicht gekregen in de branche waarin de opdrachtgever werkt, de werkzaamheden die de werknemers verrichten, maar ook wat voor soort klant het is. (PO)
4. Duidelijke contracten: helder en voor één uitleg vatbaar aangeven wat de vereisten ten opzichte van een opdrachtgever zijn. (PO)
5. Stimulering concentratie grotere payrollorganisaties, waardoor de interne bedrijfsvoering vaak strakker geregeld kan worden en de fraudegevoeligheid kan afnemen. (PO/BV)
6. Wanbetalers registreren bijvoorbeeld in een CIS-systeem (Centraal Informatie Systeem). (PO/BV)
7. Tijdige en open communicatie door branchevereniging met haar leden over nieuwe vormen van fraude. (BV)

8. Invoeren premiedifferentiatie door kredietverzekeraars. Payrollorganisaties die het goed op orde hebben lagere verzekeringspremie laten betalen. Daarnaast het invoeren van no-claim korting. De huidige premiedifferentiatie is gebaseerd op het aantal klanten waarmee een payrollorganisatie zaken doet en het declaratiegedrag. (KV)
9. Bij nieuwe fraude gevallen c.q. meldingen, deze breed door politie en justitie onder de aandacht brengen van het grote publiek. (OM/politie)
10. Informatie delen over frauduleuze bedrijven via "zwarte lijst", onderdeel van het fraude loket. Het fraude loket beheert alle soorten fraudes die maatschappelijke aandacht behoeven en brengt deze onder de aandacht bij het grote publiek. Mogelijkheid is dat er red-flags bij frauduleuze organisaties in een databestand worden gezet als onderdeel van het fraudeloket. (OM/politie)
11. Kamer van Koophandel (KvK) als sterkere partij neerzetten, dat meer betrouwbaarheid kan uitstralen. Op dit moment controleert het KvK de bij haar aangeleverde gegevens niet. Het KvK registreert allen. Kortom de gebruiker wil een andere rol van de KvK. (KvK via OM/politie)
12. [REDACTED]
13. Nader onderzoek gewenst naar de uitvoering van een complete, betrouwbare en betaalbare kredietcheck door payrollorganisaties op hun opdrachtgevers. Hiervoor is het een vereiste om vast te stellen hoe de huidige kredietcheck eruit ziet. (justitie ism BV)
14. Fraudeaangiften via internetaangifte laten uitvoeren, zodat de aangever alle relevante informatie ook echt kwijt kan. Vervolgens kunnen deze aangiften doorgestuurd worden naar de juiste persoon. [REDACTED]

In dit hoofdstuk is per processtap het criminele proces beschreven, zijn de knelpunten en kwetsbaarheden nog eens kort samengevat en is zoveel mogelijk met diverse partijen onder meer brancheverenigingen in de uitzend- en payrollbranche en een kredietverzekeraar gezocht naar bruikbare oplossingen en adviezen. Deze geformuleerde oplossingen en adviezen kunnen mogelijk een bijdrage leveren aan het opwerpen van barrières in het tegen gaan van payrollfraude.

## Hoofdstuk 6: Conclusie en aanbevelingen tegengaan payrollfraude

### 6.1 Inleiding

De payrollfraude is een erg simpel proces. Van de aanvraag per mail door de opdrachtgever tot het verlonen van werknemers, van de af te sluiten contracten tot het niet betalen van de facturen. Werknemers die bewust dan wel onbewust zich schuldig hebben gemaakt aan oplichting en valsheid in geschrifte door mee te werken en zich voor te doen als een werknemer die feitelijk arbeid verricht. En ten slotte ook de payrollorganisatie die als slachtoffers van dit crimineel proces de dupe zijn geworden, met name op financieel gebied. Enkele payrollorganisaties hebben door deze fraude het hoofd niet boven water kunnen houden. Soms waren de payrollorganisaties erg naïef. Snel en gretig ingaan op een mooie order, soms te mooi om waar te zijn.

Dit bestuurlijk dossier doet verslag van de wijze waarop de payrollfraude via normaal legaal handelen is verricht. Het dossier geeft daarnaast inzicht in de knelpunten en faciliteert voor diverse private en publieke partijen mogelijke adviezen en knelpunten. De adviezen zijn door de betrokken partijen uitvoerig in de interviews en de expertmeeting besproken en zijn "beoordeeld" op haalbaarheid en als zodanig bevonden. Echter een gering aantal adviezen is aangedragen als een nader te onderzoeken advies. Zowel tijdens de interviews maar ook tijdens de expertmeeting is gebleken dat het onmogelijk is om middels "proportionele" maatregelen de payrollfraude voor 100% tegen te gaan. Wel is het mogelijk om "barrières" op te werpen waardoor een aantal stappen in het criminele proces lastiger voor criminelen wordt om uit te voeren.

In hoofdstuk 5 zijn de knelpunten van het payrollproces uitgebreid beschreven en zijn adviezen/oplossingen geformuleerd. In dit hoofdstuk, paragraaf 6.2 en 6.3 zullen naast de algemene conclusies van dit onderzoek een aantal algemene aanbevelingen over het fenomeen payrollfraude worden gedaan.

### 6.2 Algemene conclusies

Zoals hierboven is omschreven, komt in deze paragraaf nog een aantal algemene conclusies aan bod.

#### **Betreffende de methodologie:**

- Het gelijktijdig uitvoeren van een bestuurlijk dossier met een strafrechtelijk onderzoek is door de onderzoekers als positief ervaren. Informatie is vrij recent, niet verouderd en dus actueel. Aangezien het onderwerp nog onder de aandacht van het grote publiek is, is de betrokkenheid van het maatschappelijk verkeer groot. De betrokkenheid en bereidwilligheid van partijen als payrollorganisaties, brancheverenigingen en kredietverzekeraars voor het medewerking verlenen aan dit actuele bestuurlijk dossier is als zeer positief ervaren.
- Het nadeel van het gelijktijdig uitvoeren van een bestuurlijk dossier en het strafrechtelijk onderzoek is dat het continue afwegen is welke informatie over het strafrecht dossier wel en niet met de medewerkende partijen van het bestuurlijk dossier gedeeld kunnen worden. In bepaalde gevallen is het handig om informatie van het strafrechtelijk onderzoek als voorbeeldmateriaal tijdens de bespreking van knelpunten en oplossingen van het bestuurlijk dossier te gebruiken. Echter niet altijd is het verstandig of handig dit te doen. Na overleg met de officier van justitie van het strafrecht dossier is het gebruik van voorbeeldmateriaal uit de strafzaak in het bestuurlijk dossieronderzoek toch mogelijk gebleken.
- Het betrekken van publiek-private partners (beoogde adressanten) bij het opstellen van een bestuurlijk dossier is een effectieve exercitie gebleken bij het inzichtelijk krijgen van het (criminele) payrollproces en het bedenken en toetsen van de onderzoeksbevindingen. Ondanks de enorme tijdsinvestering voor het afnemen van de interviews (i.v.m. de grote spreiding van de partijen over Nederland) is hier een positief gevoel aan overgehouden.

➤ [Redacted text block]

- Relatief gezien is payrolling een jong bedrijfsproces, waarover nog weinig literatuur te vinden is. Vandaar dat de achtergrond informatie over het proces payrolling via het internet is opgezocht en als voldoende is ervaren.

**En verder:**

- In eerste instantie, zeker voor buitenstaanders, lijkt de payrollfraude een ingewikkeld fenomeen. Echter na verdere analyse door de onderzoekers op dit dossier wordt steeds meer duidelijk dat het om een eenvoudig proces gaat, waarin de frauduleuze handeling op een eenvoudige wijze uit te voeren is. Zelfs soms zo eenvoudig, dat de onderzoekers de oplossingen erg voor de hand vinden liggen. Desondanks blijken deze soms simpele oplossingen moeilijk in de dagelijkse praktijk uitvoerbaar te zijn.
- Het tijdig delen van informatie met private partijen is een aanrader zodat frauduleuze praktijken eerder gedetecteerd kunnen worden. Zelfs kan in een aantal gevallen een opstart gemaakt worden voor civiele procedures.
- De uitgevoerde fraude in het payrollproces is een simpel proces waardoor de kans op herhaling groot is.

### **6.3 Aanbevelingen integrale aanpak payrollfraude**

De aanbevelingen naar aanleiding van het bestuurlijk dossier hebben met name betrekking op *voorlichting* over de inrichting van de administratieve organisatie en interne controlemaatregelen binnen payrollorganisaties waarin de betrokken brancheverenigingen en kredietverzekeraars een rol kunnen spelen. Voorlichting aan jongeren over de gevolgen van het ter beschikking stellen van bankrekeningen voor criminele transacties. En voorlichting aan de politieorganisatie over de werkwijze van dit fenomeen en als één van vele varianten van witwasmogelijkheden. Daarnaast zal nader onderzoek moeten plaatsvinden naar de waarde van de huidige kredietcheck en of er op dit gebied nog verbetermogelijkheden zijn. Kortom relevante aanbevelingen die een bijdragen kunnen leveren in de preventie van het fenomeen payrollfraude. Onderstaand volgt een nadere toelichting op de zojuist genoemde aanbevelingen.

Het is belangrijk om *payrollorganisaties* bewuster te maken van dit fenomeen en al haar frauduleuze facetten. *Brancheverenigingen* kunnen hierin een rol spelen, zij kunnen haar leden op een snelle manier informeren door middel van wekelijkse en/of maandelijks nieuwsbrieven. Ten tijde van de payrollfraude (voorjaar-zomer 2010) waren de brancheverenigingen veelal een vraagbaak en steun hoe te handelen bij geconstateerde fraude dan wel signalen van fraude. Brancheverenigingen zullen nog meer de preventierol op zich kunnen nemen in de vorm van het vroegtijdig verstrekken van informatie op het internet waarbij maatregelen benoemd worden ter voorkoming van de fraude dan wel via de mail of (zakelijke) internetfora (*bijvoorbeeld www.higherlevel.nl*) discussiëren en adviseren over fraudesituaties.

Daarnaast zijn payrollorganisaties vaak erg gretig en omzetgeoriënteerd. Echter er zal voorkomen moeten worden dat met de regels soepeler om wordt gegaan om toch de aangeboden omzet binnen te halen. Daarbij is het belangrijk te realiseren dat de marges op payrolluren relatief erg laag zijn, waardoor volume (in 'verkochte' uren) erg belangrijk is. Zoals in hoofdstuk 5 van dit onderzoeksrapport is beschreven, liggen de onderzoeksbevindingen bij de payrollorganisaties in de sfeer van de administratieve organisatie en interne controle. Bij het goed op orde hebben van de administratieve organisatie en interne controle levert dit een beheersbare organisatie op waarbij doelen eenvoudiger te behalen zijn en waarbij een maximaal klant- en bedrijfsresultaat wordt behaald. Ook hierin kunnen brancheverenigingen een grote rol spelen, door hun leden te wijzen op eventuele mogelijke tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle. Nader onderzoek zal moeten worden gedaan naar de wijze waarop de niet-leden payrollorganisaties geïnformeerd worden over mogelijke tekortkomingen in de administratieve organisatie en interne controle maatregelen.

Het op een eenvoudige manier verzekeren tegen payrollfraude dan wel tegen een andere manier van gederfde omzetten is niet voor iedere payrollorganisatie haalbaar. Gezien de geringe marges in deze branche kan het verzekeren soms "erg duur" zijn. Vandaar dat naast het verzekeren voor niet betaling van gefactureerde omzetten het advies aan *kredietverzekeraars* en of *payrollorganisaties* is om na te gaan of de huidige kredietcheck voldoende waarborgen biedt dan wel of deze (op onderdelen) gewijzigd zou moeten worden. Daarbij zou het een aanwinst voor de payrollorganisaties zijn dat payrollorganisaties ook een afzonderlijke kredietcheck bij een kredietverzekeraar zou kunnen inkopen,

zonder hierbij de te realiseren omzet te gaan verzekeren. Overigens zijn er meerdere partijen op de markt die een dergelijke kredietcheck uitvoeren. Echter een ieder doet het op zijn manier. Vanuit de bestrijding en het voorkomen van criminaliteit is het wenselijk nader te onderzoeken of er een effectieve en betaalbare manier van kredietanalyse is. Mogelijk dat via een stageopdracht dan wel via een HBO-afstudeeropdracht de kredietverzekeringsbranche hierbij ondersteund zou kunnen worden. Ook valt te denken aan het uitwerken van deze opdracht in samenwerking met een branchevereniging dan wel overige private partijen (zoals een bank) te laten plaatsvinden.

Zowel in het bestuurlijk dossier als in het strafrechtelijk dossier wordt er vanuit gegaan dat de "werknemers" in dit payrolldossier zich bewust zijn van hun bijdrage in het criminele proces. De werknemers stellen een kopie paspoort/ID bewijs, BSN nummer beschikbaar en (kopie) bankrekening. De werknemers ontvangen salarissen op hun bankrekening om vervolgens in zijn geheel door te storten naar de opdrachtgever, die vervolgens contante opnames doet waarna consumptieve bestedingen plaatsvinden. Het laatste salaris wordt door de werknemer zelf over beschikt. Het gaat hier gemiddeld om circa 8 ontvangsten van een weksalaris dat vrijwel direct naar binnenkomst wordt doorgestort. Aangezien het om een bewuste actie gaat, wordt in deze casus niet gesproken van een "slachtoffer werknemer". Echter de laatste jaren is het heel gebruikelijk dat criminelen of criminele organisaties gebruik maken van bankrekeningen van jongeren. Jongeren stellen hun bankrekening aan criminelen beschikbaar waar vervolgens meerdere transacties door de criminelen worden uitgevoerd. Deze jongeren zijn zich vaak lang niet altijd bewust van de ernst van de situatie en de eventuele strafrechtelijke gevolgen voor hun. De crimineel gaat vrijuit, terwijl de jongere er mogelijk zijn leven lang een strafblad aan overhoudt. Het gaat in deze payrollfraude zaak om jongeren waarvan de meeste tussen de 18 en 15 jaar zijn. *Justitie en politie* moeten het fenomeen payrollfraude met als onderdeel het "beschikbaar stellen van een bankrekening" nogmaals bij het grote publiek en dan met name bij jongeren onder de aandacht brengen. Mogelijk kunnen Hyves, Facebook, Twitter dan wel discussies op internetfora hierin een rol spelen. Door middel van nader onderzoek zal de wijze waarop deze jongeren het beste "bereikbaar" zijn vastgesteld moeten worden, waarna de informatieverstrekking in een nog nader uit te zoeken vorm volgt. Via het tv-programma *Tros Opgelicht* kunnen ten slotte de ouders van de jongeren geïnformeerd worden.

[REDACTED]

[REDACTED] Om beter zicht te krijgen op het fenomeen en om deze criminaliteitsvorm structureel te kunnen aanpakken is het belangrijk om het fenomeen payrollfraude onder de aandacht te brengen bij diverse groepen politiemedewerkers (bijvoorbeeld van de intake en de opsporing). Daarnaast is het ook goed om te weten dat specialisten binnen de politie en het OM zijn die zich bezig houden met dergelijke vormen van fraude. Ten slotte staat het proces payrollfraude niet op zichzelf. Payrolling kan in een groter concernverband namelijk heel eenvoudig toegepast worden om gelden wit te wassen. Binnen de politieorganisatie zal nader onderzoek moeten plaatsvinden over de wijze waarop, en wie welke informatie met betrekking tot de payrollfraude beschikbaar moet hebben. Mogelijk dat de afdeling communicatie hierin een rol kan spelen.

#### **6.4 Eindconclusie**

In dit bestuurlijk dossier is geprobeerd om middels een uitgebreide analyse van de criminaliteitsvorm payrollfraude inzicht te geven in de knelpunten en kwetsbaarheden in de verschillende legale maatschappelijke processen. Het proces payrollfraude is een eenvoudig proces met relatief eenvoudige oplossingen en adviezen. Echter meerdere partijen kunnen hierin een belangrijke rol spelen in het voorkomen van de payrollfraude en de verschillende categorieën slachtoffers. Tijdens het opstellen van dit dossier is gebleken dat de diverse organisaties zich zeer bewust zijn van de ernst van deze criminaliteitsvorm en dat de kans op herhaling zeer groot is. *Herhaling, wel of niet deel uitmakend van een grotere fraudezaak, maar dan net steeds een beetje anders.*

## Bijlage 1: Geraadpleegde bronnen

- Stichting Normering Arbeid (SNA) (juni 2010). NEN 4400-1 norm, t.b.v. uitleners en (onder)aannemers- eisen aan de beoordeling van verplichtingen uit arbeid. Deel 1: Eisen aan in Nederland gevestigde ondernemingen. Delft.
- Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijk relaties (februari 2008). Bestuurlijke aanpak: georganiseerde criminaliteit. Den Haag.
- Vele internetbronnen (waaronder van de NBBU, ABU, VPO, incassospecialisten, P/flex).
- [REDACTED] en [REDACTED] (januari 2010). BR NON Bestuurlijk dossier Mezel: naar aanleiding van het opsporingsonderzoek naar duplo auto's. Zwolle.
- RIEC Zuid-West Nederland in samenwerking met Regiopolitie Midden en West-Brabant en het Openbaar Ministerie (mei 2010). Proeftuin aanpak georganiseerde Hennepteelt Zuid 5/6; Strafdossier [REDACTED] .... meer dan bewijs. Tilburg.
- [REDACTED] en [REDACTED] (november 2010). Bestuurlijke dossier Indus, mensensmokkel. Den Haag.
- Nauta & Someren, (2006). Tegenhouden nader bekeken: een evaluatie van een nieuwe kijk op criminaliteitsbestrijding. Amsterdam: DSP groep.