



Samen

Samenwerking van notarissen, makelaars/taxateurs en overheidsinstellingen om witwassen en fraude bij onroerend goed transacties te voorkomen.

A.B. Hoogenboom



Aanjaagteam
Ondernijning

Colofon

‘Samen’ is een uitgave in opdracht van VNO-NCW/MKB, met medewerking van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Nederlandse Vereniging van Makelaars, Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland, Aanjaagteam Ondernijning en het Strategisch Beraad Ondernijning.

Deze publicatie is mede tot stand gekomen dankzij bijdragen van Karijn van Doorne, Aanjaagteam Ondernijning en Jacqueline Reijnen, gemeente Eindhoven.

De in deze publicatie gebruikte foto's van gebouwen zijn stockfoto's en dienen louter ter illustratie en hebben geen directe betrekking op de inhoud.

Voor vragen en/of suggesties aangaande deze publicatie mail naar de auteur: b.hoogenboom@nyenrode.nl

Vormgeving: Mrs. Peacock Graphic Design, Annet Pouw

Den Haag, februari 2021

Samen

Samenwerking van notarissen, makelaars/taxateurs en overheidsinstellingen om witwassen en fraude bij onroerend goed transacties te voorkomen.

A.B. Hoogenboom

► Inhoudsopgave

Voorwoord	13
Samenvatting	17
Hoofdstuk 1 Inleiding	23
Poortwachters	23
Samenwerken	24
Vraagstelling en opzet	25
Hoofdstuk 2 Draagvlak: opstandige betrokkenheid	27
2.1 Theoretisch kader: acceptatiefasen en meldmotieven	27
2.1.1 Vier fasen	27
2.1.2 Betrokkenheid KNB en NVM en toename FIU-meldingen	29
2.1.3 Bouwfraude en aandacht voor integriteit	31
2.1.4 KNB en brancheverenigingen in de makelaardij	31
2.1.5 Moreel ondernemerschap	33
2.1.6 Fraudenotitie KNB	33
2.1.7 Collegiale toetsing KNB	33
2.1.8 Vertrouwensnotarissen	34
2.1.9 Het notarieel tekort	34
2.1.10 NVM Auditsysteem (2016-2020)	35
2.1.11 Tuchtrect en Commissie lidmaatschapszaken	36
2.1.12 Netwerkrelaties KNB, VBO, de NVM en VastgoedPro	36
2.2 Uitbesteding Wwft aan de markt	36
2.3 Opstandige betrokkenheid	37
2.3.1 Inleiding	37
2.3.2 Weerstand tegen invoering collegiale toetsing KNB/NVM	37
2.3.3 Consultatie-documenten uitbreidingen Wwft	37
2.4 Niet-naleven Wwft-verplichtingen	41
2.4.1 Inleiding	41

2.4.2	Rapporten collegiale toetsing KNB	41
2.4.3	Thema's	45
2.4.4	Project Niet-Melders	47
2.4.5	Wob-verzoek 2017	49
2.4.6	Cijfers	49
2.4.7	Wetenschappelijk onderzoek: draagvlak geen rustig bezit	49
2.4.8	Het notarieel tekort (Noordhoek, 2019)	50
2.4.9	Het SEO-onderzoek BFT (WODC, 2018)	51
2.4.10	Onderzoek CCV (Meldingsbereidheid makelaars, 2020)	51
2.4.11	Fieldlab scriptie	52
2.4.12	Interviews januari-augustus 2020	53
2.5	Er gebeurt veel, maar nog niet genoeg	54
2.6	Het grote grijze gebied: onbestemdheid van het begrip 'makelaar'	54
2.7	Discussiepunten in de interviews	56
2.8	Kunnen brancheverenigingen worden versterkt?	56
2.9	Alternatieve toekomsten: nieuwe marktordening?	57
2.10	Marktordening en digitalisering	60
2.11	Fieldlab	61
2.12	Voorstel pilot Majtch	62
2.13	Conclusies	64

Hoofdstuk 3 Aard en omvang: navigeren in de mist		65
3.1	Inleiding	65
3.2	Context: integriteit van de vastgoedmarkt	66
3.2.1	Parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid (2002-2003)	66
3.2.2	‘Net werken en netwerken’ (Jeurissen en Berkhout, 2009)	66
3.2.3	Bestuurlijke rapportage Klimop (2013)	67
3.2.4	Criminele vastgoednetwerken anno 2020	68
3.2.5	Taxaties: betrouwbaarheid en onafhankelijkheid	69
3.3	AML-informatiesystemen ongeschikt voor strategische informatie, relatief geringe capaciteit publieke organisaties en beperkt kennisniveau	70
3.4	Regelschendingen volgens andere bronnen	75
3.4.1	Halfjaarrapportages KNB 2007-2019	75
3.4.2	Toezichtbronnen	76
3.4.3	Tuchtrechtrechtspraak notarissent	77
3.4.3.1	ABC-transacties	78
3.4.3.2	WID/MOT (sinds 1 januari 2013) Wwft	81
3.4.3.3	WNA	83
3.4.3.4	Strolieden	84
3.4.3.5	Derdengeldenrekening	85
3.4.3.6	Aandelenoverdracht	86
3.4.3.7	UBO	86
3.4.3.8	Contant geld	87
3.4.3.9	Werving risicovolle cliënten	87

3.5	Strafzaken wegens schending Wwft	88
3.5.1	WODC-cijfers	88
3.5.2	Rechtspraak.nl	88
3.5.3	OM.nl	88
3.5.4	Project Niet-Melders	88
3.5.5	Fieldlabs, RIEC's en andere projecten	94
3.5.6	LIEC, DLIO, FIU-Nederland	95
3.5.7	iCOV, dreigingsbeelden, risicoanalyse, informatiebeeld	100
3.5.8	Citydeal, CBS, ANV	103
3.5.9	Wetenschappelijk onderzoek	104
3.5.10	Bestuurlijke rapportage Klimop	106
3.5.11	WODC/ Decide/ Monitor/ Beke	106
3.6	Vastgoedfraude/witwassen en facilitators: twee perspectieven	107
3.7	Conclusies	110

Hoofdstuk 4 Samen: ontschotting en barrières **113**

4.1	Inleiding	113
4.2	Toenemende interne samenhang	113
4.2.1	Politie	113
4.2.2	FIOD	113
4.2.3	Belastingdienst	114
4.2.4	Toeziethouders	115
4.2.5	KNB en brancheverenigingen	115
4.2.6	Grote notariskantoren	115
4.3	Multidisciplinaire samenwerking	115
4.3.1	Financieel Expertise Centrum (FEC)	115
4.3.2	Marktoezichthoudersberaad	116
4.3.3	Commissie inzake meldingsplicht	116
4.3.4	Anti-Money Laundering Centre (AMLC)	116
4.3.5	Project Niet-Melders	118
4.3.6	Infobox voor Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV)	119
4.3.7	FIU-Nederland	119
4.3.8	Beroeps- en brancheorganisaties	120
4.4	Multidisciplinaire samenwerking: de tussenconstructies	121
4.4.1	Taskforce Zeeland-Brabant	121
4.4.2	RIEC/LIEC	121
4.4.3	Opsporing en vervolging	122
4.4.4	Landelijk Loket Bestuurlijke Signalen	122
4.4.5	Fieldlabs	122
4.4.6	Het Multidisciplinair Interventieteam (MIT)	124
4.4.7	PPS: Pilot Serious Crime Task Force, Fintel Alliance en Big data	125
4.5	Meervoudig kijken: voorbij de strafrecht lens	127
4.6	Internationalisering: op zoek naar grotere verbanden	128
4.7	Tussenconclusies	129
4.8	Hoe kan de samenwerking verder worden ontwikkeld?	131

4.8.1	Inleiding	131
4.8.2	Wet Gegevensuitwisseling Samenwerkingsverbanden (WGS)	131
4.8.3	Knelpunten in de praktijk	134
4.8.3.1	Rood licht voor 'Stoplicht-model'	134
4.8.3.2	Toegang UBO-register	134
4.8.3.3	Centraal aandeelhoudersregister	134
4.8.3.4	Digitale oprichting bv	135
4.8.3.5	Opstellen NRA 2019	135
4.8.3.6	Notariaat mist 'wapens'	135
4.8.3.7	Bedreiging van meldende notarissen en makelaars	136
4.8.4	New Public Management (NPM)	137
4.8.4.1	Trek- en zuigkracht	137
4.8.4.2	NPM en theorie	137
4.8.4.3	NPM en RIEC	138
4.8.4.4	NPM en de Belastingdienst	139
4.8.4.5	NPM en iCOV	140
4.8.4.6	Botsende institutionele logica en politie	141
4.8.4.7	NPM het Openbaar Ministerie	141
4.8.4.8	NPM en 'dumbing down'	142
4.8.4.9	Belastingdienst en FIOD	146
4.8.4.10	Van NPM naar 'Rijker verantwoorden'	146
4.8.5	AML-drukte en de financiële kwetsbaarheid van tijdelijke tussenconstructies	147
4.8.6	Fixatie op de fysieke wereld, te weinig focus op AI/algoritmen	149
4.8.7	De (onder)toon van de PPS-dialogen	150
4.9	Conclusies	153

Hoofdstuk 5 Vooronderzoek Eindhoven: voorbij de repressieve aanpak 155

5.1	Inleiding	155
5.2	Van wie is de stad?	156
5.3	Criminele netwerken in het vastgoed	157
5.4	De Rekenkamer van Eindhoven	158
5.4.1	Eigen huis op orde? (2013)	158
5.4.2	Vervolgrapport 2014	159
5.4.3	Nota Vastgoedbeleid (2016)	159
5.4.4	DSP-rapport Veiligheid 2018-2021	159
5.4.5	Het Beleidskader Veiligheid 2018-2022	160
5.4.6	Programma Ondernijning	160
5.4.7	Cluster Financieel-economische ondernijning	161
5.5	Veldwerk vooronderzoek Eindhoven	161
5.5.1	Inleiding	161
5.5.2	Vier praktijkgevallen	162
5.5.3	Bevindingen interviews	163
5.5.3.1	Inleiding	163
5.5.3.2	Agendering vastgoed en ambtelijke reorganisaties	163

5.5.3.3	Kwetsbaarheden vastgoedprocessen	164
5.5.3.4	Fragmentatie ambtelijk apparaat	164
5.5.3.5	Verschillende dynamiek	164
5.5.3.6	Kennishniveau ambtenaren	164
5.5.3.7	Problemen ambtelijk-bestuurlijke relaties	164
5.5.3.8	Intuïtie en systeemkennis	165
5.6	Conclusies	165
6	Conclusies en aanbevelingen	167
6.1	Inleiding	167
6.2	Draagvlak	167
6.3	Aard en omvang	168
6.4	Samenwerking	169
6.5	Vooronderzoek Eindhoven	170
6.6	Aanbevelingen draagvlak	170
6.7	Aanbevelingen zicht op aard en omvang	172
6.8	Aanbevelingen samenwerking	173
6.9	Aanbevelingen vooronderzoek Eindhoven	174
6.10	Tot slot	175
Bijlagen		177
I	Theoretisch kader	179
II	Respondenten	187
III	Literatuur	189

► Voorwoord

De ondermijnende (drugs)industrie in Nederland is omvangrijk. De kern van het drugsprobleem is niet alleen de grote productie van drugs in ons land zelf maar ook en vooral de enorme sommen geld die ermee gepaard gaan. Geschat wordt dat alleen al met de productie van synthetische drugs een omzet van een kleine 19 miljard gemoeid is. Het zal dan ook niet verbazen dat een dusdanig grote en lucratieve industrie lastig te bestrijden is. En dan hebben we nog de hennepproductie en de import en doorvoer van cocaïne niet eens meegeteld.

In “Het Pact voor de Rechtsstaat” omschrijf ik wat pakweg de komende tien jaar nodig is om de vooraanstaande positie van Nederland in deze globale drugseconomie fors te reduceren. Daarvoor is repressie nodig, maar ook preventie.

In het laatste decennium zijn grote stappen gezet met de integrale aanpak van de ondermijningsproblematiek. De aanpak van de drugsindustrie wordt daarbij benaderd vanuit de specifieke mogelijkheden van de verschillende samenwerkende overheidspartners. Uiteraard zijn hierbij de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie aan zet, maar ook de Belastingdienst en het Openbaar Bestuur hebben een belangrijke rol gekregen. De drugsindustrie wordt daarbij integraal bekeken vanuit de mogelijkheden om de vitale schakels te verstoren. Die industrie is namelijk vergelijkbaar met iedere andere business en kan alleen functioneren als er grondstoffen worden ingekocht, productielocaties worden ingericht, vervoer en huisvesting wordt geregeld, personeel wordt aangenomen en winst wordt gemaakt.

Zoals de preventieve aanpak zoals in “het Pact” staat vermeld, is de samenwerking met de private partijen onontbeerlijk. Zoals iedere business zal ook de drugsbusiness over vastgoed moeten kunnen beschikken om drugs te kunnen produceren en te kunnen opslaan. De drugscriminelen nemen hiervoor een makelaar in de arm en zullen vaak ook een notaris bezoeken. Makelaars, taxateurs en notarissen hebben, net als banken, een belangrijke poortwachtersfunctie. Zij zijn een vitale schakel voor criminelen en kunnen een belangrijke barrière opwerpen. Het opwerpen van deze barrière is soms ook wettelijk

verplicht bijvoorbeeld op basis van de WWFT. Met de KNB en NVM hebben VNO- NCW en MKB Nederland samen met de overheid opdracht gegeven aan Nyenrode Business University om te onderzoeken hoe de poortwachtersrol ingevuld kan worden en wat er nog aan verbeterd kan worden. Een wettelijke plicht om als poortwachter op te treden is een eerste stap om een barrière te vormen, maar goede uitvoering van die plicht met behulp van de juiste informatie is minstens even essentieel.

Ook kennis van en inlevingsvermogen in ieders rol kan bijdragen aan de versterking van onderling vertrouwen. Een belangrijke verdere stap, die eveneens nodig is, is de inzet van voldoende capaciteit in de totale veiligheidsketen. Als de poortwachters veel tijd en energie steken in het melden van ongebruikelijk transacties of dubieuze zaken, moeten de betrokken overheidsinstanties ook zorgen voor voldoende opvolgcapaciteit om het opgebouwde vertrouwen niet te beschadigen.

De komende tijd is het zaak dat er werk gemaakt wordt van een aantal in het onderhavige rapport “Samen” genoemde aanbevelingen. De overheid zal samen met de poortwachters een effectievere barrière moeten opwerpen tegen de ondermijnende (drugs)criminelen. Alleen samen zijn we sterk genoeg om het veelkoppige monster van de drugsindustrie te beteugelen.

Peter Noordanus

Voorzitter Strategisch Beraad Ondermijning
Den Haag, februari 2021



Foto: Lisbeth Dringmans

► Samenvatting

Notarissen, makelaars en taxateurs hebben een poortwachtersfunctie bij het voorkomen en bestrijden van witwassen. Deze functie is wettelijk verankerd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (verder Wwft). (Inter)nationaal wordt vastgoed in verband gebracht met witwassen en fraude. Overtredingen van de Wwft kunnen gepaard gaan met fraude (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte). Deze poortwachtersfunctie in relatie tot het voorkomen van witwassen en fraude bij vastgoedtransacties staat centraal in dit onderzoek.

Aanleiding is het verkrijgen van meer inzicht in voorgaand onderwerp vanuit het beleidsoverleg Team Locaties. Dit mede in het licht van de motie van het lid van Nispen (SP) van 11 september 2019, die de regering verzoekt te onderzoeken wat de rol is van onder andere financiële dienstverleners, accountants en notarissen bij het verduisteren van crimineel verkregen geld. Het Team Locaties is opgericht in het kader van het actieprogramma Veilig Ondernemen 2019-2022 en bestaat uit functionarissen van VNO-NCW/MKB, het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (verder KNB), de Nederlandse Vereniging van Makelaars (verder NVM), het Aanjaagteam Ondernijning (verder ATO) en het Taskforce-RIEC Brabant Zeeland. De inbreng van deze Taskforce heeft geleid

tot uitbreiding van het onderzoek tot een vooronderzoek Eindhoven. Het Team Locaties-overleg richt zich op verdieping van publiek-private samenwerking.

Opdrachtgevers zijn VNO-NCW/MKB. Het ministerie van Justitie en Veiligheid is de financier. In de periode december 2019 – augustus 2020 is een literatuur- en open bronnenonderzoek uitgevoerd en zijn contacten gelegd met de Anti Money Laundering (verder AML) organisaties. Dit om medewerking te verkrijgen in de vorm van beschikbaarstelling van interne bronnen, toegang tot datasystemen/strategische analyses over deze poortwachters en afnemen van interviews. De interviews zijn na de lockdown telefonisch afgenomen.

Het onderzoek heeft een driedelige vraagstelling:

1. Wat is het draagvlak onder notarissen, makelaars en taxateurs voor naleving van de Wwft en hoe kan dit draagvlak verder worden versterkt?
2. Wat is de aard en omvang van de (on)bewuste betrokkenheid van notarissen, makelaars en taxateurs bij witwassen en/of andere vormen van criminaliteit? En, hoe kan het inzicht in aard en omvang worden vergroot?

3. Hoe is de samenwerking binnen de overheid en tussen de overheid en het notariaat, de makelaardij en taxateurs georganiseerd en hoe kan deze samenwerking verder worden vormgegeven?

Conclusies en aanbevelingen

Draagvlak

Het draagvlak voor de Wwft neemt toe. De rol van de KNB en brancheverenigingen in de makelaardij daarbij is wezenlijk. Zij vervullen drie - elkaar versterkende - rollen: een initiërende, een ondersteunende en een toetsende rol. Door middel van voorlichting, organiseren van opleidingen, ondersteuning van het meldproces, vertrouwensnotarissen, opstellen van fraudebeleid, meld- punten en een stelsel van collegiale toetsing wordt het draagvlak groter.

Het aantal meldingen neemt gestaag toe. In de afgelopen vijf jaar hebben notarissen, makelaars en taxateurs 4500 ongebruikelijke transacties gemeld bij de FIU-Nederland. Daarvan zijn 3600 gedaan door 1150 vennootschappen en 2000 gerelateerd aan vastgoed. De meldingen over vastgoed zijn gedaan door 800 verschillende melders.

De KNB en brancheverenigingen NVM, VBO en Vastgoedpro zetten in het Wwft-debat in woord en geschrift een morele toon aan tegenover hun leden.

De KNB (wettelijk beschermd beroep, publiek orgaan met verordenende bevoegdheid) onderscheidt zich hierin van de makelaarsverenigingen en geeft meer inhoud aan de drie rollen dan de makelaarsverenigingen. De NVM, VBO en Vastgoedpro geven inhoud aan de drie onderscheiden rollen. Alleen de NVM heeft een systeem van collegiale toetsing ingevoerd.

Vanuit het perspectief van de Wwft is het problematisch dat er veel partijen actief zijn in het

vastgoed die niet zijn aangesloten bij brancheverenigingen.

De beroep- en brancheverenigingen bevinden zich tussen hamer (overheid) en aambeeld (leden). Er is sprake van 'opstandige betrokkenheid': er is meer draagvlak en de leden doen weliswaar – zeker de laatste jaren – meer meldingen van ongebruikelijke transacties, maar de poortwachtersfunctie wordt beïnvloed door een combinatie van onwetendheid, desinteresse, weerstand tegen administratieve verplichtingen (waaronder de onderzoeksplicht), kritiek op de meldprocedure en het veronderstelde geringe effect van de Wwft. Ook wordt verwezen naar het gebrek aan feedback, angst voor repercuties als de melder bekend zou worden en de gebrekkige juridische mogelijkheden om inhoud te geven aan de onderzoeksplicht. In de literatuur worden ook economische verklaringen gegeven voor deze 'opstandige betrokkenheid'. De commerciële logica verschilt dan van de juridische/normatieve logica van de Wwft. Er zijn grijze gebieden waarin de context van de zakelijke relaties, de deal en de commerciële belangen variëren. Afhankelijk van die wisselende contexten worden beslissingen genomen die niet altijd worden ingegeven door de normativiteit van de Wwft. De motivatie om de maatschappelijk breed aanvaarde poortwachtersfunctie te vervullen lijdt onder de 'opstandige gehoorzaamheid'.

Dit leidt tot een aantal aanbevelingen waarvan de belangrijkste zijn:

- Zet als KNB en NVM, VBO en Vastgoedpro in woord en geschrift nog meer de morele toon van de maatschappelijke functie van poortwachters ten aanzien van witwassen en fraude en beklemtoon dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is.
- Versterk de samenwerking tussen de auditbureaus van de KNB en de NVM met het BFT en het Bureau Toezicht Wwft

Belastingdienst en voer een collegiaal toezicht-systeem in binnen Vastgoedpro en VBO.

- Ontwikkel als poortwachters een rijkere verantwoordingsbereidheid door onafhankelijk evaluatieonderzoek te laten uitvoeren naar de kwaliteit en effectiviteit van het auditsysteem, het instituut vertrouwensnotarissen en de verschillende (commerciële) Wwft-opleidingen. En, communiceer de best practices van bijdragen aan toezicht- en opsporingsonderzoeken.
- Wetgever en brancheverenigingen: maak een nieuwe wettelijke regeling waarin (opnieuw) 'de makelaar onroerend goed' een beschermde titel wordt, integreer de bestaande brancheverenigingen, verplicht het lidmaatschap daarvan en versterk het onafhankelijk toezicht.
- Branchevereniging(en): professionaliseer het systeem van collegiale toetsing.
- Overheid en beroeps- en brancheverenigingen: laat verkennen of het op termijn mogelijk is geautomatiseerd matches te maken tussen voorgenomen handelingen en de data die zijn opgeslagen in de bestanden van de FIU-Nederland, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel etc.

Aard en omvang

Er is geen openbare informatie over of bewijs voor corruptie van de onderzochte poortwachters door de georganiseerde drugsmisdaad. Er zijn geen strafrechtelijke veroordelingen op basis van artikel 140 Strafrecht ('lidmaatschap criminele organisatie').

De FIOD geeft aan dat tot 2017 23 strafrechtelijke onderzoeken zijn afgesloten waarin notarissen en makelaars een rol spelen. Omdat geen toestemming is verkregen om deze in te zien kunnen er geen uitspraken worden gedaan over de aard van

de verdenking ('lidmaatschap criminele organisatie, Wwft-overtredingen of anderszins). Tientallen respondenten wijzen op 'doorgroeiers': mensen uit de drugs wereld die in de loop van de tijd zijn gaan investeren in onroerend goed. 'Doorgroeiers' zijn dan zelf niet meer betrokken bij operationele drugsprocessen. Het onroerend goed wordt gebruikt als belegging, om wit te wassen en/of te exploiteren voor de drugsproductie. Er zijn in de eerste helft van 2020 tientallen vastgoed/ondermijning/witwasprojecten in het land waarin 'doorgroeiers' worden genoemd. De strafrechtelijke bewijslast om poortwachters en deze 'doorgroeiers' met elkaar in verband te brengen in termen van lidmaatschap van een criminele organisatie wordt als moeilijk ervaren.

De onderzoeks-, meld- en bewaarplicht worden niet altijd nageleefd. De verklaring ligt in de 'opstandige betrokkenheid' van individuele notarissen, makelaars en taxateurs maar ook in de gepercipieerde ingewikkelde wet- en regelgeving en onvoldoende onderzoeksmogelijkheden en commerciële belangen. Het aantal zaken – afgezet tegen het totaal aantal poortwachters en het totaal aantal tucht- en strafrechtelijk witwaszaken – is beperkt.

Tussen 2010 en 2019 werden per jaar gemiddeld 1.241 witwaszaken door het Openbaar Ministerie aangebracht. Er zijn 361 rechterlijke uitspraken over witwassen tussen april 2015 en augustus 2020 waarvan 33 betrekking hebben op notarissen, 13 op makelaars en 2 op taxateurs. Op de website van het O.M. vinden we 619 witwasvermeldingen (2015-2019): waarvan 16 gaan over notarissen, 7 over makelaars en geen enkele over taxateurs. Tussen 2008 en begin 2020 zijn 2988 tuchtrechtsuitspraken gedaan waarvan 16 betrekking hebben op notarissen in relatie tot de Wwft. In deze bronnen lopen Wwft-zaken en fraudezaken door elkaar.

In de afgelopen twintig jaar zijn notarissen en makelaars veroordeeld voor fraude (valsheid in

geschrifte, misbruik derdegeldrekening). De exacte omvang daarvan is niet goed te bepalen, maar is op basis van bestaande registraties gering.

Taxaties blijken nogal eens het resultaat van onderhandelingen tussen zakelijke partijen waarbij commerciële boven juridische/normatieve belangen prevaleren. Hier kan sprake zijn van fraude, maar er zijn nauwelijks tucht- of strafrechtelijke uitspraken.

De AML-datasystemen zijn door hun incident-, delict- en dadergericht karakter ongeschikt voor strategische analyses over deze poortwachters. Strategische analyses komen langzaam tot ontwikkeling. De informatiepositie van AML-organisaties wordt negatief beïnvloed doordat zij relatief weinig capaciteit hebben voor het totale aantal meldingsplichtige poortwachters. De controlekans is eens per drie tot vijf jaar en toezichthouders controleren per jaar enkele procenten van de onder toezicht gestelden. Er is sprake van ondercapaciteit die urgenter wordt door de explosieve toename van FIU-meldingen.

Er worden steeds meer vastgoedanalyses (driegingsanalyses, scans, risicoanalyses, ondermijningsbeelden etc.) gemaakt waarin de rol van poortwachters aan de orde is, maar deze zijn nog te weinig precies. Er is sprake van een mix van aannames, (theoretische) risicoanalyses, gebruik van casuïstische kennis en ondermijningstaal. De beelden over poortwachters zijn sterker dan de geregistreerde feiten. Bovendien vertroebelt de aandacht voor drugscriminaliteit het feit dat de omvang van witwassen binnen criminele netwerken van bonafide marktpartijen 30% hoger is dan de drugseconomie.

Er is een begin gemaakt met geautomatiseerde data-analyses (vastgoed, risicogericht toezicht, ondermijning, transactie-monitoring) maar de bruikbaarheid daarvan in de toezicht- en handavingspraktijk is nog onduidelijk.

De publieke sector beschikt over onvoldoende civiele-, fiscale- en bedrijfseconomische kennis om (inter)nationale witwasconstructies te doorgronden. Dat is bij de politie sterker het geval dan bijvoorbeeld de FIOD.

Dit leidt tot een aantal aanbevelingen waarvan de belangrijkste zijn:

- Gebruik het Multidisciplinaire Interventie Team (MIT) voor de verdere ontwikkeling van organisatie-overstijgende (financiële) intelligentie. Neem poortwachters en mensen met een financieel-economische achtergrond aan.
- Investeer in multidisciplinaire opleidingen financieel-economische criminaliteit ('meervoudig kijken'). Betrek poortwachters daarbij en HBO/universitaire vakgroepen (accountancy, belasting- en internationale financiering, forensische IT etc.).
- Laat onafhankelijke analyses uitvoeren van financiële intelligentie binnen AML-organisatie (gelijk die door de Inspectie OOV van de politie).
- Breng meer eenheid aan in de verschillende big data-projecten vastgoed/ondermijning.
- Breng meer balans aan tussen de prioritering van druggerelateerde witwasconstructies en die fraude-gerelateerde witwasconstructies.

Samenwerking

De samenwerking binnen de overheid neemt toe. Binnen AML-organisaties is sprake van ontschotting (integratie van afdeling en datasystemen). Bovendien zijn vele tientallen multidisciplinaire samenwerkingsverbanden ontstaan die zich richten op witwassen/ondermijning in relatie tot poortwachters.

De wettelijke beperkingen om informatie uit te wisselen, bureaucratische deelbelangen en een te grote gerichtheid op relatief kleine zaken

(halen van targets) spelen samenwerking binnen de overheid parten. De AML-organisaties zijn relatief klein en de verschillende multidisciplinaire 'tussenconstructies' als RIEC's, Fieldlabs en programma's zijn financieel kwetsbaar.

De publiek-private samenwerking verbreedt en verdiept zich. Er bestaan legio politieke, beleidsmatige en operationele samenwerkingsverbanden. Beroeps- en brancheverenigingen spelen via daarvoor vrijgestelde beleidsmedewerkers een rol in vrijwel alle geïnventariseerde programma's en projecten rondom witwassen/ondermijning in relatie tot poortwachters. Desondanks leeft ook hier (over en weer) onvrede over de beperkte mogelijkheden van informatie-uitwisseling. En, bestaan over en weer (nog) te veel stereotiepe denkbeelden.

De aandacht voor samenwerking is gefixeerd op de fysieke wereld en gaat vrijwel voorbij aan de instrumentele en zeker de rechtsbeschermende waarden van de nieuwe digitale wereld van AI en algoritmen.

De toon van de PPS-dialogen is veelal constructief, maar op onderdelenodeloos polariserend. Uitzonderende politieke besluitvorming over verruiming van de onderzoeksplicht in het kader van de Wwft speelt hier een rol.

Dit leidt tot een aantal aanbevelingen waarvan de belangrijkste zijn:

- Leg uit wat er mogelijk is als de nieuwe Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) wordt aangenomen en maak een Plan B voor deze WGS indien deze niet wordt aangenomen.
- Werk de mogelijkheden van anoniem melden door poortwachters verder uit en stimuleer feedbackmogelijkheden door FIU.
- Maak wrijvingskosten (bureaucratie, overleg,

beperkte verantwoording) inzichtelijk; richt de aandacht niet op kleine zaken om targets te halen; praat over 'rare perverse financiële prikkels' in de rechtshandhaving en de negatieve werking daarvan op toezicht en handhaving.

- Verdubbel de capaciteit van het toezicht (BFT, Bureau Toezicht Wwft) en fintel-organisaties; herzie de financiering van alle AML-organisaties en maak een deel daarvan afhankelijk van de omvang/diepgang van multidisciplinaire samenwerkingsverbanden waarin deze participeren.
- Maak maatschappelijke effecten van (organisatorische en multidisciplinaire) interventies meer kwalitatief inzichtelijk ('rijker verantwoorden').
- Communiceer niet alleen uitspraken, onderzoeken en veroordelingen in relatie tot notarissen en makelaars (negatieve taal) maar communiceer ook de bijdragen (meldingen, samenwerking in concrete onderzoeken, signalen) van notarissen en makelaars (positieve taal).
- Agendeer de 'Financiële Politie Nederland' (FPN) en breek de discussie over integratie van de opsporing (politie, bijzondere opsporingsdiensten, Kmar) open. De helft van het personeel heeft een achtergrond in de (forensische) accountancy, forensische IT, compliance, civiel- en fiscaal recht ('meervoudig kijken').
- Stel een Algoritme Autoriteit in en een meldplicht voor algoritmegebruik.

Tenslotte

Meer samenwerking binnen de overheid (overheid-principe) en meer samenwerking met poortwachters (PPS-principe) zijn noodzakelijke voorwaarden om nog meer inhoud te geven aan een preventieve aanpak en de repressie verder te versterken. Samenwerking is geen doel op zich maar een noodzaak om de aanpak van witwassen en fraude intelligenter vorm te geven.

Dat is nodig omdat AML-organisaties:

- een beperkte capaciteit hebben;
- ieder voor zich slechts zicht hebben op stukjes van de gehele internationale witwas-intelligentie puzzel;
- zich overwegend kenmerken door een incidentgerichte repressieve handelwijze ('after the facts');
- zich richten op relatief easy targets om te voldoen aan kwantitatieve verantwoordingsmechanismen;

- daardoor nog te weinig inhoud geven aan het wegnemen van onderliggende – meer structurele – criminogene factoren (zoals bestuurlijke rapportages en het barrière-model beogen);
- teveel neerbuigendheid ten toon spreiden richting poortwachters en de mogelijkheden van samenwerking grovelijk onderschatten;
- een ontoereikend kennis- en ervaringsniveau hebben om de finesses van het internationale betalingsverkeer (fiscaliteit, civielrecht, bedrijfs-economie etc.) te doorgronden.

► 1. Inleiding

1.1 Poortwachters

Investeren in vastgoed is een manier om crimineel vermogen wit te wassen, waarbij niet zelden wordt gefraudeerd. Notarissen, makelaars en taxateurs hebben een poortwachtersfunctie bij het voorkomen en bestrijden van vastgoedfraude en witwassen. Die functie houdt met name in dat zij – volgens de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) hun cliënten moeten onderzoeken. Ook moeten zij transacties melden als die ongebruikelijk zijn en vermoedelijk samenhangen met witwassen of terrorismefinanciering.

De indruk bestaat dat de financiële dienstverleners hun poortwachtersfunctie niet altijd goed vervullen.¹ Er zijn cijfers over het aantal transacties dat zij melden bij de FIU-Nederland. Maar er bestaat geen goed zicht op hoe vaak zij betrokken zijn bij vastgoedfraude en ten onrechte géén Wwft-meldingen hebben gedaan. Ook is het niet duidelijk hoe het zicht hierop kan worden vergroot. Zakelijke dienstverleners mogen graag mopperen over de Wwft-verplichtingen. Dat roept de vraag op hoe groot de steun voor de Wwft is en hoe de

naleving daarvan zo nodig kan worden verbeterd. Ook rijst de vraag of en hoe de samenwerking van de beroepsorganisaties, brancheverenigingen en de overheid kan worden verbeterd, zodat er een dieper inzicht ontstaat in de fenomenen.

In opdracht van VNO-NCW/MKB-NL en in samenwerking met de KNB, de NVM, het Aanjaagteam Ondernijning en de Taskforce-RIEC Brabant Zeeland is daarom onderzocht in hoeverre het notariaat, de makelaardij en taxateurs inhoud geven aan hun poortwachtersfunctie, dan wel dat zij zich schuldig maken aan witwassen en/of fraude.² Het onderzoek is gefinancierd door het ministerie van Justitie.

Onderdeel van de opdracht is een vooronderzoek naar de wijze waarop de gemeente Eindhoven inhoud geeft aan het versterken van de grip op het gemeentelijk vastgoedbezit door risico's voor fraude, witwassen en ondernijning in kaart te brengen waarbij ook samenwerking met poortwachters aan bod komt.

¹ Almelo, A.E. van en M. Pheijffer: 'Poortwachters, de rol van professionals bij het voorkomen van fraude', in: Almelo, A.E. van, A.B. Hoogenboom, E.R. Muller en M. Pheijffer (red.) *Fraude, Fraude en fraudebestrijding in Nederland*, Deventer 2016, p. 523 e.v.

² Op verschillende plaatsen worden uitstapjes gemaakt naar samenwerkingsverbanden waar 'mijn' poortwachters niet – of indirect – een rol spelen. Zoals bijvoorbeeld de FEC-raad of de Serious Crime Task Force. Dat gebeurt dan om de context van samenwerking, informatiedeling, organisatievormen, juridische kaders te doorgronden en waar mogelijk lessen te trekken voor mijn onderzoek.

1.2 Samenwerken

De titel van dit rapport - 'Samen' - verwijst naar ketensamenwerking, integrale aanpak, multidisciplinaire teams en publiek-private samenwerking. In dit verband wordt ook gesproken over '1Overheid'.³ Deze vormen van samenwerking zijn een reactie op het inzicht dat de overheid verkokerd is en dat markten en overheden wederzijds afhankelijk zijn als zij grip willen krijgen op bepaalde maatschappelijke vraagstukken.⁴

Sinds het justitiële beleidsrapport Samenleving en criminaliteit uit 1985 staat 'samen' hoog op de agenda.⁵ De veiligheidsproblematiek is te groot om op te lossen vanuit silo's.⁶ Dat geldt ook voor de aanpak van witwassen door wat internationaal de Anti-Money Laundering gemeenschap wordt genoemd (verder: de AML-gemeenschap).⁷

'Samen' heeft de afgelopen vijfendertig jaar een vlucht genomen.⁸ Maar minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid stelt in zijn Plan van Aanpak Witwassen dat meer aandacht nodig is voor:

- versterking van integrale intelligence, analyse kracht en informatiebeelden en;
- verbeterd zicht en grip moet worden verkregen op criminele geldstromen.⁹

Vooraf passen nog vier andere opmerkingen over het begrip 'samen'.

In de eerste plaats gaat het bij 'samen' niet alleen om gelijkwaardigheid en gezamenlijke doelstellingen. De AML-relaties hebben weliswaar horizontale kenmerken (samenwerken), maar ook verticale (toezicht en handhaving). Het vermogen om burgers dingen te laten doen die zij eigenlijk niet willen, is een essentieel onderdeel van het openbaar bestuur aan de regulering van markten.¹⁰

Zo hebben toezichthouders wettelijke bevoegdheden om informatie op te vragen, functionarissen te horen, boetes op te leggen of vergunningen in te trekken.¹¹ Bij overtreding van de beroepsregels kan de tuchtrechter sancties opleggen. Opsporingsinstanties kunnen databestanden combineren, observeren, informanten inzetten, af luisteren, huiszoekingen doen, administratie, geld en goederen in beslag nemen en arrestaties verrichten. In de woorden van de Amerikaanse president Roosevelt is 'samen' een combinatie van 'speak softly, carry a big stick, and you will go far'.¹²

'Samen' verwijst ook naar de noodzaak om samen verschillende toezicht- en sanctiesystemen in te zetten op een 'intelligente' manier. Straf-, tucht-

en bestuursrechtelijke correcties zijn belangrijk om problematisch gedrag aan te pakken. Maar de problemen binnen het notariaat, de makelaardij en taxateurs worden pas structureel opgelost als deze beroepsbeoefenaren de regels naleven en dus compliant zijn.

Compliant wil zeggen dat naleving onderdeel is van de cultuur en werkwijze van de professionals, die denken en handelen naar de letter en geest van de Wwft en die zich betrokken voelen bij respectievelijk verantwoordelijk voelen voor het onderliggend maatschappelijk probleem. In dit verband wordt wel gesproken van maatschappelijk verantwoord ondernemen en corporate social responsibility.¹³

De kunst van regulering (toezicht, handhaving en compliance) ligt in het versterken en verdiepen van de samenwerking tussen de verschillende lagen waaruit regulering bestaat.¹⁴ Idealiter is sprake van afstemming en wordt al naar gelang de specifieke casus gekozen voor de meest effectieve interventie. Dat kan zelfregulering zijn, toezicht, tuchtrecht of - als ultimum remedium - het strafrecht.¹⁵

In de derde plaats verwijst 'samen' naar de mogelijkheden en beperkingen van informatie-uitwisseling. Die worden onder meer begrensd door de Wet politiegegevens, de Wet op de Inlichtingen- en veiligheidsdiensten en bijvoorbeeld het verschoningsrecht van advocaten en notarissen.

Tot slot moeten de betrokken partijen willen samenwerken. De titel van dit rapport is dan ook een directe verwijzing naar Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation (Sennett, 2012). Sennett maakt onderscheid in tribale en moderne organisaties. De tribale is in zichzelf gekeerd, denkt en handelt vanuit eigenbelang,

staat bol van stereotypen over 'de ander' en is niet veranderingsgezind. De moderne organisatie is nieuwsgierig, staat open voor de ander, wil leren, wil veranderen, kan eigenbelang inruilen voor het algemeen belang, stelt vragen, kan luisteren en is bereid te onderhandelen en kan compromissen sluiten. En maakt eigenbelang ondergeschikt aan de 'publiecke saeck'.

1.3 Vraagstelling en opzet

Vraagstelling

In dit onderzoek staan drie vragen centraal:

- Wat is het draagvlak voor naleving van de Wwft en hoe kan dit draagvlak verder worden versterkt?
- Wat is de aard en omvang van de (on)bewuste betrokkenheid van notarissen, makelaars en taxateurs bij welke vormen van criminaliteit? En, hoe kan het inzicht in aard en omvang worden vergroot?
- Hoe is de samenwerking binnen de overheid en tussen de overheid en het notariaat, de makelaardij en taxateurs georganiseerd en hoe kan deze samenwerking verder worden vormgegeven?

Opzet

In hoofdstuk 2 wordt de draagvlak-vraag beantwoord. Het begrip 'opstandige gehoorzaamheid' staat centraal. Eerst wordt geanalyseerd hoe binnen het notariaat, de makelaardij en de taxatiewereld inhoud wordt gegeven aan de verplichtingen van de Wwft. In het bijzonder door de KNB en de NVM. Dit is een inspirerend hoopvol verhaal over de aandacht voor de uitvoering van de Wwft. De beroepsorganisatie en brancheverenigingen spelen een belangrijke en positieve rol. Maar er zijn ook reserves. De beroeps- en brancheorganisaties bevinden zich tussen 'hamer (overheid) en aambeel (leden)'. Er zijn legio gevoeligheden en een zekere 'opstandigheid' ten aanzien van nale-

³ <http://initiatiefroverheid.nl/wie-zijn-wij/>

⁴ Sanders, M. Publiek-Private Samenwerking. Kunst van het evenwicht. Den Haag 2018.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/16/minister-grapperhaus-verdeelt-100-miljoen-voor-aanpak-ondermijnende-criminaliteit>

⁶ Zie de Monitor Georganiseerde Criminaliteit 2019: 'De aanpak van georganiseerde criminaliteit kent inmiddels verschillende modaliteiten. De 'klassieke' aanpak is de strafrechtelijke, waaronder we het opsporen en vervolgen van daders verstaan. Daarnaast is er de financiële aanpak, het opsporen van criminele geldstromen en het afpakken van criminele verdiensten. Tenslotte is er een aanpak die we de situationele benadering zouden kunnen noemen. Daarin staan de factoren in de omgeving die criminaliteit mogelijk maken centraal. Het omvat een breed palet aan niet-strafrechtelijke maatregelen ter bestrijding en voorkoming van georganiseerde criminaliteit, zoals de Wet BIBOB, de zogenoemde 'bestuurlijke' of 'programmatische' aanpak, maar ook voorlichting (bijvoorbeeld gericht op burgers of op specifieke branches) zou hieronder kunnen worden verstaan. In beleidsstukken wordt overigens vaak gesproken over de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit, waarbij de nadruk wordt gelegd op de combinatie van de verschillende instrumenten, zowel strafrechtelijke als niet-strafrechtelijke (...) De inzet, in onderzoek maar ook in bijvoorbeeld verantwoordingsrapportages, zou meer dan tot nu het geval is geweest gericht moeten zijn op het verkrijgen van kennis van hoe de verschillende aanpakmodaliteiten uitwerken in de praktijk.'

⁷ 'Financiële sporen van misdaad', Themanummer Justitiële Verkenningen 9, 1996. Diverse bijdragen over de eerste jaren van de Wet Mot en de opkomst van financieel redden in de jaren negentig.

⁸ Boutellier, H. en C. Hermans en F. van de Plas, Ontsporende vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan. Den Haag, 2019.

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/06/30/aanbiedingsbrief-plan-van-aanpak-witwassen>

¹⁰ https://www.fttrain.com/face_galbraith_power_threekinds

¹¹ Zie het Houston-onderzoek naar de ING <https://fd.nl/achtergrond/1281271/houston-you-have-a-problem>

¹² https://en.wikipedia.org/wiki/Big_Stick_ideology

¹³ <https://www.investopedia.com/terms/c/corp-social-responsibility.asp>

¹⁴ http://www.toezichtenwetenschap.nl/keynote_sparrow

¹⁵ Zie noot 14: 'I tell my people their job isn't to catch smugglers, it's to stop smuggling'.

ving van de Wwft. Hier wordt een aantal kanttekeningen geplaatst bij het hoopvolle verhaal. In hoofdstuk 3 staat de onderzoeksvraag over aard en omvang centraal. Op basis van interviews, internationale documenten, Nederlandse beleidsdocumenten, wetenschappelijke onderzoek, informatie van toezichthouders, financiële inlichtingen (fintel), bestuurlijke rapportages, tuchtrechtspraak en strafrechtspraak wordt zicht verkregen op de aard- en omvangvraag. In dit hoofdstuk wordt casuïstiek gebruikt als illustratie voor vormen van witwassen en fraude. Het hoofdstuk heeft de titel: navigeren in de mist. De datasystemen van AML-organisaties zijn ongeschikt voor strategische analyses door hun incident-, delict- en dadergerichte karakter. In risicoanalyses en bijvoorbeeld ondermijningsbeelden zitten (nog) veel aannames, herhalingen, weinig precieze begrippen en zijn daardoor deels inwisselbaar. Zij hebben kenmerken van conventional wisdom: 'The conventional wisdom or received opinion is the body of ideas or explanations generally accepted by the public and/or by experts in a field. In religion, this is known as orthodoxy.'¹⁶

In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gegeven van de toenemende ontschotting binnen AML-organisaties en de grote hoeveelheid multidisciplinaire samenwerkingsverbanden gericht op ondermijning en witwassen in relatie tot notarissen, makelaars en taxateurs. Het is opvallend dat sprake is van een toenemende samenwerking. Tegelijkertijd wordt een aantal barrières in kaart gebracht welke de verdere ontwikkeling in de weg staan. Die barrières hebben te maken met juridische onmogelijkheden om informatie te delen. Maar ook de indringende werking van bureaucratische deelbelangen. En de perverse werking van cijfermatige

verantwoording waardoor (on)bewust sprake is van keuzes voor 'klein bier-zaken' (dumbing down). Ook spelen ontbrekende kennis en ervaring over de fitnesses van internationale betalingsverkeer in relatie tot fraude en witwassen een rol.

In hoofdstuk 5 staat het vooronderzoek Eindhoven centraal. De Taskforce-RIEC Brabant Zeeland is mede-opdrachtgever van 'Samen'. De gemeente Eindhoven is gestart met het invullen van de programmalijn financieel-economische ondermijning. Daarnaast loopt er een programma binnen de gemeente genaamd 'Weerbare Overheid'. De Taskforce-RIEC wil inzicht krijgen in het fenomeen ten einde daar in samenwerking met de gemeente Eindhoven handelingsperspectief op te kunnen ontwikkelen. Waaronder samenwerking met notarissen en makelaars. Op verschillende plaatsen worden verbindingen gelegd tussen het hoofdonderzoek en Eindhoven. De 'kracht' van dit hoofdstuk zit in de plaatsing van vastgoed-fraude en witwassen in een bredere context: hoe kunnen vastgoedprocessen transparanter worden gemaakt? Hoe kunnen checks & balances worden ingevoerd om zodoende intelligenter en systematischer als gemeente 'problemen' te voorkomen? Hoe kan de governance worden versterkt om te voorkomen dat je als gemeente keer op keer door incidenten wordt overvallen?

In hoofdstuk 6 worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen nog eens op een rij gezet tegen de achtergrond van de theorie.

Tot slot zijn drie bijlagen opgenomen:

- I Theoretisch kader voor de drie onderzoeksvragen
- II Lijst met respondenten
- III Literatuurverwijzingen

¹⁶ Conventional wisdom is not necessarily true. It is often seen as a hindrance to the acceptance of new information, and to the introduction of new theories and explanations, an obstacle that must be overcome by legitimate revisionism. That is, conventional wisdom has a property analogous to inertia that opposes the introduction of contrary belief, sometimes to the point of absurd denial of the new information or interpretation by persons strongly holding an outdated but conventional view. Since conventional wisdom is convenient, appealing, and deeply assumed by the public, this inertia can last even after many experts and/or opinion leaders have shifted to a new convention. Conventional wisdom may be political, being closely related to the phenomenon of talking points. The term is used pejoratively to suggest that consistently repeated statements become conventional wisdom whether they are true or not. More generally, it refers to accepted truth that almost no one seems to dispute, and so it is used as a gauge (or wellspring) of normative behavior or belief, even within a professional context. Zie: Galbraith, John Kenneth, *The Affluent Society* (1958), chapter 2.

2. Draagvlak: opstandige betrokkenheid

2.1 Theoretisch kader: acceptatiefasen en meldmotieven

2.1.1 Vier fasen

Bij de introductie van AML-wetgeving en -beleid kun je volgens Van der Vijver spreken van vier fasen: de afweersfase, de adoptiefase, de cynische fase en de assimilatiefase.¹⁷ Toegepast op de invoering van de meldplicht ongebruikelijke transacties¹⁸ bestaat de eerste fase uit ontkenning: ja, er zijn witwasproblemen, maar niet bij ons.

In de adoptiefase nemen meldplichtige instellingen wettelijke eisen op in de bedrijfsvoering en geven zij inhoud aan de onderzoek-, meld- en bewaarplicht. In dit hoofdstuk staat deze adoptiefase centraal en gaat het om de vraag wat de beroepsorganisatie en branchevereniging méér doen dan aangeven en beklemtonen dat hun leden de maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om de Wwft na te leven. De beroepsorganisaties zijn immers het scharnierpunt tussen de overheid en de leden. Zetten zij de morele toon?

In de cynische fase neemt het draagvlak af. Er ontstaat wrevel, irritatie en weerstand. Men twij-

felt aan nut en noodzaak van de Wwft, de daaruit voortvloeiende administratieve verplichtingen en de (on)mogelijkheden van de onderzoekplicht. In de tijd dat Van der Vijver schrijft (midden jaren negentig) is dit een punt. Is dat nog steeds zo? In die cynische fasen die komen en gaan 'irriteren' publieke en private partijen elkaar. Niet zelden is sprake van wij-zij-denken, waarbij de loopgraven weer worden betrokken. De PPS-dialogen (wie kan ertegen zijn?) lopen dan weer stroef en staan bol van de verwijten. Hoe kunnen de partijen elkaar dan vinden en zoeken naar consensus? Hoe kunnen zij de 'samen'-draad weer oppakken?

In de assimilatiefase worden nieuwe normen geïnternaliseerd en wordt gestreefd naar een consistente aanpak. Men probeert te voorkomen dat men steeds voor nieuwe verrassingen komt te staan. Overheid en meldplichtige bedrijven vinden een nieuw evenwicht door onderhandelingen, compromissen en bijstellingen.

Deze vier fasen zijn ideaaltypen; in de praktijk lopen zij dwars door elkaar. Afhankelijk van het onderwerp, de beroepsorganisatie/branchevereniging, de aangesloten leden, actuele onderwerpen en

¹⁷ Vijver CD. Van der: Politie, justitie en partners; nieuwe stappen In: Themnummer Justitiële Verkenningen Crimineel geld; dreiging en aanpak, 1995, pp. 65-75.

¹⁸ Hoogenboom, A.B.: 'Cynisme en 'opstandige gehoorzaamheid'; de implementatie van de Wet MOT, in: Financiële sporen van misdaad, Justitiële Verkenningen, 1996 nr 9, p. 22-35.



incidenten is het draagvlak onderhevig aan schommelingen. Het draagvlak is werk in uitvoering.

De bereidheid om te melden is onderdeel van het draagvlak. Rakké en Huisman onderscheiden drie soorten motieven voor de naleving van wet- en regelgeving, waaronder de meldplicht: economische, sociale en normatieve motieven.¹⁹ Economische motieven refereren aan het belang van de onderneming om economische doelen te bereiken, zoals het maximaliseren van winst, omzet of marktaandeel. De kosten en baten van compliance en non-compliance worden tegen elkaar afgewogen. Bij sociale motieven gaat het om het belang van de onderneming om waardering en respect te krijgen van klanten, werknemers, vak/branchegenoten, omwonenden of het bredere publiek. Normatieve motieven gaan over wat ondernemingen vinden dat van hen mag worden verwacht, vanuit het principe dat regels moeten worden nageleefd of omdat de ondernemingen het belang van de regel inzien. Normatieve motieven worden sterk gevormd door de bedrijfscultuur en de tone at the top die uiteindelijk persoonlijke normen van medewerkers beïnvloeden.

Om recht te doen aan het dynamische karakter van 'het draagvlak' wordt het begrip 'opstandige betrokkenheid' uitgewerkt tegen deze theoretische achtergrond. Er zijn ontwikkelingen die de naleving van de Wwft positief beïnvloeden en er is betrokkenheid. Daartegenover staat echter 'opstandigheid'. In paragraaf twee staat de 'betrokkenheid' centraal en wordt ingegaan op de rol die de beroeps- en brancheverenigingen spelen. De aandacht gaat daarbij in het bijzonder uit naar de wijze waarop de beroepsorganisatie/brancheverenigingen de Wwft onder de aandacht brengen van de leden. Ook wordt aandacht besteed aan het ontstaan en functioneren van een systeem van collegiale toetsing binnen het notariaat en een deel van de makelaardij. Vervolgens wordt in

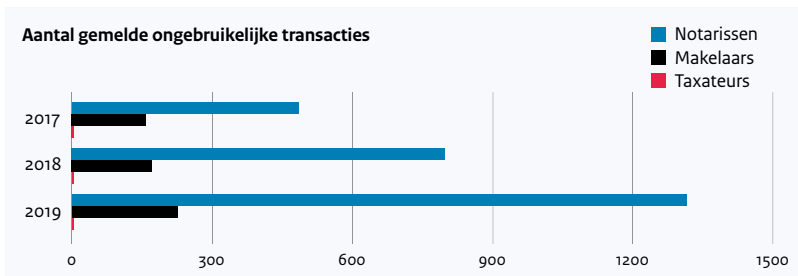
paragraaf 3 het element van opstandigheid belicht. In paragraaf 4 worden twee 'radicale' voorstellen besproken voor de toekomst van zowel het notariaat als de makelaardij. Het eerste betreft een nieuwe marktordening van de makelaardij in het bijzonder. Het tweede betreft het overhevelen van de notariële functie naar een geautomatiseerde omgeving en vergaande digitalisering van het notariaat om 'slimmer' inhoud te geven aan de Wwft-onderzoeksplicht.

2.1.2 Betrokkenheid KNB en NVM en toename FIU-meldingen

De KNB is een publiekrechtelijke beroepsorganisatie, waarbij in 2020 ongeveer 1.260 notarissen, 200 toegevoegd notarissen en 1.860 kandidaat-notarissen (verplicht) zijn aangesloten. Het totaal aantal (kandidaat-)notarissen bedraagt bijna 3300. Deze zijn werkzaam bij ongeveer 770 kantoren. De markt is verdeeld in grote en kleine kantoren; er zijn nauwelijks middelgrote kantoren. Het lidmaatschap van de KNB voor (kandidaat-)notarissen is verplicht. Een publiekrechtelijke beroepsorganisatie met verordende bevoegdheid zoals in zin van artikel 134 Grondwet is principieel anders dan brancheverenigingen in de makelaardij zoals NVM, VBO en Vastgoedpro.

Er geldt geen verplichting voor makelaars of taxateurs om zich aan te sluiten bij een brancheorganisatie. Aan het lidmaatschap van een brancheorganisatie zijn kwaliteitseisen verbonden, onder andere op het gebied van opleiding en certificering. Taxateurs en makelaars die zich bij een van de drie brancheverenigingen NVM, VBO of Vastgoedpro willen aansluiten, moeten ingeschreven staan bij hetzij het NRVt (taxateurs) hetzij bij VastgoedCert dan wel SCVM (makelaars). Door het lidmaatschap van een branchevereniging onderscheiden makelaars en taxateurs zich van niet-georganiseerde beroepsbeoefenaars o.a. op het gebied van tuchtrechtelijk toezicht. De

¹⁹ Rakké, J.T. en W. Huisman: Motieven voor naleving van de wettelijke anti-witwasmeldplicht. In Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving, 2020/1.



Figuur 1

wettelijke titelbescherming en beëdiging tot makelaar of taxateur zijn in 2001 afgeschaft, waarmee ook het wettelijk tuchtrecht voor deze beroepen is komen te vervallen. Leden van de brancheorganisaties staan echter nog steeds allen onder onafhankelijk tuchtrechtelijk toezicht. Dat toezicht is echter niet publiekrechtelijk van aard, maar privaat georganiseerd. Een ander verschil met niet-georganiseerde beroepsbeoefenaars is dat uitsluitend leden van brancheverenigingen aangesloten zijn bij de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC).

Het aantal makelaarsbedrijven is sinds 2010 met ruim 10% toegenomen. Begin 2017 waren er ruim 9.000 makelaars in Nederland, terwijl dat er zeven jaar eerder nog 8200 waren. In 2020 zijn ongeveer 9.000 makelaars werkzaam. De meeste makelaars zijn actief in Noord-Holland. Alleen makelaars die lid zijn van een branchevereniging hebben een erkende opleiding tot makelaar gevolgd en staan onder toezicht. Een erkend taxateur is lid van een branchevereniging en aangesloten bij een taxatieregister VastgoedCert of SCVM. De leden van de drie brancheverenigingen zijn aangesloten bij de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC). De brancheverenigingen voor makelaars onderscheiden zich met hun opleiding en certificering.

Toename FIU-meldingen

In de afgelopen vijf jaar hebben notarissen, makelaars en taxateurs 4500 ongebruikelijke transacties gemeld bij de FIU-Nederland. Daarvan zijn 3600 gedaan door 1150 vennootschappen en 2000 gerelateerd aan vastgoed. De meldingen over vastgoed zijn gedaan door 800 verschillende melders. Een derde van alle meldingen (32%) is afkomstig uit Den Haag, Amsterdam, Rotterdam, Arnhem en Amstelveen. Met name Den Haag springt eruit. Het notariaat meldt meer dan de makelaar. De FIU-Nederland krijgt van taxateurs een handvol meldingen per jaar.²⁰

Respondenten van de FIU-Nederland zien de afgelopen jaren een geleidelijke toename van het aantal meldingen door notarissen en makelaars. Een probleem met nadere analyse is dat het begrip 'makelaar' een oneindige variatie kent (makelaars in granen, makelaars in olie etc.). Dit probleem doet zich ook voor in de politiebestedingen en datasystemen van de FIOD (zie hoofdstuk 3).

Vanwege de wettelijke plicht om registraties na vijf jaar te verwijderen, is het onmogelijk om in de tijd meer strategische analyses te maken. Voor dit onderzoek is relevant dat:

- 90% van de meldingen door makelaar en notaris wordt gedaan op basis van subjectieve indicatoren;

- meldingen van notarissen niet alleen betrekking hebben op vastgoed maar ook op aandelentransacties en het oprichten van rechtspersonen.

2.1.3 Bouwfraude en aandacht voor integriteit

Na de parlementaire enquête (2002) en de Klimopzaak (vastgoedfraude, 2007) hebben de brancheorganisaties in het vastgoed in 2010 het Integriteit Overleg Vastgoedmarkt (IOV) opgericht. Bij het IOV zijn naast de NVM en de KNB ook Aedes (Vereniging van Woningcorporaties), Bouwend Nederland, IVBN (Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland), NEPROM (Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen), NVB (Nederlandse Vereniging van Banken) en Vastgoedmanagement Nederland aangesloten. Het IOV heeft tot doel integriteit en integere werkwijzen te bevorderen in de gehele vastgoedketen, onbetrouwbare partijen en medewerkers te weren en als aanspreekpunt in de vastgoedsector voor overheidsinstanties te functioneren²¹. Eerder waren ook overheidspartijen betrokken die later uit dit samenwerkingsverband zijn gestapt.

Taxateurs

In 2009 hebben de NVM en VBO het NWWI opgericht met als belangrijk doel om geldverstrekkers, intermediairs en consumenten inzicht te bieden in de wijze waarop de waarde van woningen is vastgesteld. Door betrokkenen meer zekerheid te bieden over hoe de waarde tot stand is gekomen wordt bijgedragen aan het voorkomen van taxatiefraude.

Vanwege het publieke belang van vastgoedwaarderingen zagen zowel marktpartijen als toezichthouders de noodzaak om op basis van zelfregulering te komen tot meer eenduidigheid en uniformiteit en een verdere professionalisering binnen de taxatiebranche.

In 2015 hebben NVM, Vastgoedpro en VBO in afstemming met onder meer AFM en DNB meegewerkt aan de oprichting van het NRVT. Het doel van NRVT is – mede in het kader van het publieke belang – het bevorderen van de verdere professionalisering van het beroep van vastgoedtaxateur en van de transparantie van het proces van vastgoedwaarderingen.

De Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM) vraagt van iedere makelaar, taxateur en beleidsbepalende persoon binnen de aangesloten onderneming een Verklaring Omtrent Gedrag. Daarnaast heeft zij als onderdeel van haar integriteitsbeleid een algemeen meldpunt ingesteld naar aanleiding van het IOV, dat afhankelijk van de inhoud meldingen doorgeleidt naar o.a. de interne tuchtspraak, de Commissie Lidmaatschapszaken of de Geschillencommissie Makelaardij in Den Haag (SGC/SGB). Makelaars en taxateurs staan voor de uitoefening van hun poortwachtersfunctie in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) onder toezicht van het Bureau Toezicht Wwft.

2.1.4 KNB en brancheverenigingen in de makelaardij

Positieve betrokkenheid blijkt uit de rol en functie van de beroepsorganisatie en brancheverenigingen. Deze vervullen een initiërende, ondersteunende en toetsende rol.

De initiërende rol blijkt uit:

- het wijzen van leden op de Wwft-verplichtingen;
- sinds de invoering van de WID/MOT en later de Wwft wordt langs verschillende wegen voorlichting gegeven (website, bijeenkomsten, opleidingen) over het vervullen van de onderzoek- en meldplicht uit de Wwft;
- een Verordening die notarissen en kandidaat-notarissen verplicht een zogenoemde Eigen Verklaring in te vullen, waarin staat dat zij maat-

²⁰ Interviews FIU-medewerkers

²¹ <https://www.ivbn.nl/viewer/file.aspx?FileInfoID=921>

regelen hebben getroffen voor de naleving van de toenmalige MOT-wetgeving. De verordening gaf aanleiding tot onderling overleg en discussie op de kantoren en het alsnog opstellen van een procedure, deze te actualiseren of een bijeenkomst met de medewerkers te beleggen;

- de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie brengt in 2009 een persbericht uit, waarin zij zegt het voortouw te willen nemen door alle brancheorganisaties uit te nodigen om tot een verbetering van de integriteit te komen in de hele vastgoedsector.²² Aanleiding hiervoor is een kritisch rapport over de integriteit van de Nederlandse vastgoedwereld dat de Nyenrode hoogleraren Berkhout en Jeurissen hebben geschreven. In het rapport Net werken en netwerken beschrijven zij de percepties van integriteit binnen de Nederlandse vastgoedbranche. Voor het onderzoek hebben zij ruim 500 vastgoedprofessionals bevestigd;

- de belangenbehartiging bij departementen, de overlegstructuren met toezichthouders en de actieve rol van branchevertegenwoordigers bij operationele toezicht- en opsporingsprocessen;

- de bijdragen aan het publieke debat over de Wwft middels (K)ringbijeenkomsten van notarissen en regionale bijeenkomsten van makelaars; en in de afgelopen jaren multidisciplinaire bijeenkomsten met het provinciaal bestuur, toezichthouders en opsporingsdiensten;

- bijdragen aan het politiek-bestuurlijke debat over verruiming van de juridische onderzoeksmogelijkheden in het kader van de Wwft.

De ondersteunende rol wordt ingevuld door:

- het vrijmaken van functionarissen voor Wwft-zaken die zowel naar derden als naar leden als vraagbaak functioneren en het oprichten van een meldpunt integriteit;

- als KNB, NVM, VBO en Vastgoedpro ieder een beleidsmedewerker aan te stellen die vrijwel full time bezig is met Wwft-zaken, zoals voorlichting, lobbyen op departementen, het bijwonen van bijeenkomsten en uitvoeren van projecten met de FIU, het BFT en het RIEC; uit gesprekken met deze beleidsmedewerkers en tientallen functionarissen binnen de rechtshandhaving met wie zij samenwerken wordt duidelijk welke rol zij vervullen en hoe deze wordt gewaardeerd (hier wordt in hoofdstuk 4 dieper op ingegaan);

- als KNB leden ondersteuning te bieden voor de correcte naleving van de Wwft en door vertrouwensnotarissen aan te wijzen die beroepsgenoten adviseren over de meldingsplicht van de Wwft.

De ondersteuning van de (kandidaat-)notarissen bestaat onder meer uit:

- een handleiding met bijlagen voor de toepassing van de Wwft;

- een checklist voor de behandeling van ABC-transacties;

- een lijst met aandachtspunten voor de behandeling van aandelenoverdrachten;

- een document over de meest gestelde vragen en antwoorden over de Wwft;

- een publieksinformatiekaart om (nieuwe) cliënten over de Wwft te kunnen informeren;

- cursussen en artikelen/berichten in vakbladen, Notariaat Magazine en op NotarisNet om de kennis van het notariaat up-to-date te houden;

- het recente KNB-initiatief om strategische analyses te (laten) maken over aard en omvang van vastgoedfraude en Wwft-overtredingen in relatie tot het notariaat. Veel kennis is tot nu toe casuïstisch (zie hoofdstuk 3).

De toetsende rol uit zich in:

- het invoeren van een collegiaal toetsingsproces door de KNB in 2007 dat wordt ondersteund door het KNB-auditbureau;

- het invoeren van een collegiaal toetsingsproces door de NVM in 2017.

Brancheverenigingen geven op verschillende manieren inhoud aan de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft, mede onder invloed van de recente discussie over 'ondermijning'.

2.1.5 Moreel ondernemerschap²³

Maatschappelijk waarden en doelen zijn onderdeel gaan uitmaken van actuele thema's als maatschappelijk verantwoord ondernemen, corporate social responsibility en duurzaamheid. Institutionele beleggers, politici, non-gouvernementele organisaties en natuurlijk klanten vragen - nee, eisen - van een bedrijf dat het zich maatschappelijk verantwoord gedraagt. Ondernemingen moeten niet zo zeer kijken naar snel gewin voor aandeelhouders, maar juist sturen op waarde schepping op lange termijn. Duurzaam, ethisch juist, sociaal en betrokken; dat zijn kernwoorden van moreel ondernemerschap.²⁴

Brancheverenigingen spelen een scharnierfunctie in dit maatschappelijk krachten spel. Op haar website schrijft de KNB in 2015²⁵ dat de notaris een belangrijke rol speelt in het correct naleven van de Wwft. De beroepsorganisatie heeft de woordvoerders notariaat in de Tweede Kamer met het oog op het Algemeen Overleg Witwassen laten weten dat Wwft-onderwerpen op de bestuur agenda van de brancheverenigingen staan. Notulen, verslagen en/of evaluatierapporten blijken desgevraagd niet beschikbaar.

2.1.6 Fraudenotitie KNB²⁶

De KNB schrijft in haar Fraudenotitie dat zij van haar leden alertheid en een integere en actieve beroepshouding verwacht. De KNB wil een groter fraudebewustzijn binnen het notariaat op

verschillende manieren bevorderen. De beroepsorganisatie beklemtoont dat een gedegen cliënt-onderzoek maatschappelijk belangrijk is, maar dat er momenteel niet altijd voldoende bronnen beschikbaar zijn voor zulk onderzoek. Zij spant zich er daarom voor in dat notarissen de beschikking krijgen over meer middelen om dit onderzoek altijd goed te kunnen doen.

De KNB pleit voor invoering van een centraal aandeelhoudersregister (CAHR) dat door notarissen wordt gevuld op basis van door hen opgestelde akten en waartoe onder anderen notarissen toegang hebben. Het CAHR verzamelt en ontsluit zo betrouwbare informatie over aandelen en aandeelhouders van bv's en niet-beursgenoteerde nv's en geeft hierdoor zicht op wie schuilgaan achter deze rechtspersonen. Verder pleit de KNB ervoor dat notarissen in het Handelsregister kunnen zoeken op natuurlijke personen, zodat zij bij het cliëntonderzoek meer zicht krijgen op (achterliggende) personen, mogelijke netwerken en bestaande structuren. In hoofdstuk 4 wordt hier dieper op ingegaan.

2.1.7 Collegiale toetsing KNB

Sinds eind 2006 wordt door de KNB samen met het BFT gewerkt in een systeem van collegiale toetsing in de vorm van peer review, een stelsel van kwaliteitsbevordering door beroepsgenoten die audits uitvoeren (auditoren).²⁷ In 2017 is het stelsel geëvalueerd en op een aantal punten aangepast. Kantoren worden eens in de drie á vijf jaar getoetst. De frequentie is hoger als een kwaliteitstekort wordt geconstateerd of de kans op notariële ongelukken groot is. Wanneer de situatie zorgwekkend is dan zal de praktijk onder 'bijzonder beheer' worden geplaatst. Jaarlijks bezoeken de auditoren een representatieve dwarsdoorsnede van de kantoren. De KNB verzamelt zo informatie over de

²² <https://www.narcis.nl/publication/RecordID/0ai%3Asurfsharekit.nl%3A6e4c7fe6-cb20-4089-b44c-f3d5cfd5df2>

²³ <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/09/20/een-handleiding-moreel-leiderschap-in-zeven-onmisbare-kwaliteiten-a3974130>

²⁴ Zie noot 23.

²⁵ <https://www.knb.nl/nieuwsberichten/notaris-belangrijk-in-correct-naleven-Wwft>

²⁶ <https://www.knb.nl/standpunten/fraudepreventie>

²⁷ Collegiale toetsing is wettelijk verankerd in art. 61A Wna. De Verordening op de kwaliteit regelt een aantal details.

ziens- en handelwijzen van notarissen over actuele thema's. Jaarlijks voeren auditoren ongeveer tien toetsingen uit met een minimum van vijf. Een auditor moet minimaal 7 jaar werkervaring hebben als notaris, toegevoegd notaris, kandidaat-notaris, in vaste dienst of als freelancer dan wel zzp'er. De auditor wordt voor minstens drie jaar aangesteld en moet bereid zijn deel te nemen aan verplichte opleidings- en evaluatiedagen en mag geen tucht-rechtelijke antecedenenten hebben. De opleiding tot auditor duurt vier dagen en is verdeeld over een periode van twee tot vier maanden. Het programma bestaat uit een introductiedag auditvaardigheden en een oefendag waarin een simulatie wordt uitgevoerd. Daarna loopt de auditor-in-spie een dag mee met een ervaren auditor. Vervolgens gaat de 'leerling' zelfstandig een proefaudit doen bij een kantoor dat zich hiervoor vrijwillig heeft gemeld.

Er is wel een auditbegeleider bij die voor, tijdens en na de audit tips en feedback geeft. De begeleider doet verslag aan het auditbureau over de voortgang en laat weten wat goed gaat en waar misschien nog extra aandacht nodig is.

De toetsing neemt een dag in beslag en wordt uitgevoerd door een auditor en een assistent. Een auditor maakt vooraf een auditplan, dat is gericht op de risico's en risicobeheersing van de betreffende praktijk. In de 'uitgangspunten voor een goed functionerend kantoor' staan de vijf kwaliteitsaspecten van de notariële praktijk die onderwerp zijn van de toetsing en de rapportages:

- Interne organisatie
- Opdrachtproces
- Continuïteit en ontwikkeling
- Vakbekwaamheid
- Belehring

Vanuit de KNB worden jaarlijks enkele actuele thema's op alle kantoren aan de orde gesteld. Bijvoorbeeld implementatie van nieuwe regelgeving of de aanpak van een bepaald vraagstuk. De audit bestaat altijd uit:

- een beginesprek met de notaris(sen). Aan de orde komen o.a. de staat van de praktijk, ontwikkelingen, kansen en bedreigingen, toekomst, bijzonderheden;
- gesprekken met medewerkers en behandelaars, verdeeld over de dag;
- dossieronderzoek;
- een eindgesprek.

De auditor benoemt de noodzakelijke verbeteringen. Er is ruimte voor advies, aanbevelingen en preventieve actie. Soms is een verbetertraject noodzakelijk, soms een heraudit. Dit staat in de beknopte, beschrijvende rapportage met enkele vaste onderdelen.

2.1.8 Vertrouwensnotarissen

Notarissen die twijfels hebben bij een bepaalde zaak kunnen die twijfels vertrouwelijk bespreken met een vertrouwensnotaris.

2.1.9 Het notarieel tekort

Noordhoek (2019) werkt in zijn proefschrift Werken aan het notarieel tekort de wijze uit waarop het notariaat in heden en verleden aan de eigen kwaliteit en reputatie heeft bijgedragen. De focus ligt op besluitvorming en uitvoering van de door de KNB ingezette intercollegiale toetsing.

Lang heeft het notariaat zich volgens Noordhoek achtergesteld gevoeld ten opzichte van andere juridische beroepsgroepen. Het wegwerken van dit 'notarieel tekort' is, volgens Noordhoek, glansrijk gelukt. Het aanvankelijke succes heeft 'helaas ook tot situaties van overmoed' geleid. Dit had 'ernstige reputatieschade tot gevolg'. Daardoor kwam het notariaat onder druk te staan.

Als reactie daarop wordt het Bureau Financieel Toezicht opgericht. Noordhoek's proefschrift gaat over de gecompliceerde relatie tussen publieke bevoegdheden die het notariaat heeft en het tot twee keer toe ingrijpen door de overheid in de afgelopen veertig jaar.

Mede dankzij het stelsel van intercollegiale toetsing lijkt er bij het notariaat nu weer een nieuw evenwicht te ontstaan, schrijft Noordhoek. Zijn conclusie is dat extern en intern toezicht niet meer zonder elkaar kunnen. Noordhoek laat zien waar het KNB en BFT elkaar kunnen aanvullen om een toekomstig notarieel tekort te voorkomen.

2.1.10 NVM Auditsysteem (2016-2020)

In 2016 vindt een pilot intercollegiale audits plaats. Het doel is de kwaliteit te waarborgen en te verbeteren. Aan de pilot doen achttien auditoren mee, die na een korte training ruim honderd kantoren bezochten. Onder de deelnemers aan de pilot, bevinden zich ook makelaars/taxateurs die sceptisch zijn en bedenkingen hebben. Toch is na afloop bijna 80% positief, omdat audits bijdragen aan zowel de kwaliteit van de kantoren als de uitstraling van de NVM.

De Ledenraad van de NVM besluit dat de pilot wordt omgezet in een permanent kwaliteitssysteem, dat bij notarissen, deurwaarders en advocaten zijn waarde heeft bewezen. Het kwaliteitssysteem is in 2017 in de praktijk getest en ingericht op makelaars en taxateurs. Het systeem is gebaseerd op intercollegiale audits. Daarmee wordt een kantoor geaudit door een collega van een vergelijkbaar kantoor uit een andere NVM-regio. Het auditsysteem is ontwikkeld door de hierboven genoemde Noordhoek.

Het idee achter het systeem is dat de collega's wel veel raakvlakken hebben, maar 'niet in elkaars vaarwater zitten'. Dat vergemakkelijkt de audit. In andere branches is al gebleken dat een collega als auditor als prettiger wordt ervaren dan een externe auditor. Een ervaren collega kent de bedrijfsvoering van een makelaar als geen ander, weet waar hij over praat en kan aanbevelingen doen die op zijn eigen kennis en ervaring zijn gebaseerd. Een audit is kosteloos. Pas bij een heraudit gaat het kwaliteitssysteem een kantoor geld kosten.

Een audit neemt een dag in beslag. De auditor ver-

richt voorwerk door registers te checken en heeft dus vooraf een beeld van het kantoor dat hij gaat auditen. In het startgesprek wordt afgetast of dat beeld klopt met wat hij aantreft en met de ambitie van de makelaar/taxateur en zijn kantoor.

Het startgesprek vormt de basis voor dossieronderzoek en gesprekken met andere medewerkers van het kantoor. De audit eindigt met een eindgesprek, waarin de auditor zijn bevindingen toelicht en aanbevelingen doet.

Uiterlijk twee weken later resulteert dat in een auditverslag, waarin kan staan dat het kantoor voldoet en excelleert op de NVM-kernwaarden op het gebied van deskundigheid, integriteit, transparantie en onafhankelijkheid, aangevuld met goede communicatie.

Het kan zijn dat een kantoor onder voorwaarden aan de kernwaarden voldoet. In dat geval wordt aangegeven wat binnen drie maanden aantoonbaar moet zijn hersteld om alsnog aan de NVM-kernwaarden te voldoen.

In het uiterste geval, als er sprake is van gebreken en onwil om dit te verbeteren, wordt de naam van het kantoor doorgegeven aan de Commissie Lidmaatschap die dan een eigen onderzoek begint. Dit is uitzonderlijk. Uit de pilot blijkt dat 60% van de kantoren aan alle NVM-regelgeving voldoet, terwijl bij 5% sprake is van structurele gebreken. Het auditsysteem is in de eerste plaats bedoeld om samen aan een betere kwaliteit te werken. Voor veel kantoren is de audit een mogelijkheid om te sparren met een collega en erachter te komen wat zij kunnen verbeteren.

In het voorjaar 2020 zijn 75 auditoren werkzaam. Het streven is een aantal van 100 auditoren. Dat betekent dat alle kantoren om de twee jaar worden geaudit. Potentiële auditoren dienen een motivatie te schrijven en een cv aan te leveren. Er is een profielschets voor auditor waaraan men dient te voldoen. Dan vindt een selectiegesprek plaats.

Auditoren krijgen een opleiding van twee dagen.

Het NVM-auditbureau ondersteunt het auditproces en is drie jaar geleden opgericht. Er werken vijf medewerkers.

Audits hebben geen handhavende/bestrafende functie maar zijn gericht op verbeteren van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en voldoen aan wettelijke plichten waaronder de erecode (leren). De nadruk ligt op de regels waaraan leden zich moeten houden en registratieverplichtingen en kwaliteitsregels. Maar ook de Wwft-regels maken onderdeel uit van de audits.

De NVM is bezig met de ontwikkeling van een evaluatie-module om de kwaliteit van de audits verder te verbeteren.

2.1.11 Tuchtrect en Commissie lidmaatschapszaken
NVM-leden of NVM-makelaars die zich niet aan de regels houden kunnen voor de onafhankelijke tuchtrechter worden gebracht. Klachten kunnen bijvoorbeeld worden ingediend door de Commissie Lidmaatschapszaken, die een normerende functie heeft. De tuchtrechter in eerste instantie is de regionale Raad van Toezicht. Deze Raad kan NVM-leden of NVM-makelaars die hun werk niet goed doen een berisping, boete of schorsing opleggen of de aansluiting bij de NVM beëindigen. Bij ernstige fouten krijgt de beklagde een berisping, in zeer ernstige gevallen wordt de beklagde tijdelijk geschorst en in het ernstigste geval verliest de makelaar zijn aansluiting bij de NVM. Een tuchtrechter kan geen schadevergoeding toekennen.

Vastgoedpro en VBO kennen beiden ook onafhankelijk tuchtrect (alle drie zijn op andere wijze georganiseerd) en om het ingewikkeld te maken kent NRVt ook tuchtrechtspraak (ongeacht of/ bij welke brancheorganisatie de taxateur is aangesloten).

2.1.12 Netwerkrelaties KNB, de NVM, VBO en Vastgoedpro

De KNB, de NVM, VBO en VastgoedPro hebben een beleidsmedewerker die belast is met het onderhouden van contacten met AML-partners zoals het:

- FIU-Nederland
- Openbaar Ministerie
- Bureau Toezicht Wwft van de Belastingdienst
- RIEC's en Fieldlabs
- Vastgoedprojecten van gemeenten
- Politie

De beleidsmedewerkers van de makelaarsverenigingen werken onderling nauw samen.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de rol die de beleidsmedewerkers spelen bij het informeren van verschillende AML-organisaties. Zij spelen een adviserende rol bij een aantal RIEC's en Fieldlab-projecten en geven daar aan wat in een specifieke casus de beste aanpak zou kunnen zijn. In toenemende mate is sprake van afweging van belangen tussen partners in samenwerkingsverbanden. En discussies of de branchevereniging een disciplinerende rol zou moeten hebben of dat het BFT zou moeten optreden dan wel een strafrechtelijk onderzoek op zijn plaats zou kunnen zijn.

2.2 Uitbesteding Wwft aan de markt

Er zijn verschillende bedrijven die producten en dienstverlening hebben ontwikkeld om makelaars te ondersteunen in de naleving van de Wwft.²⁸ Een daarvan levert een risicobeoordeling op maat en een geautomatiseerd proces, waarmee de naleving wordt gewaarborgd.²⁹

'Wij zijn erin geslaagd om samen met Makelaarsland een digitaal proces op te tuigen waarmee zij aan de verplichtingen die de Wwft aan de makelaardij oplegt kunnen voldoen,' aldus de directeur.

'Makelaars zitten helemaal niet te wachten op deze uit Europese richtlijn voortvloeiende poortwachtersrol. Makelaarsland verkoopt jaarlijks duizenden woningen. Wij willen zeker al onze verkopers en kopers niet opzadelen met administratieve rompslomp. Samen met een consultancy bedrijf hebben we een efficiënte, digitale oplossing gevonden. Dit proces speelt zich volledig af achter de schermen, waardoor niemand hier iets van merkt. Met de implementatie zijn we 100% Wwft-proof,' aldus Jeroen Stoop, oprichter en directeur van Makelaarsland.³⁰

Deze samenwerking vloeit voort uit de overeenkomst die het bedrijf eerder al sloot met de NVM. Om te voldoen aan de Wwft-verplichtingen levert dit bedrijf WwftCheck, het HandboekNow en de CountryCheck.³¹ Het bedrijf verleent deze diensten aan makelaars/taxateurs, notarissen, betaalinstanties, banken, belastingadviseurs/fiscaal juristen en verzekeringsmaatschappijen.

Inmiddels heeft dit bedrijf ook overeenkomsten gesloten met VBO en Vastgoedpro.

2.3 Opstandige betrokkenheid

2.3.1 Inleiding

Onder 'opstandige betrokkenheid' wordt verstaan dat de zakelijke dienstverleners 'reserves' hebben over de Wwft. Wat is de wetenschappelijke onderbouwing voor 'opstandige betrokkenheid'?

Brancheverenigingen bevinden zich tussen hamer (wetgever en toezicht) en aambeeld (de leden). Dat geldt voor de KNB en voor de NVM en andere brancheverenigingen in de makelaardij. Waaruit blijkt dit?

2.3.2 Weerstand tegen invoering collegiale toetsing KNB/NVM

In 2007/2008 begint de KNB met een pilot collegiale toetsing. Het 'notaris- aambeeld' is *not amused*. Het auditsysteem wordt met scepsis en cynisme ontvangen. In de eerste twee jaren zijn er 'weiger-notarissen' die het principiële onjuist vinden dat een dergelijk auditinstrument wordt ingevoerd. Het bestuur van de KNB gaat in gesprek met deze 'weiger-notarissen'. In de eerste halfjaarrapportage (2007) collegiale toetsing van het notariaat staat onder meer: 'De noodzaak voor WID/MOT-onderzoek wordt wel ingezien, maar men is soms van mening dat de misstanden altijd een deur verder plaatsvinden.'

De audits vinden geleidelijk hun weg binnen het notariaat en er is sprake van meer acceptatie. Een onderscheid kan volgens betrokkenen worden gemaakt tussen leden die niet 'niet kunnen en niet willen'. Niet kunnen hangt samen met de geringe omvang van veel kantoren. Het auditsysteem wordt geïntroduceerd tijdens de crisis van 2008 en de moeilijke periode daarna. De acceptatie van het systeem van collegiale toetsing is nadien weliswaar toegenomen. Maar alle halfjaarrapportages laten zien dat het nut en de noodzaak van de Wwft onder leden ter discussie staat.³²

2.3.3 Consultatie-documenten uitbreidingen Wwft

De consultatiedocumenten die brancheverenigingen uitbrengen is een bruikbare bron om (in-)directe uitspraken te doen over het draagvlak. Naar goed gebruik vragen de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Financiën wat branches vinden van nieuwe wetswijzigingen en beleidsplannen witwassen.

Het notariaat

Op 26 februari 2019 stuurt de KNB aan de minister van Financiën en aan de minister van Justitie en

²⁸ <https://complynow.eu/>

²⁹ <https://www.vastgoedactueel.nl/makelaarsland-makelaars-vanaf-nu-ontzorgd-door-digitaal-proces-bij-wwft/>

³⁰ <https://www.vastgoedactueel.nl/makelaarsland-makelaars-vanaf-nu-ontzorgd-door-digitaal-proces-bij-wwft/>

³¹ <https://complynow.eu/>

³² Ik heb de beschikking gekregen over de halfjaarrapportages 2007-2019. Deze worden ook gebruikt om inzicht te krijgen in de aard en omvang-vraagin hoofdstuk 3.

Veiligheid een reactie op het consultatiedocument vierde anti-witwasrichtlijn.³³

Enkele commentaren:

- De administratieve lasten die voor de Wwft-instellingen en het bedrijfsleven uit het Uitvoeringsbesluit voortvloeien worden onderschat. Op verschillende onderdelen brengt het Uitvoeringsbesluit een lastenverzwaring met zich mee.
- Het is niet langer mogelijk omstandigheden aan te wijzen waarin vereenvoudigd cliëntenonderzoek kan plaatsvinden. Instellingen moeten daardoor steeds op basis van een risicoanalyse beoordelen of er sprake is van een lager risico op witwassen of financieren van terrorisme. Deze wijziging kan er bovendien toe leiden dat instellingen in minder gevallen kunnen volstaan met een vereenvoudigd cliëntenonderzoek.
- De PEP-definitie wordt uitgebreid waardoor er in meer gevallen verscherpt cliëntenonderzoek moet worden verricht.
- Door wijziging van het UBO-begrip zullen instellingen meer personen dan voorheen moeten identificeren als UBO en in die gevallen ook redelijke maatregelen nemen om de identiteit van de UBO te verifiëren. Er zullen daardoor ook meer UBO-gegevens moeten worden bewaard.
- Voor belastingadviseurs, accountants, advocaten, notarissen en vergelijkbare dienstverleners zouden dezelfde indicatoren moeten gelden; door hen als één groep aan te merken kan de overzichtelijkheid van de diverse indicatoren worden bevorderd.

De makelaardij

Brancheverenigingen trekken in de portefeuille Wwft/ondermijning gezamenlijk op in belangenbehartiging richting departementen, met bijdragen aan het publieke debat over Wwft en met overleg met de toezichthouder en FIU. De NVM, VBO en Vastgoedpro reageren gezamenlijk op het wetsvoorstel 'plan van aanpak witwassen'

(2019). Zij onderschrijven de doelstellingen van de wet, maar hebben 'principiële bedenkingen bij de uitvoerbaarheid van de verplichtingen en de daaruit voortvloeiende administratieve en financiële lasten.'

De kosten zijn in de verschillende bronnen een terugkerend onderwerp. Zoals in het theoretisch kader is aangegeven, verschilt de mindset van de publieke en de private sector. Het normatieve criminaliteitsbegrip van de overheid is niet altijd gelijk aan het pragmatische criminaliteitsbegrip van de private sector. Publieke AML-functionarissen nemen een normatief denkkader mee naar hun werk. Dat normatieve denkkader is opgebouwd uit de begrippen als aantasting van de integriteit van het financiële stelsel, onder- en bovenwereld vermenging en de aanname dat witwassen verwerpelijk is en niet voor niets strafbaar is gesteld.

Bij marktpartijen spelen zulke normatieve uitgangspunten ook een rol, maar deze zijn pragmatischer in denken en doen. In het bijzonder geldt dit voor het verscherpt cliëntenonderzoek, waarbij navraag dient te worden gedaan bij de vorige dienstverleners van de klant. In de memorie van toelichting staat dat deze verplichting is beperkt tot dezelfde categorie Wwft-instelling. Maar, aldus de reactie, 'niet nader wordt toegelicht hoe een instelling kan (moet?) achterhalen bij welke andere instelling(en) de opdrachtgever heeft aangeklopt (...) hoe ver strekt het onderzoek dan wel?'

Dit pragmatisme werkt door in marktverhoudingen en de onderlinge rivaliteit tussen makelaarskantoren. De Wwft is onderdeel van een groter geheel van afwegingen en belangen die van invloed zijn op de makelaar. Een complicerende factor is dat 'collega Wwft-instellingen op hun vakgebied doorgaans tegelijkertijd concurrenten (zijn)': de potentiële opdrachtgever voor de één is

vaak tegelijkertijd een potentiële opdrachtgever voor de ander.

Voor toezichthouders en opsporingsambtenaren is de Wwft veelal zwart-wit: je overtreedt de wet of niet. In de marktcontext is het echter vaak niet zo eenvoudig. Er zijn grijze gebieden, waarin de context van de zakelijke relaties, de deal en de commerciële belangen variëren. Afhankelijk van wisselende contexten worden beslissingen genomen die niet altijd worden ingegeven door de normativiteit van de Wwft.

Een tweede complicerende factor is dat weliswaar wordt gepraat over informatiedeling, maar er nauwelijks bevoegdheden voor zijn, aldus de brancheverenigingen. Naast rechtstreeks toegang tot het UBO-register en het – nog niet bestaande – centraal aandeelhoudersregister 'zouden ruimere mogelijkheden om onderling informatie te delen een efficiënte uitvoering van de Wwft ten goede komen'. Dit argument beïnvloedt het draagvlak en werkt door – zo zullen we ook zien in hoofdstuk vier – in de bereidheid tot samenwerking.

In de praktijk van de makelaardij spelen behalve kosten en commerciële factoren ook onvrede mee over de 'tools' die men ter beschikking heeft als men de Wwft-plichten wil vervullen. Hetzelfde zien we bij het notariaat. Zo zijn er 'zorgen over telkens toenemende regeldruk'.

Andere klachten:

- 'Anti-witwaswetgeving is continu 'werk in uitvoering' (...), de materie wordt steeds ingewikkelder en omvangrijker en de financiële lastendruk neemt hand over hand toe'.
- Er komen 'steeds zwaardere onderzoeksplichten, terwijl daar anderzijds nauwelijks bevoegdheden tegenover staan'.

Behalve deze kritiek speelt soms nog een principiële punt bij respondenten: 'Wij zijn geen sheriffs, geen verlengstuk van de overheid'. Het is een argument dat steeds terugkeert sinds het witwas-

sen aan het einde van de vorige eeuw op de (inter)nationale politieke agenda staat. De verschillende argumenten hebben invloed op het draagvlak. De Wwft zit meer in het DNA van AML-functionarissen dan in het DNA van de adressanten.

Hier speelt het aloude sociale wetenschap adagium 'if things are perceived as real they're real in their consequences'. Indien nut en noodzaak van de Wwft, de perceptie dat de overheid de markt niet echt in staat stelt om inhoud te geven aan onderzoeksmogelijkheden alsmede kosten een rol spelen, dan zal dat in zekere zin invloed hebben op het draagvlak. Om dit nader te bezien, worden ook andere bronnen geraadpleegd. Op grond van interviews, open bronnen en interne notities kan de volgende lijst van 'knelpunten en weeffouten' worden opgesteld die aangeven dat het draagvlak voor de Wwft binnen de makelaardij 'werk in uitvoering' is:

- Naam meldende instelling standaard in straf-dossier ('angst voor represailles).

Dit is het gevolg van het feit dat de naam van de melder automatisch wordt opgenomen in het strafdossier. De Nederlandse makelaars en taxateurs pleiten voor regelgeving waarmee voorkomen wordt dat de naam van de melder van een ongebruikelijke transactie (standaard) in het strafdossier wordt opgenomen. Gemakshalve wordt dit vaak aangeduid met "anoniem melden". De melding zelf geschiedt niet anoniem (anders valt niet te controleren of de meldplichtige instelling aan haar wettelijke meldplicht voldoet), maar de naam van de melder wordt verder niet bekend gemaakt. Deze wordt althans niet (standaard) in het strafdossier opgenomen.

- Onvoldoende evenwicht tussen wettelijke taken en bevoegdheden.

De Nederlandse makelaars en taxateurs pleiten voor voldoende bevoegdheden voor makelaars om de poortwachtersfunctie adequaat uit te oefenen. Dat ruimere bevoegdheden om (o.a.

³³ Brief KNB van 26 februari 2018 aan de minister van Financiën en de minister van Justitie & Veiligheid inzake wijzigingen van de Wwft: <https://www.knb.nl/stream/advies-consultatie-uitvoeringsbesluit-wwft>

onderling) informatie te delen kunnen bijdragen aan het in een vroeg stadium detecteren en voorkomen van ondermijning zal niemand ontkennen, aldus de vertegenwoordigers van de brancheverenigingen. Desondanks zijn de mogelijkheden voor poortwachters om onderling (al dan niet cross-sectoraal) informatie uit te wisselen volgens hen uiterst beperkt.

- **UBO-register.**

De Nederlandse makelaars en taxateurs hebben 'ernstige bedenkingen' bij het Nederlandse voornemen om (een groot gedeelte van) de wettelijk omkaderde groep Wwft-instellingen de toegang te onttrekken tot het afgeschermd, niet-openbare gedeelte van het UBO-register. Zij kunnen een en ander niet rijmen met internationale afspraken in het kader van de zogenoemde Vierde Witwasrichtlijn.

Om als poortwachter goed te kunnen functioneren is in de ogen van de Nederlandse makelaars en taxateurs (volledige) toegang tot de instrumenten die nodig zijn om een cliëntenonderzoek goed uit te voeren onontbeerlijk. In het bijzonder pleiten zij voor rechtstreekse toegang tot het volledige UBO-register.

- **Ander gewenste instrumentaria.**

Makelaars zouden op naam willen kunnen zoeken in het Handelsregister en toegang krijgen tot het (nog in het leven te roepen) centraal aandeelhoudersregister. Dit zou de uitvoerbaarheid van de wet vergroten. Ook uitbreiding van de mogelijkheden om onderling informatie uit te kunnen wisselen, zowel tussen makelaars onderling als cross-sectoraal bijvoorbeeld met het notariaat, banken en financieel adviseurs wordt in dit verband naar voren gebracht.

- **Administratieve lasten.**

De Nederlandse overheid lijkt, volgens de

brancheorganisaties, weinig oog te hebben voor het feit dat de uit de wet voortvloeiende (administratieve) regeldruk, de kosten en het tijdsbeslag op individuele makelaars steeds groter worden. Door steeds verdergaande onderzoekplichten op te leggen zonder daar bevoegdheden/ goede hulpmiddelen tegenover te stellen, wordt eigenlijk het onmogelijke gevraagd.³⁴

- **Wettelijke regulering beroep?**

Indien de wettelijk afgebakende groep meldplichtige instellingen als te diffuus wordt ervaren om speciale bevoegdheden toegekend te krijgen, zou het beroep makelaar -net als voorheen- wettelijk gereguleerd kunnen worden. In het verleden was de titel makelaar beschermd en vormden makelaars een duidelijk omkaderde groep. Een alternatieve mogelijkheid is om uitsluitend bevoegdheden toe te kennen aan makelaars die onder onafhankelijk tuchtrecht vallen. Of uitsluitend aan bij de FIU als makelaars geregistreerde instellingen.

- **Makelaars op één lijn met taxateurs?**

Als de Nederlandse wetgever uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden voor makelaars niet wenselijk acht (A), ligt het voor de hand om hen te ontheffen van de onderzoeksplicht (B). De Nederlandse makelaars en taxateurs pleiten ervoor dat meldplichtige instellingen ofwel allemaal toegang tot het volledige UBO-register krijgen, ofwel - mede gezien de praktische gevolgen van het niet rechtstreeks toegankelijk zijn - dat de instellingen die geen rechtstreekse toegang krijgen, worden ontheven van verplichtingen als het uitvoeren van UBO-onderzoeken etc. Makelaars zouden in dat geval nog wel steeds vallen onder de meldplicht. Ongebruikelijke transacties dienen zij, net als taxateurs, dan nog steeds te melden.

- **Bemiddeling bij (ver)huurovereenkomsten (afbakening).**

De Nederlandse makelaars en taxateurs pleiten voor een betere afbakening tussen (bemiddeling bij) huurovereenkomsten die wél en (bemiddeling bij) huurovereenkomsten die niet onder de Wwft vallen.

Sinds kort vallen ook huurovereenkomsten onder de reikwijdte van de Wwft. Nederland hanteert op dit moment een ondergrens van 10.000 euro per maand. Lang niet alle makelaars hebben daar mee te maken, maar de grens kan zomaar verlaagd worden.

Een van de kritiekpunten van de Nederlandse makelaars en taxateurs is dat deze ondergrens niet duidelijk afgebakend is.³⁵

Daar komt bij dat met een ondergrens van € 10.000 per maand het overgrote deel van de huurtransacties nog steeds niet onder de Wwft zullen vallen. Bij de FIU kan geen melding gemaakt worden van een ongebruikelijke (ver)huurovereenkomst m.b.t. huren onder deze ondergrens. Een meldrecht voor ongebruikelijke huurtransacties beneden de ondergrens zou een stap in de goede richting kunnen zijn. Specifiek met betrekking tot de meldplicht - en uitdrukkelijk niet met betrekking op de onderzoeksplicht - stellen de Nederlandse makelaars en taxateurs voor om helemaal geen ondergrens te hanteren, waardoor ongebruikelijke verhuurtransacties altijd gemeld moeten worden.

- **Verplicht onderzoek doen naar de wederpartij van de cliënt van de makelaar.**

Daar zit volgens de makelaars een spanning in, omdat de makelaar op basis van de wet een partijdige belangenbehartiger is. Wat dat betreft is de situatie van de makelaar het beste te vergelijken met de positie van een advocaat. In

de praktijk blijkt dat de wederpartij vaak terughoudend is om informatie te verstrekken over de omvang en herkomst van eigen middelen omdat dat de onderhandelingspositie schaadt. De Nederlandse makelaar is niet een soort mediator zoals wel vaak verondersteld wordt. Deze weeffout m.b.t. de speciale situatie van de Nederlandse bemiddelaar wordt hersteld als een makelaar op dit punt op één lijn gesteld wordt met een advocaat die ook partijdig is en de wederpartij van zijn opdrachtgever ook niet hoeft te identificeren.

2.4 Niet-naleven Wwft-verplichtingen

2.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op cijfers en casuïstiek over het niet-naleven van de Wwft. De cruciale vraag is hoe deze cijfers te duiden en wat de waarde is van de casuïstiek (generaliseerbaarheid). De vraag komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 3 (aard- en omvang van (on)bewuste betrokkenheid). Voor dit hoofdstuk over het draagvlak gaat het er vooral om wat wordt gezegd over niet-naleving.

2.4.2 Rapporten collegiale toetsing KNB

Witwassen en fraudepreventie komt in alle toetsingen aan de orde. Naast de verplichting een risicobeleid op schrift te hebben is het van belang dat medewerkers voldoende zijn toegerust om ongebruikelijke of opmerkelijke dossiers te herkennen. Auditoren hebben daarom in veel rapportages het advies opgenomen te zorgen voor (online) (bij)scholing van alle (kandidaat-) notarissen en medewerkers als het gaat om bestaande kennis van de Wwft.

Ik geef uit de verschillende halfjaarrapportages over de periode 2016-2019 casuïstiek en bevindingen die betrekking hebben op de Wwft. De Wwft blijft in 2016 aandacht vragen.

- 'Vraagstukken die verband houden met de Wwft zijn ook in de afgelopen periode weer

³⁴ Zie in dat kader ook de reactie van de Nederlandse makelaars en taxateurs (gezamenlijke reactie van NVM, VBO en Vastgoedpro) op het wetsvoorstel "plan van aanpak witwassen": <https://www.internetconsultatie.nl/wetplanvanaanpakwitwassen/reactie/872d4f49-5528-4b2e-8981-bb883d822a58>

³⁵ Zie voor de uitwerking: <https://www.internetconsultatie.nl/wijzigingamlid4/reactie/a79c3730-7d02-40ce-b6c9-4eb2ab9c09f>.

veelvuldig onderwerp van gesprek geweest. De problematiek kent veel aspecten, de juiste conclusie trekken vergt nauwkeurige afweging van de beschikbare gegevens en zeker niet altijd vloeit daar een eenduidig antwoord of oplossing uit voort.’

- ‘Het actief doorvragen naar de achtergronden van de voorgenomen transactie roept nogal eens de vraag op hoe ver je daarin zou moeten gaan.’

- ‘Duidelijk is wel dat de kennis van de Wwft en de bekendheid met de indicatoren onderhoud behoeft en gedeeld dient te worden binnen de organisatie. Een opfriscursus zou daar goed aan kunnen bijdragen. Het volgen van casuïstiek en publicaties op dat gebied zijn eveneens middelen om van de ontwikkelingen op de hoogte te blijven: de vindingrijkheid van personen met minder goede bedoelingen is immers groot en het instrumentarium beweegt voortdurend.’

Wwft-problematiek (2016): ‘Aankoop en levering van een aantal percelen met woningen en bedrijfsgebouwen, welke percelen vervolgens zijn doorgeleverd aan een economische eigenaar en door die economische eigenaar worden geëxploiteerd. Vragen over percentage overdrachtsbelasting, onduidelijkheid over zakelijke lasten, klein depot over zakelijke lasten. Dwingende cliënt, heb ik te veel of te weinig tegengas gegeven? Had dit een MOT-melding moeten worden?’

Wwft casus (2016). Tijdens het dossieronderzoek trof de auditor een dossier aan waarbij een stichting werd opgericht door een buitenlandse partij om een vage reden, terwijl iemand anders als bestuurder werd benoemd. Dit dossier is met de notaris besproken. De notaris gaf aan dat er bij binnenkomst van de opdracht en tijdens het passeren geen twijfels waren over de bedoelingen van partijen. Echter, juist de week ervoor was de oprichtster bij hem op kantoor geweest om te melden dat zij geen beschikking meer had over de bankpasjes van de stichting. De notaris heeft haar aangeraden om de bankrekeningen ten name van de stichting te laten blokkeren. Een paar dagen later kwam een onbekende buitenlandse partij bij hem op kantoor met de opdracht dat het bestuur van de stichting gewijzigd moest worden. De notaris vond dit een vreemd verzoek en heeft de partij naar de Kamer van Koophandel gestuurd. De notaris gaf aan dat het erop lijkt dat de stichting als dekmantel wordt gebruikt voor verkeerde transacties. De gezamenlijke conclusie was dat een MOT-melding moest worden gedaan in dit dossier.

Wwft (2017): ‘Een klein kantoor wil zich specialiseren in het ondernemingsrecht en heeft een flinke praktijk op het gebied van de oprichting van rechtspersonen. Echter, de notaris doet niet of nauwelijks onderzoek naar de achtergrond van de transactie, spreekt de eindklant nooit, brengt de UBO niet in kaart en vertrouwt op de aangeleverde gegevens van de tussenpersoon die ook de klanten aanlevert. De klanten komen uit alle delen van het land en de notaris regelt eigenlijk niet veel meer dan de formaliteiten rond de akte. Passeren gebeurt bij volmacht. Opgelegd is een verbetertraject waarbij de notaris een plan van aanpak moet maken waaruit moet spreken hoe de verplichtingen die de Wwft stelt in het werkproces zullen worden ingebed. In augustus heeft de notaris een beknopt plan opgestuurd, dat echter onvoldoende basis biedt. Een aantal toevoegingen is noodzakelijk, en de notaris is gemeld welke in een aangepast plan moeten worden opgenomen. De toetsing zal worden afgesloten met een afsluitende toetsing.’

In het tweede halfjaarverslag van 2017 wordt de casus Voorwinde besproken:

Notariskantoor Voorwinde (2017). Een opzienbarende zaak die (met naam en toenaam) breed is uitgemeten in de pers betrof de fraude op notariskantoor Voorwinde in Amsterdam. Uiteindelijk bleek 2,1 miljoen van de derdengeldenrekeningen verduisterd. ‘In het vorige verslag beschreven we dit kantoor anoniem onder nummer 11722. Bij de reguliere toetsing was het kantoor ongunstig opgevallen als een zwakke praktijk. In iets meer dan een jaar zijn er vier toetsingen op het kantoor uitgevoerd, waarbij duidelijk werd dat de noodzakelijke praktijkverbetering weliswaar in procedure maar niet in de praktijk werden doorgevoerd. Daags na de laatste toetsing werd de schorsing uitgesproken. De beschikbare informatie werd met het BFT gedeeld in het kader van het convenant. Door het raffinement en de dierstheid waarmee vervalst en gefraudeerd werd, bleven de malversaties lang onontdekt. Ook al waren er van de zijde van zowel KNB als BFT veel bedenkingen over de aard van de praktijkvoering. De afwikkeling van deze zaak zal nog geruime tijd in beslag nemen.’

De Wwft blijft (eerste helft 2018) onverminderd aandacht vragen en vrijwel altijd komt een daaraan gerelateerd dossier ter sprake. In de praktijk doen zich de meest uiteenlopende gevallen voor en niet altijd is goed vast te stellen wat de aard of

intentie van de transactie is. Opnieuw is aandacht gevraagd voor oprichtingen en aandelenoverdrachten en de mogelijk meldingsplichtige aspecten die daaraan verbonden kunnen zijn.

Op een klein kantoor werd bij de vorige toetsing vastgesteld dat bij aandelenoverdrachten te weinig aandacht is voor de achtergrond ervan en er te weinig onderzoek wordt gedaan naar de aard van de transactie. Het kantoor voert deze opdrachten slechts enkele keren per jaar uit. Dit jaar voerde de notaris drie aandelenoverdrachten uit. Slechts in één dossier had de notaris een MOT-melding gedaan. Dit dossier en ook de overige dossiers zijn besproken, waarbij bleek dat de cliëntacceptatie nog onvoldoende gestructureerd was. Eén van de twee andere dossiers bleek mogelijk MOT-meldingswaardig. Een verbetertraject is geformuleerd, waarbij werd afgesproken de betreffende dossiers met terugwerkende kracht tot 2014 te checken op objectieve en subjectieve indicatoren, en de keuze om al dan niet te melden vast te leggen.

Wwft (tweede helft 2018): zoals bekend een onderwerp dat voortdurend aandacht vraagt en zal blijven vragen. Er zijn veel gerelateerde casus besproken en dossiers ingezien. Het notariaat heeft er doorgaans gedegen aandacht voor. Wat niet wegneemt dat de hoeveelheid en verscheidenheid van de mogelijke situaties en het soms fragmentarische karakter van de beschikbare informatie nogal eens hoofdbrekens bezorgen bij het maken van de risico-afweging. Steeds komt ook de vraag terug hoever je moet gaan in je onderzoek.

In de eerste rapportage van 2019 wordt aandacht besteed aan de vraag op welke manier de notaris vormgeeft aan de poortwachtersrol:

- Open normen die de Wwft stelt worden (vaak) als te veelomvattend en lastig ervaren, met name in de algemene notarispraktijken. Waar eindigen de verplichtingen? Wanneer is de inspanning voldoende?
- Het gevoel dat de kans groot is met wijsheid (verkregen door gerichte onderzoeksresultaten) achteraf te worden beoordeeld werd regelmatig benoemd.
- Gedoeld wordt op gereconstrueerde situaties waarbij het gedurende het notariële opdrachtproces ontbreekt aan mogelijkheden en tijd om alle eventualiteiten en verbanden te onderzoeken.
- Klantonderzoek en onderzoek naar de herkomst van de gelden is de afgelopen jaren in toenemende mate onderdeel van het opdrachtproces geworden.

In het tweede 2019 rapport wordt gevraagd naar wat een uitzonderlijk dossier is. Het grootste deel van de dossiers die als bijzonder worden gekenschetst door de kantoren zelf slaat op de Wwft, met een grote mate aan onderlinge verscheidenheid. Vaak is besproken hoe je er in de verschillende fasen van de opdracht mee om moet gaan en of al dan niet moet worden gemeld bij de FIU-Nederland.

2.4.3 Thema's

Thema 1: Kwetsbaarheid kleine kantoren

In 2011 constateren auditoren 'vaker dat een solitair kantoor zich in kwetsbare positie bevindt'. 'De reserves zijn inmiddels opgebruikt en er is weinig zicht op mogelijkheden om de neerwaartse spiraal in positieve zin om te buigen. Samenwerking lijkt dan nog een reële oplossing te zijn, maar een fusie kan kostbaar zijn. En voor veel solitair gevestigde notarissen behoort een extra investering momenteel niet tot de mogelijkheden. Notarissen die kort voor defungeren staan, investeren niet meer omdat zij weten dat zij geen financiële vergoeding voor de overdracht van hun praktijk zullen ontvangen.'

'De markt is echter dermate dun dat hier niet veel mogelijkheden zijn. Ook tegen de achtergrond van de veranderende aard van de werkzaamheden onder invloed van globalisering. De tendens in de agrarische praktijk is schaalvergroting, wat op het gebied van notariële dienstverlening leidt tot een verschuiving in de richting van meer gespecialiseerd ondernemingsrecht, dat ook steeds vaker een internationale component kent. Denk aan bloemenkwekers die productievestigingen in Ethiopië of Kenia hebben opgezet, of veehouders die ook in Oost-Europa land opkopen en lokaal produceren. Al dan niet in de vorm van een joint venture.'

In interviews wordt ook vandaag de dag gepraat over deze kwetsbaarheid. Uit gegevens van het BFT blijkt dat aandacht is voor 'verscherpt toezicht' juist voor kleine kantoren die 'worstelen' met de financiële continuïteit

Thema 2: Minder aandacht Wwft

Met ingang van januari 2013 oefent het BFT integraal toezicht uit op het notariaat en heeft het bureau de volledige bevoegdheid bij de uitvoering van het Wwft-onderzoek. De Wwft komt dus niet langer als standaard element terug in de toetsingen. Het blijft echter, volgens de opsteller van de halfjaarrapportage tweede helft 2012, 'wel een

thema dat vanuit een of meer invalshoeken in het overgrote deel van de toetsingen aan bod komt. Het principe 'ken uw cliënt' beperkt zich immers niet tot de verplichtingen die de Wwft stelt. Dilemma's en keuzes op het gebied van integriteit, bijvoorbeeld in relatie tot dienstweigering, kennen vaak een Wwft-component. In die zin is de aandacht ervoor dus niet verdwenen.

In de halfjaarrapportages na 2013 is de Wwft nog steeds punt van aandacht, maar het lijkt erop dat dit minder structureel is dan de jaren daarvoor.

Thema 3: Wwft geen rustig bezit

'De Wwft levert nog altijd heel wat vraagstukken op (2013) en is ook vaak het vertrekpunt gebleken voor de bespreking van een dilemma op het gebied van dienstweigering, klantacceptatie en steeds vaker ook doorverwijzing naar meer gespecialiseerde kantoren.' Verschillende casus illustreren hoe het notariaat omgaat met de Wwft.

Notarissen die kort voor defungeren staan, investeren niet meer omdat zij weten dat zij geen financiële vergoeding voor de overdracht van hun praktijk zullen ontvangen.'



Auditbureau en notaris Y over mogelijk frauduleuze cliënten, maart 2013

We hebben notaris Y uitgenodigd om hem te waarschuwen voor mogelijk frauduleuze cliënten die door notaris X naar aanleiding van de bij hem gehouden audit zijn weggestuurd, en volgens hem nu notaris Y zouden hebben uitgezocht. De auditor zet de casus uiteen. Dit kan alleen anoniem. De geheimhoudingsplicht van cliëntgegevens is immers alleen opgeheven jegens de auditoren, die een afgeleide geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht hebben. Maar daarbuiten geldt de geheimhouding nog steeds. In de auditrapporten staan de namen van de cliënten dan ook niet; de bevindingen van een audit zijn in principe vertrouwelijk.

Notaris X blijkt onvoldoende aandacht te hebben gehad voor de herkomst van gelden en de onderbouwing van koopsommen bij aandelenoverdrachten. De onderbouwing van koopsommen door (verwijzingen in de akte dan wel het aanhechten van) een balans is minimaal tot afwezig. De notaris verklaart vaak met bekende cliënten en aangevers te werken, de administratie vaak ter plekke in te zien en te retourneren zonder een kopie te maken voor het dossier. Het bleek dat met grote regelmaat aandelenoverdrachten in bv's gevestigd door heel Nederland plaatsvinden in zeer summiere dossiers met standaardakten. De nota's worden veelal contant voldaan. In de dossiers worden nauwelijks dossiernotities, balansen of andere financiële onderbouwing van koopsommen aangeleverd.

De auditoren hebben uitgebreid aan notaris X toegelicht waarom de dossiers beter gedocumenteerd dienen te worden en waarom kritischer doorgevraagd dient te worden. Naar aanleiding van de audit in het voorjaar heeft notaris X zijn werkwijze en de procedure bij aandelenoverdrachten gewijzigd. Een aantal dossiers is opnieuw beoordeeld en er is op basis van die heroverweging een aantal Wwft-meldingen gedaan.

Notaris Y is nieuwsgierig welke cliënten het zouden zijn, maar hij begrijpt dat dat geheim is. Hij herkent de cliënten niet direct uit de beschrijving. Veel van deze elementen komen wel eens voor. Hij heeft ook een aangever, een belastingadviseur en vaste cliënten uit heel Nederland. Voor de koop-som is echter altijd wel een uitleg. Nota's worden wel eens contant voldaan.

Y gaat het bespreken met de kandidaat-notaris die met name het ondernemingsrecht doet. Die maakt ook nogal summiere notities, dus daarmee zal hij afspreken dat hij uitgebreider notities moet maken. Notaris Y stelt het op prijs dat wij hem hebben willen waarschuwen. Hij wil zeker geen problemen krijgen en zal met zijn hele kantoor bespreken wat hij heeft gehoord.

In 2015 wordt de Wwft genoemd als antwoord op de vraag wat bijzondere dossiers zijn:

- 'De meeste ingebrachte dossiers betreffen het opdracht nu wel uitvoeren of afronden') en dossiers met internationale aspecten die behandeld worden door algemene praktijken.'
- 'Wat ook regelmatig terugkeert zijn dossiers met Wwft-aspecten en cliëntacceptatie ('moet ik die

Een kantoor is door de zittende notaris ruim een jaar geleden overgenomen van zijn voorganger, waar hij kandidaat was (...). Inhoudelijk wordt geconstateerd dat er zeer beperkte aandacht voor de Wwft bestaat. Zo werden aan de notaris gesloten enveloppen in bewaring gegeven, die - na opening op last van een derde - een bedrag aan contanten bleken te bevatten dat de toegestane grens ruimschoots overschreed. Over de afwikkeling loopt een klacht. Afgezien van het feit dat de notaris enveloppen in bewaring nam waarvan hij de inhoud niet kende, had hij ook nadat de enveloppen geopend waren geen enkele aanleiding gezien een MOT-melding te overwegen. Ook na het gesprek met de auditor handhaafde hij dat standpunt. Als verbetertraject is opgelegd om minimaal de overweging vast te leggen waarom geen melding wordt gedaan. Algemeen dient uiteraard het kennisniveau te worden vergroot. Vervolg: de notaris heeft een plan van aanpak opgesteld. Daarna is contact geweest over de aanpak van de kluis. Daar zoekt de notaris nog een goede oplossing voor. Naar verwachting volgt afronding dit najaar.

De halfjaarrapportages laten zien dat het auditbureau van de KNB geen 'papieren tijger' is en inhoud geeft aan het vaststellen van nalatigheden. Bovendien blijkt dat de naleving van de Wwft voldoet aan de kenmerken van het fasen-model van Van der Vijver: leden moeten blijvend gewezen worden op onvolkomenheden.

De NVM-rapporten zijn voor dit onderzoek niet ingezien. In interviews spreken beleidsmedewerkers van de NVM van eenzelfde 'worsteling' die uit de audits blijkt ten aanzien van de Wwft en de AVG ('moeilijk te begrijpen') en de stapeling van administratieve verplichtingen. Er wordt gesproken over een top 10 van verbeterpunten die zijn gevonden in de audits in 2019. In ruwweg een vijfde van de audits is niet voldaan aan alle vereisten van de Wwft.

2.4.4 Project Niet-Melders

Het aantal FIU-meldingen wordt door publieke organisaties in de jaren 2010/2011 als laag gekwalificeerd. Om de naleving van de Wwft te verbeteren, wordt door het Anti Money Laundering Centre (AMLC) in 2012 het project Niet-Melders opgezet. Hierin werken de FIOD, de Politie, de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL), het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de Belastingdienst Holland Midden/Bureau Toezicht Wwft, De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en het Openbaar Ministerie (OM) samen. Ieder half jaar pakken zij in het kader van het project Niet-Melders een aantal zaken op. De aanpak van niet-melders in combinatie met voorlichting heeft volgens het OM inmiddels geleid tot significant meer en betere meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland.³⁶

³⁶ De projectmatige aanpak heeft inmiddels geleid tot significant meer en betere meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU. Tot nu toe zijn er zo'n zestig signalen opgepakt en zijn de eerste veroordelingen uitgesproken. In ongeveer 10% van de gevallen heeft dit geleid tot nader strafrechtelijk onderzoek naar onder meer witwassen, aldus het Nederlands Compliance Instituut in een bericht uit 2014. <https://www.compliance-instituut.nl/project-niet-melders/>

Een aantal cases ter illustratie van niet naleven van de Wwft in het kader van dit project.

Casus 1 (25 maart 2016)

De notaris wordt verdacht van het niet-melden van een ongebruikelijke transactie bij de aankoop van onroerend goed. Een pand zou betaald zijn met tonnen euro's afkomstig uit Zwitserland. Het geld kwam eerst op rekening van een bv en werd vervolgens via de privérekening van de bestuurder in delen overgemaakt naar de rekening van de notaris.

Casus 2 (23 mei 2016)

De FIOD heeft twee notarissen en één oud-notaris gehoord vanwege het niet, onjuist of te laat melden van ongebruikelijke transacties bij vermoedelijke fraudezaken. Het BFT heeft daarnaast risicogerichte controles uitgevoerd bij vier andere notariskantoren vanwege bijzondere aandelenoverdrachten. De notarissen die door de FIOD zijn gehoord komen beiden uit de regio Flevoland. De oud-notaris komt uit de regio Breda.

Casus 3 (4 oktober 2016)

De FIOD en Politie hebben afgelopen twee weken twee notarissen en een kandidaat-notaris gehoord over het niet-melden van ongebruikelijke transacties dan wel het niet doen van cliëntonderzoek.

Casus 4 (1 mei 2017)

De Politie en FIOD hebben een belastingadviseur, een accountant, een notaris en een advocaat gehoord voor het niet-melden van ongebruikelijke transacties of het niet doen van (volledig) cliëntonderzoek.

Meer recent (mei 2020) is een voorwaardelijke gevangenisstraf van drie maanden en een taakstraf van 240 uur opgelegd aan een verdachte, die als feitelijk leidinggever bij het notariskantoor waar hij werkzaam was heeft nagelaten vijf ongebruikelijke transacties als bedoeld in de Wwft te melden bij het daartoe bestemde meldpunt. Verdachte wordt vrijgesproken van deelname

aan een criminele organisatie en het doen van verscherpt cliëntonderzoek. Het dossier bevat onvoldoende concrete informatie - bijvoorbeeld uit de notarisdossiers - over welk onderzoek er door verdachte wél en welk onderzoek er door verdachte niet is uitgevoerd dat wel uitgevoerd had moeten worden.³⁷

2.4.5 Wob-verzoek 2017

Naar aanleiding van een Wob-verzoek (Wet openbaarheid van bestuur) over het project Niet-Melders heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid in juli 2017 documenten vrijgegeven, waaronder een evaluatierapport van het Functioneel Parket Amsterdam over de strafrechtelijke aanpak van schendingen van verplichtingen uit de Wwft.³⁸ Uit de vrijgegeven gegevens blijkt dat het gros van de gevallen (41%) is gebaseerd op meldingen van de FIOD en de politie. Verder valt op dat alle tien zaken die voor de rechter zijn geweest, hebben geleid tot een veroordeling. Dit zou voornamelijk komen omdat bij overtredingen van de Wwft slechts kleurloos opzet moet worden bewezen, zodat niet van belang is of de instelling op de hoogte was van de wetgeving en de regels doelbewust heeft overtreden. Dit zou volgens de schrijvers van het evaluatierapport eveneens betekenen dat niet van belang zou zijn of de instelling de transactie zelf al dan niet als ongebruikelijk heeft aangemerkt.³⁹

2.4.6 Cijfers⁴⁰

Uit de overzichten op pagina's 28 en 29 blijkt volgens de auteur dat:

- het niet-meldersonderzoek in de meeste gevallen (41%) is gebaseerd op signalen van FIOD/politie. De afdeling van de Belastingdienst die onder meer toezicht houdt op handelaren, het Bureau Toezicht Wwft, heeft 39% van de signalen afgegeven;
- het gaat om twintig handelaren, negen notarissen, vier accountants, vier belastingadviseurs, twee makelaars en twee trustkantoren;
- 24% van de zaken (tien) tot een veroordeling heeft geleid, het onderzoek in twee gevallen is gestopt en drie zaken zijn geseponeerd.

2.4.7 Wetenschappelijk onderzoek: draagvlak geen rustig bezit

Uit het onderzoek De bestrijding van witwassen (Van der Knoop, J.; Rollingswier, R; Decide, 2015) blijkt dat één op de tien notarissen ongebruikelijke transacties daadwerkelijk meldt. Ook aan het project Niet-Melders ligt ten grondslag dat er relatief weinig wordt gemeld afgezet tegen het totaal aantal notarissen en makelaars.

Volgens Van Almelo gaat het melden anno 2020 nog niet van harte. Dat is breder dan alleen notarissen en makelaars.⁴¹ In 2019 hebben accountants 3.424 ongebruikelijke transacties gemeld bij de FIU-Nederland. In vergelijking met andere beroepsgroepen melden accountants het meest. Zo deden belastingadviseurs vorig jaar 284 en (kandidaat-)notarissen 1.317 meldingen. Afgezet tegen de omvang van de beroepsgroepen betekent dit dat gemiddeld 16% van de accountants meldt. Bij notarissen is dat 40% en bij de belastingadviseurs 2,3 %.

Van Almelo verwijst naar onderzoek van de Vrije Universiteit naar meldmotieven van banken, trustkantoren en accountants uit 2019. Daarin staat onder meer:

- Accountants zien fraude ontdekken niet als hun plicht en vinden aandringende compliance officers vaak maar lastig.
- 'Je mindset is niet: ik ga daar opzoek naar een ongebruikelijke transactie. Dat is niet onze taak', aldus een accountant.
- Een andere accountant: 'Het is alleen een poortwachtersfunctie, geen opsporingsfunctie, dus je hoeft er niet naar opzoek'.
- Een volgende collega: 'Bij toeval kan je er tegenaan lopen, oké dan moet je melden, maar het is absoluut geen kerntaak. De accountant kijkt of het goed is, niet of het fout is'.

³⁸ <https://www.debonspoton.nl/Wwft-tucht/evaluatierapport-project-niet-melders-openbaar/>

³⁹ idem

⁴⁰ In de set zijn overzichten opgenomen. Overigens verschillen de getallen op pagina's 28 en 29 van die op pagina's 34 en 35 en is nergens duidelijk vermeld over welke periode het gaat.

⁴¹ <https://www.accountant.nl/magazines/accountant-2020-nr.-2/melden-gaat-nog-niet-van-harte/>

³⁷ <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2019:3766&showbutton=truehttps://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2019:3768&showbutton=true>

Het idee dat er niets met de informatie uit de meldingen gebeurt, bevordert de meldingsbereidheid niet. De meldplichtigen vinden dat zij onevenredig veel tijd en geld in meldingen moeten steken in vergelijking met de investeringen die de overheid hierin doet. Van Almelo - en de bronnen die hij citeert - spreken niet direct over notarissen, makelaars en taxateurs, maar geven ons inzicht hoe de meldplicht (en de Wwft) breder in de markt worden ervaren. Een Wwft-docent, die in het artikel wordt geciteerd, krijgt nogal eens de vraag: wat doen ze er dan mee? 'En dan moet ik zeggen: "Ja niets." Wat mij enorm zou helpen, is dat als we iets melden (...) er ook iets mee gebeurt. Dan wil ik op z'n minst een terugkoppeling van wat ze hebben gedaan en waarom ze het niet spannend vinden. Want dan meld ik iets de volgende keer ook gewoon niet meer'. Opstandige betrokkenheid.

2.4.8 Het notarieel tekort

Zoals gezegd is Noordhoek positief-kritisch over de invoering van de collegiale toetsing binnen het notariaat en bij de NVM. Hier wordt nader ingegaan op de aanwijzingen in zijn proefschrift voor 'opstandige betrokkenheid':

- Voordat in 1999 marktwerking in het notariaat wordt ingevoerd, komt een eerste poging tot een vorm van integriteitstoetsing niet van de grond ('afgeschoten in ledenvergadering').
- Een vrijwillig systeem van certificering krijgt vervolgens weinig navolging.
- Door de instelling van de Commissie-Hammerstein in 2005 komt de integriteit van het notariaat - mede door notarisinincidenten in die periode - opnieuw op de agenda.
- Het leidt tot het positieve advies van het KNB-bestuur om een externe toezichthouder in te stellen: het BFT.

In het tweede decennium van deze eeuw staan, volgens Noordhoek, 'onderling vertrouwen (onder leden en leden versus bestuur) en het publieke vertrouwen onder druk.' Er is sprake van een periode van onduidelijkheid over de toekomst en de rol van het notariaat. Dit resulteert in

een poging tot reconstructie van het beeld dat het grootste deel van het notariaat van zichzelf heeft: 'gezagvol, onafhankelijk, een publieke bescherming meer dan waardig'. Maar de vraag of de buitenwereld dat beeld deelt, wordt gesteld noch beantwoord, aldus Noordhoek.

De draagvlak-vraag heeft niet alleen betrekking op het functioneren van de beroepsorganisatie/brancheverenigingen tegenover de leden, maar ook op de relatie van het BFT met de beroepsorganisatie/brancheverenigingen en de leden. In de periode 2010-2013:

- is de relatie tussen het BFT en de KNB relatief rustig: een going concern;
- ondergaat het BFT meer druk vanwege de aandacht die moet worden gegeven aan de advocatuur en later de accountants;
- sluiten de KNB en het BFT een convenant en functioneert de bestaande overlegcommissie (ook al is het soms 'zoals eeltjes vrijen').

In de periode 2010-2013 ontstaat echter een discussie over de koers en reikwijdte van het BFT:

- Er is een intern conflict binnen het BFT, dat leidt tot het terugtreden van de tweehoofdige BFT-directie.
- De tijdgeest is roerig: aan de ene kant is er een sfeer van incidenten en wantrouwen (waardoor de roep om streng, extern en verticaal toezicht toeneemt), maar aan de andere kant moet er volgens het regeerakkoord bezuinigd worden en zoveel mogelijk aan zelfregulering worden overgelaten.
- Er ontstaat een spanning tussen deze twee uitgangspunten: het BFT kiest voor het 'maatschappelijk belang' van een goed functionerend notariaat, maar heeft geen rol in de bescherming van individuele cliëntenbelangen (daarvoor kan de consument elders terecht).
- Het BFT wordt 'systeemtoezichthouder'.
- Randvoorwaarde daarvoor is, volgens het kabinet, 'een risicobenadering'.
- Voor het notariaat worden financiële,

kwaliteits-, interne, externe en integriteits-risico's geïdentificeerd. Dat is, volgens Noordhoek, vrij veel 'en zal ook nog lang lastig blijven'.

Het samenspel tussen de collegiale toetsing door de KNB en het BFT wordt - zeker na het wegvallen van de verplichting om de naleving van de Wwft collegiaal te toetsen - juist geïntensiveerd. Het BFT krijgt wettelijk een integrale toezichtfunctie die zich uitstrekt tot veel meer zaken dan het Wwft-terrein. Er wordt afgesproken dat het BFT geen inzage krijgt in individuele auditdossiers. Tenzij de auditor, de KNB of het BFT aangeeft dat hiertoe aanleiding is.

Het BFT krijgt meer armslag en bevoegdheden. Noordhoek vindt dat 'paradoxaal': de overheid neemt een maatregel (bezuiniging/zelfregulering) die moet leiden tot meer vertrouwen in de sector, maar laat de maatregel uitvoeren door een toezichthouder die al vrij snel het vertrouwen van de leden heeft verloren: 'een vertrouwensbreuk die in ieder geval tot 2019 heeft geduurd', aldus Noordhoek.

Er is in de beschrijvingen en analyses van Noordhoek sprake van 'gespreksbereidheid' van zowel de KNB als het BFT 'en genoeg rust voor afstemming en voldoende ruimte om de diepte in te gaan'. De as KNB en BFT is vrij stevig - zij het ook dynamisch - maar kenmerkt zich ook door een zeker wantrouwen. Tussen hamer (overheid, toezichthouders) en aambeeld (leden) zijn leden in meer of mindere mate 'opstandig betrokken'.

2.4.9 Het SEO-onderzoek BFT (WODC, 2018)⁴²

In 2018 heeft het SEO in opdracht van het WODC onderzocht welke mate het toezicht en de handhaving door het BFT van 2012 tot en met 2016 doelmatig en doeltreffend was in de praktijk. De beroepsorganisaties van notarissen en gerechtsdeurwaarders zijn kritisch over het BFT. De keuzes

en afwegingen die het BFT maakt over de opzet, de prioriteiten en de praktische uitvoering van toezicht en handhaving zijn niet altijd duidelijk. De notarissen en gerechtsdeurwaarders willen beter begrijpen welke keuzes het BFT maakt, welke afwegingen hieraan ten grondslag liggen en welke implicaties die met zich meebrengen. Ik betrek dit onderzoek omdat het ook - weliswaar van een andere invalshoek - indirect inzicht biedt in het draagvlak.

De reactie van de minister is dat deze evaluatie een overwegend positief beeld laat zien over de manier waarop het BFT zich heeft ontwikkeld.⁴³ Het BFT is aantoonbaar meer risicogericht gaan werken. Daarnaast voert het BFT minder aselechte onderzoeken uit, en (juist) meer risico- gestuurde onderzoeken op basis van concrete signalen en zelf-assessments. Deze meer risico- gestuurde onderzoeken leiden tot meer handavingsmaatregelen. De risicogerichte aanpak is daarmee doeltreffender dan de oorspronkelijke aanpak. Dit komt ook de doelmatigheid van het toezicht ten goede.

De onderzoekers constateren dat het BFT nu toe is aan een volgende stap in zijn ontwikkeling. Deze stap bestaat uit het verbreden van het perspectief naar een integrale analyse van de markt en de maatschappelijke context van het toezicht, het dieper analyseren van de onderliggende oorzaken van problemen en het experimenteren met alternatieve toezicht interventies.

2.4.10 Onderzoek CCV (Meldingsbereidheid makelaars, 2020)

Het CCV heeft op verzoek van de politie Oost-Nederland onderzoek gedaan naar de factoren die de meldingsbereidheid van makelaars beïnvloeden bij het melden van ongebruikelijke transacties. Het onderzoek omvat een literatuurstudie, het afnemen van interviews, een experiment en een

⁴² <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2825-evaluatie-bureau-financieel-toezicht.aspx>

⁴³ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-25268-166.html>

enquête. Makelaars geven aan dat:

- er onduidelijkheid bestaat over termen als 'transactie' en 'ongebruikelijk';
- het bestrijden van witwassen en terrorismebestrijding nuttig is en zij niet zelf willen meewerken aan dergelijke criminele praktijken;
- zij echter weinig urgentie zien om daar zelf door meldingen een rol in te spelen;
- het omgaan met subjectieve inschattingen dilemma's met zich meebrengt (iemand onterecht beschuldigen);
- er sprake kan zijn van belangenverstrengeling (jezelf of klant duperen);
- zij zich niet willen bemoeien met de financiële ruimte van de potentiële koper.

De onderzoekers concluderen dat sprake is van een kennistekort dat de meldingsbereidheid hindert. Er is te weinig urgentie om te melden; makelaars hebben moeite met eigen (subjectieve) inschattingsvermogen. Er bestaat weerstand tegen de verantwoordelijkheidstoedeling. Makelaars leggen de meldplicht het liefst bij de notaris, omdat de notaris het 'financiële eindplaatje overziet en onafhankelijk is'. Er is draagvlak voor het cliëntonderzoek, maar uit het experiment blijkt dat niet iedere makelaar standaard een cliëntonderzoek doet: 69% doet altijd een cliëntonderzoek, 17,4% doet dat pas als men het niet vertrouwd.⁴⁴

Vragen stellen over de financiële ruimte van de potentiële koper vinden makelaars ongepast. Er is angst dat de identiteit van de melder bekend wordt. Makelaars willen liever niet genoemd worden in dossiers die in handen kunnen komen van figuren die zich schuldig maken aan witwassen en terrorismefinanciering. Makelaars hebben weerstand tegen het verplichte karakter van melden ('het moeten'). De meldplicht is complex en kost

tijd en moeite. Het brengt administratieve rompslomp met zich mee (aanmaken FIU-account, bewaarplicht).

Geen enkele van de gesproken makelaars in het CCV-onderzoek heeft ooit een Wwft-melding gedaan. 'Ook onder collega's is bekend: niemand meldt!' Makelaars zien desgevraagd ook weinig urgentie om zelf een rol te spelen in het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering door meldingen te doen. 'Witwassen komt niet voor, en als het al voorkomt gaan ze niet in zee met cliënten met foute bedoelingen. Hierdoor zien ze geen noodzaak om iets te melden.' Verder speelt mee dat makelaars:

- het begrip 'ongebruikelijk' interpreteren als verdacht, iets wat ze moeten kunnen aantonen, terwijl daarvan geen sprake hoeft te zijn;
- vinden dat de 'transactie' plaatsvindt bij de notaris en niet blijken te weten dat ook de voorgenomen transactie al meldenswaardig is;
- niet altijd weten waar en hoe een melding gedaan moet worden.⁴⁵

2.4.11 Fieldlab scriptie

In *De notaris. Het melden van ongebruikelijke transacties*⁴⁶ wordt onderzocht hoe en in hoeverre het notariaat voldoet aan de verplichting tot het melden van ongebruikelijke transacties. Naast literatuuronderzoek zijn de ervaringen van experts in kaart gebracht door interviews. Verder heeft er een enquête onder notarissen plaatsgevonden, waaraan elf notarissen hebben meegewerkt. Het onderzoek is uitgevoerd door een Fieldlab-medewerker in het kader van de doelstellingen van dit Fieldlab: meer inhoud geven aan Wwft-naleving door het notariaat. Notarissen vinden de Wwft complexe wetgeving die constant aan verandering onderhevig is. Dit maakt de

implementatie van de wet niet makkelijk. Boven-dien is het lastig om op de hoogte te blijven van de ontwikkelingen.

Om ongebruikelijke transacties te herkennen zijn er objectieve en subjectieve indicatoren opgesteld. Zo'n 90% van de gemelde transacties is subjectief en dus afhankelijk van de interpretatie van de notaris.

Uit de enquête blijkt dat bij twijfel aan een transactie wordt doorgevraagd bij de cliënt, aanvullend onderzoek wordt verricht, interne protocollen worden geraadpleegd en er intern overleg wordt gevoerd. Desondanks blijkt dat niet alle ongebruikelijke transacties worden herkend en gemeld. De complexe wetgeving en de kennis van de notaris over deze wetgeving zijn hier, volgens de onderzoeker, waarschijnlijk een oorzaak van. In het onderzoek komt ook de rol van de kleinere kantoren ofwel de eenpitter naar voren. Eenpitters lijken het meest kwetsbaar, omdat zij de meeste moeite hebben om aan de eisen van de Wwft te voldoen. De eenpitter zou minder goed zijn opgeleid en het vier-ogenprincipe ontbreekt. Geconcludeerd wordt dat de notaris ondanks de inspanningen van de beroepsorganisatie niet altijd de kennis heeft om ongebruikelijke transacties te herkennen en dus te melden.

2.4.12 Interviews januari-augustus 2020

In de interviews die speciaal voor dit Samen-rapport zijn gehouden, wordt in algemene termen gesproken over het belang van integriteit en de Wwft, maar worden ook vraagtekens gezet bij het 'onvermogen van de overheid en het afweten daarvan op ons als poortwachters (...) zonder daarvoor de juridische mogelijkheden te geven en niet gehinderd door kennis van markten noch onze taken en werkzaamheden'. De gesprekken hebben deels een politiek-correct karakter ('Ja de Wwft is belangrijk, want 'ondermijning' en 'integriteit' ect.), maar ook wordt gepraat over 'de overheid die spreekt ook met gespleten tong'. En: 'De overheid heeft de mond vol van pu-

bliek-private samenwerking en doet een beroep op de markt. Maar op een ander moment worden marktpartijen en zeker ook notarissen, makelaars en taxateurs even gemakkelijk in de criminele hoek gedrukt.' Die gevoeligheden kunnen zomaar effect hebben op de wil om zich te conformeren aan de verplichtingen van de Wwft en de wil om samen te werken. 'Ga eens echte boeven vangen,' is een uitdrukking die aangeeft dat de liefde voor de Wwft niet altijd even groot is. De toon van de Wwft-dialogen - of breder de PPS-dialogen - is positief, maar heeft ook keer op keer netelige kanten. Een onderscheid wordt gemaakt tussen verplichtingen welke aan poortwachters worden opgelegd (Wwft), maar waarom niet ook 'inspanningsverplichtingen' opleggen aan de overheid? Wat gebeurt er met meldingen? Levert de overheid eigenlijk wel?

'Opstandige betrokkenheid' uit zich in gesprekken met bestuurders en beleidsmedewerkers, consultants die betrokken zijn bij het ontwikkelen en uitvoeren van Wwft-programma's ter ondersteuning van de brancheverenigingen en de leden en wetenschappers. Zo komt uit de gesprekken naar voren dat:

- 'de NVM een grote vereniging wil blijven en dus niet al te streng kan zijn voor de leden, omdat ze anders weg lopen';
- 'er teveel makelaarsverenigingen zijn die onderling verschillend inhoud geven aan het begeleiden van leden in het Wwft-dossier';
- 'er te weinig onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende marktsegmenten (woningen, bedrijfs- en agrarisch en internationale bedrijven)'.

De Wwft wordt geïmplementeerd, maar aanhoudende kritiek blijft bestaan.

⁴⁴ Niet helemaal duidelijk is of deze cijfers betrekking hebben op cliëntenonderzoek in het algemeen of vooral op het onderzoek naar de wederpartij van de eigen opdrachtgever.

⁴⁵ De NVM heeft naar aanleiding van het CCV-rapport bij het FIU een verzoek ingediend om inzage te krijgen in meta-gegevens over meldingen. Dit is niet gehonoreerd.

⁴⁶ 12 februari 2019 Masterproject Wetenschap en Opsporing Financieel economische criminaliteit Leergang recherchekundig Afstudeerichting financiële recherchekunde Politieacademie door Mascha Boom.

2.5 Er gebeurt veel, maar nog niet genoeg

In het eerste deel van dit hoofdstuk is ingegaan op de wijze waarop beroeps- en brancheverenigingen fungeren als scharnierpunt tussen de overheid en de leden. Er wordt druk uitgeoefend door de overheid. De druk uit zich ook in toezicht- en opsporingshandelingen en de tucht- en rechtszaken die daaruit voortvloeien.

Respondenten zijn (positief) kritisch over de rol van de beroepsorganisatie/brancheverenigingen:

- ‘Brancheverenigingen doen veel maar laten het in belangrijke mate over aan de leden; er is behoefte in de markt aan meer ondersteuning’.
- ‘De NVM is ook een politieke organisatie en heeft verschillende bloedgroepen; verschillende lokale besturen zijn het niet altijd eens met het landelijk beleid; ook is er ‘concurrentie’ tussen afdelingen: wie heeft het voor het zeggen in een bepaald dossier’.
- ‘De beroepsorganisatie/brancheverenigingen hebben kennis en mankracht, maar stellen slechts beperkt hulpmiddelen ter beschikking’.
- ‘Er zijn grenzen aan voorlichting via de websites en het aanbieden van trainingen en ondersteuning; uiteindelijk moeten leden gaan beseffen dat zij zelf een verantwoordelijkheid hebben’.
- ‘Niet vergeten mag worden dat behalve voor toezichthouders, compliance bij geen enkele organisatie de core business is’.

In de markt wordt verschillend gedacht over de mate van assertiviteit van de brancheverenigingen.

- ‘Het bestuur kan wat meer tromgeroffel voortbrengen over het maatschappelijk belang van het tegen gaan van witwassen’.
- ‘Het kan niet zo zijn dat de inhoudelijke betrokkenheid van de brancheverenigingen in belangrijke mate op de schouders ligt van een handvol beleidsmedewerkers; deze zouden

meer rugdekking van de besturen van de brancheverenigingen moeten krijgen’.

- ‘Er zijn binnen de NVM verschillen tussen regiobesturen wat betreft het zetten van een toon op Wwft-gebied; ‘in bepaalde regio’s loopt het niet zo’n vaart’.
- ‘Er is in de markt waardering voor de rol die de KNB, de NVM en VastgoedPro spelen, maar het aambeeld (de leden) is van tijd tot tijd ‘weerspanning’.

Brancheverenigingen in de makelaardij moeten ‘koorddansen’ tussen het uitdragen van de maatschappelijke normen (integriteit, naleving Wwft) en bijvoorbeeld het aantal lidmaatschappen. De verschillende makelaarsverenigingen zijn op het ene niveau bezig met het verspreiden van kennis over de Wwft en op het andere met het zoeken naar ‘de mate van strengheid’ tegenover de leden. Daarom zitten zij tussen hamer en aambeeld. Het geven van informatie over de Wwft via de website en bijeenkomsten en het aanbieden van commerciële ondersteuningssoftware door de NVM zijn voorbeelden van hoe de brancheverenigingen inhoud geven aan hun verantwoordelijkheid. Maar dat is niet altijd even duidelijk voor iedereen. ‘Brancheverenigingen pakken het vraagstuk van de collegiale toetsing onvoldoende op en in het bijzonder de kritiek daarop van je eigen vlees keuren. Leg uit wat je doet. Maak die rapporten openbaar en laat zien dat je wel degelijk handelt.’

2.6 Het grote grijze gebied: de onbestemdheid van het begrip makelaar

Half augustus 2020 krijg ik van het RIEC Maasland (Rotterdam) een bestuurlijke rapportage toegestuurd.⁴⁷ Interessant voor de discussie over het draagvlak is dat daarin wordt vastgesteld dat er verschillen tussen makelaarsverenigingen zijn, maar ook dat een (groot) deel van de makelaarsmarkt niet is aangesloten bij een vereniging. In de bestuurlijke rapportage Maasland wordt

daar aandacht voor gevraagd en wordt het ‘grijze gebied’ benoemd. Het is niet mogelijk te achterhalen hoeveel Wwft-meldplichtige ondernemingen in Rotterdam-Zuid actief zijn. Op basis van een analyse van de FIU-gegevens en de gegevens van de Kamer van Koophandel (KvK) wordt geconcludeerd dat:

- de KvK een overzicht zou moeten hebben van alle ondernemingen, aangezien die zich in hun register moeten inschrijven (ondernemers zijn verantwoordelijk voor de opgave van de juiste branche en het doorgeven van wijzigingen);
- het niet valt af te leiden uit de systemen van de KvK of een onderneming een meldplichtige instelling is. Bepaalde meldplichtige instellingen zijn als groep niet vindbaar in het Handelsregister;
- de KvK bij inschrijvingen gebruik maakt van zogenaamde SBI-codes, die niet (altijd) aansluiten bij de meldgroepen van de Wwft;
- ondernemers als groep vindbaar kunnen zijn in het Handelsregister, maar slechts onder bepaalde voorwaarden meldplichtig zijn (denk bijvoorbeeld aan kopers en verkopers van goederen, die alleen een instelling zijn als zij contante transacties uitvoeren van € 10.000 of meer);
- de meldplichtige instellingen niet altijd volledig in beeld zijn bij de toezichthouders, die geen of onvolledige lijsten met meldplichtige instellingen voorhanden hebben en die ook niet kunnen genereren met hun systemen. Dus het risico bestaat dat er geen toezicht wordt uitgeoefend op de onjuist geregistreerde ondernemingen, omdat deze niet in beeld zijn bij de toezichthouders. Hierdoor controleren toezichthouders deze ondernemingen niet, waardoor foute geldstromen mogelijk buiten het zicht blijven.

In de bestuurlijke rapportage staan constatering die inzicht geven in het draagvlak van makelaars voor de Wwft. Men put uit ervaringen van de toezichthouder Bureau Toezicht Wwft waaruit blijkt

dat ‘makelaars niet altijd goed op de hoogte zijn wanneer een transactie als ongebruikelijk aange merkt kan worden. In de beleving van makelaars moet het om een verdachte transactie gaan in plaats van om een ongebruikelijke transactie. Hierdoor leggen ze voor zichzelf de lat te hoog en blijven sommige meldingen ten onrechte achterwege. Als niet of niet volledig gemeld is, betreft dat doorgaans meldingen die op basis van de subjectieve indicator gedaan hadden moeten worden.’

Er zijn veel omissies in het cliëntonderzoek en die betreffen relatief kleine gebreken, zoals de plaats van uitgifte van het identiteitsbewijs niet noteren, zo wordt geconstateerd. Verder moet in aanmerking worden genomen dat makelaars sinds enkele jaren ook cliëntonderzoek moeten instellen bij de wederpartij van hun cliënt. Bij zogenoemde internetmakelaars vormt dit een probleem aangezien zij het overgrote deel van het verkoopproces overlaten aan de verkoper en zodoende geen contact hebben met de wederpartij (meestal de koper).

Diffuse aanduiding

‘Makelaars’ vormen een zeer diffuse beroepsgroep. Op de onroerend goed markt is een groot aantal actoren werkzaam waarvan slechts een deel is aangesloten bij brancheverenigingen. Zoals projectontwikkelaars, investeerders met een vastgoedportefeuille, bemiddelaars, verhuurders etc. Een deel daarvan verricht naar alle waarschijnlijkheid activiteiten als officieel makelaar.

Alle makelaars ongeacht of ze aangesloten zijn bij een branchevereniging vallen onder toezicht van Bureau Toezicht van de Belastingdienst. Probleem is alleen dat Bureau Toezicht werkt met gegevens (o.a. SBI-codes) uit de kamer van Koophandel.

Makelaars die professioneel bemiddelen in onroerend goed maar niet als zodanig staan ingeschreven in de kamer van koophandel vallen wel onder het toezicht. Alleen Bureau Toezicht heeft ze niet in beeld.

⁴⁷ De toestemming daarvoor was afhankelijk van de verschillende moederorganisaties. Bestuurlijke rapportages in RIEC-verband zijn niet openbaar.

2.7 Discussiepunten in de interviews

Er bestaan verschillen in de mate van betrokkenheid bij de verschillende brancheverenigingen van makelaars:

- ‘De NVM loopt voorop, andere brancheverenigingen zijn (nog) minder betrokken bij het begeleiden van de leden’.
- ‘Vastgoedpro is (...) een plan aan het maken, maar dat is nog trekken aan een dood paard. Ik denk dat naar schatting 65% van de markt niet gelooft in de noodzaak. We moeten ook beseffen dat naar schatting een vierde of een derde van de ondernemers die volgens de SBI-code als makelaar in het Handelsregister geregistreerd staat, niet is aangesloten bij brancheverenigingen. Er is een ‘ongelofelijk groot grijs gebied’.

Dit citaat legt het inmiddels aangekaarte probleem van de grijze markt bloot.

Een klein aantal consultancy-bedrijven speelt de afgelopen jaren een rol bij de ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal, opleidingen en trainingen, het maken van formats voor de meldprocedure en softwaremogelijkheden om inhoud te geven aan de onderzoekplicht in het kader van de Wwft. Zij spreken over aanvankelijke weerstand en geleidelijke acceptatie, maar het gaat allemaal niet van harte.

- ‘In de makelaardij zie ik voorlopers (10 tot 15% van de bedrijven), een grote middengroep die voorzichtig begint te implementeren en 25% die uitstelgedrag vertoont (‘voor mij hoeft het allemaal niet (...) die regelgeving raakt mij niet’).

Dit betekent dat leden voor de Wwft-bühne een aantal dingen regelt, maar er nog niet in de hele breedte van de markt wordt gehandeld in de geest van de Wwft.

- ‘Makelaars in de middengroep en zeker de uitstellers werken volgens het elfde gebod: gij zult niet gepakt worden voor zaken die ons door de strot gejaagd zijn’.

- ‘De weerstand was twee jaar geleden groot. Ik zie dat de groep voorlopers geleidelijk aan iets sterker wordt en die brengt dan wat beweging in de middengroep. Er is dus beweging, maar het gaat niet hard’.

Sommige respondenten wijzen op een kritische grondhouding tegenover toezichthouders. Zo bestaat er binnen het notariaat een zekere consensus over de ‘ambtelijke, formele en accountancy-achtige houding’ en de relatief geringe ‘slagkracht en effectiviteit van het BFT (‘capaciteit, controlekans van eens in de drie tot vijf jaar). Eerder wees ik op de relatie met toezichthouders die (on)bewust wellicht een negatieve invloed zou kunnen hebben op het draagvlak.

2.8 Kunnen brancheverenigingen worden versterkt?

Brancheverenigingen en beroepsorganisaties vervullen een belangrijke functie bij het creëren en versterken van het draagvlak voor de Wwft. Nu we vaststellen dat dit suboptimaal is (‘opstandige betrokkenheid leden’) en dat hierbij verschillen bestaan tussen brancheverenigingen rijst de vraag: hoe dan verder? Zeker ook in het licht van de beperkte organisatiegraad van de makelaardij. Bestaat er een relatie tussen ‘opstandige gehoorzaamheid’ en ‘beperkte organisatiegraad?’

In de literatuur, tot op zekere hoogte binnen de brancheverenigingen en bij respondenten, is aandacht ontstaan voor een nieuwe marktordening. Het onderliggend idee is dat brancheverenigingen de first line of defense zijn. In het theoretisch kader is aandacht besteed aan de denkbeelden van Sparrow en het RUSI-rapport, waarin wordt beklemtoond dat toezicht en handhaving idealiter zijn opgebouwd uit verschillende lagen. De eerste laag is zelfregulering. Hoe sterk zijn branchever-

enigingen? Welke normatieve en disciplinerende rollen vervullen zij in de richting van de leden van de vereniging? Wat is de effectiviteit daarvan? Wat zijn sterke en zwakke punten?

In die discussie over de makelaardij spelen, zoals we zagen, de volgende punten:

- De huidige organisatie van de brancheverenigingen is (te) gefragmenteerd; de brancheverenigingen besteden op verschillende wijze aandacht aan de Wwft en een (groot)deel van de actoren is niet aangesloten.
- De normering en disciplineren van de leden verschilt per vereniging en de normering en disciplineren komt op gang maar gaat niet snel.

Kan het beroep ‘makelaar onroerend goed’ niet opnieuw wettelijk worden geregeld en makelaar dus weer een beschermde titel worden? Of zouden brancheverenigingen kunnen of moeten fuseren om een groter draagvlak te creëren? Hieronder wordt dieper ingegaan op mogelijk alternatieve toekomst.

2.9 Alternatieve toekomst: nieuwe marktordening?

Enkele bestuurders van brancheverenigingen en twee functionarissen van het OM hebben een bredere blik op de Wwft in relatie tot notarissen, makelaars en taxateurs.

In de eerste plaats - zo stellen respondenten - zou EZ en/of de KNB de nieuwe aanwas van notarissen meer restrictief dienen te benaderen. In steden en zeker in meer provinciale gebieden is het namelijk te gemakkelijk om je te vestigen als notaris en door deze dunner wordende spoeling hebben kleinere kantoren niet alleen moeite zich economisch te bedruipen.

Door de struggle of survival hebben zij wellicht ook niet altijd de tijd, aandacht en toewijding voor naleving van de Wwft. Een variant is dat ringvoorzitters - net als de Deken in de advocatuur - meer

bevoegdheden krijgen om leden aan te spreken, ter verantwoording te roepen en sancties uit te vaardigen.

In de tweede plaats is de markt van makelaars/taxateurs te breed en divers. Een deel van die markt is niet aangesloten bij de brancheverenigingen en wordt daardoor dus niet gereguleerd. Het idee is de markt meer te ‘disciplineren’ door integratie van brancheverenigingen in combinatie met het wettelijk regelen van het beroep makelaar onroerend goed, onafhankelijk toezicht en versterking van het systeem van collegiale toetsing. Is dat mogelijk?

Volgens Noordhoek spelen verenigingen een rol tussen overheid en markt; zij bevinden zich als het ware tussen mijn hamer (overheid) en aambeeld (de leden).

Het overheidsgezag is afhankelijk van de vraag of burgers - en in ons geval notarissen, makelaars en taxateurs - respect hebben voor de verticale autoriteit van de overheid. In casu is er draagvlak voor de Wwft? Notarissen, makelaars en taxateurs functioneren in een competitieve markt. Marktwerking functioneert volgens Noordhoek ‘prima bij stevige concurrentie, maar is niet goed in het oplossen van collectieve problemen; sociale netwerken en andere vormen van coöperatieve instellingen zijn flexibel, maar vaak niet stabiel of open genoeg voor blijvende afspraken. Juist omdat verenigingen deze nadelen niet of minder hebben, zijn verenigingen en hun normen de logische platformen in tijden van crisis en transformatie’.

Noordhoek zegt hier dat (branche)verenigingen een scharnierfunctie (kunnen) vervullen tussen overheid en markt. (Branche)verenigingen ‘maken’ tussen de Wwft en de individuele marktlogica van de notaris, de makelaar en de taxateur. Het argument van Noordhoek is: hoe groter het collectief des te groter de (in)formele gedragsbeïnvloeding en de kans dat collectieve normen ontstaan. Een collectief probleem is het wisselvallige draag-



vlak voor de Wwft: er is zowel 'betrokkenheid' als 'opstandige betrokkenheid'.

Noordhoek onderzoekt drie verschillende verenigingen (waaronder het notariaat en de makelaardij) en constateert: 'Wellicht leiden alle interventies te zeer af van wat er in werkelijkheid binnen een vereniging aan het gebeuren is en waar de werkelijke belangen van de leden liggen. Ten minste één van de casussen laat zien dat zelfs als de meerwaarde van de interventie hard wordt aangetoond, dat dit nog niet de onderliggende zaken raakt - en het daaraan verbonden wantrouwen - dat het gedrag van de leden en het bestuur daadwerkelijk bepaalt. Alle casussen laten zien dat het een langdurige en krachtige inspanning vergt om tot een positieve beslissing te komen over iets als peer review'.

Deze - wat in dit Samen-rapport 'opstandige betrokkenheid' wordt genoemd - wordt dus niet wezenlijk beïnvloed door 'een langdurige en krachtige inspanning' (repressie) van de overheid noch van de branchevereniging, het BFT, het Bureau Toezicht, de tuchtrechter noch strafrechtelijke vervolging sec. Zeker niet als we ons beseffen dat de verschillende AML-toezichthouders en organisaties als FIU, iCov en AMLC relatief klein zijn en jaarlijks slechts een klein deel van de meldplichtige bedrijven controleert. En het FIU- meldsysteem wordt jaar in jaar uit geconfronteerd met explosief stijgende meldingen. Dit veroorzaakt vervolgens druk op de analyse-capaciteit van FIU, iCov en het AMLC (zie verder hoofdstuk 3).

Niet alleen 'witwassen' is een 'wicked problem' maar ook het draagvlak voor witwaspreventie is een 'wicked problem'. De 'oplossing' schuilt in de combinatie van maatregelen en interventies, maar zeker ook in het verder mobiliseren en versterken

van het draagvlak door de verantwoordelijkheid voor de naleving van de Wwft door het collectief te versterken.

Er is nieuwe wetgeving in de maak waardoor het mogelijk wordt bij verenigingen en stichtingen een raad van commissarissen in te stellen.⁴⁸ Voor de vereniging, de coöperatie, de onderlinge waarborgmaatschappij en de stichting komt meer duidelijkheid over:

- de uitgangspunten die bestuurders en commissarissen in acht moeten nemen bij de vervulling van hun taak;
- de positie van bestuurders en commissarissen met een tegenstrijdig belang;
- de regels over aansprakelijkheid van bestuurders en commissarissen;
- de regels voor ontslag van een stichtingsbestuurder door de rechter.

Versterking van verenigingen leidt tot versterking van de invloed van de vereniging op de individuele leden, omdat die op enigerlei wijze worden beïnvloed door het collectief waar zij deel van uitmaken. Dat hebben we gezien in dit hoofdstuk (de verschillende rollen van brancheverenigingen). Dit systeem heeft invloed, maar is niet optimaal. Er is 'opstandigheid'. Het punt van Noordhoek is dat er nog te weinig begrip is van de dynamiek van collectiviteiten. Collectiviteiten lijken op het eerste gezicht wat abstract, maar hun invloed zien we in allerlei vormen. Binnen scholen vormen ouders van leerlingen een collectiviteit; ouders krijgen daardoor invloed op het schoolbestuur en andersom. Hetzelfde gebeurt in verenigingen van eigenaren in wooncomplexen.

Hoe sterker het collectief des te sterker is de invloed onderling, maar ook tegenover derden. In de literatuur hanteert men hiervoor het begrip

⁴⁸ https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34491_Wet_bestuur_en_toezicht.

‘logic of collective action’.⁴⁹ Het idee hierbij is dat de dichotomie tussen staat en markt niet langer houdbaar is, omdat publieke waarden en publieke goederen door steeds meer tussenorganisaties worden uitgevoerd. Verenigingen zijn daar ‘slechts’ één voorbeeld van. De Wwft heeft betrekking op publieke waarden (integriteit financiële stelsel, fraude/corruptie, witwassen). Deze publieke waarden en publieke goederen kunnen niet meer uitsluitend door toezichthouders en opsporingsdiensten worden begrensd en bekrachtigd. Brancheverenigingen spelen daarin een belangrijke rol (first line of defense), maar zijn (nog) in ontwikkeling. Versterk brancheverenigingen en je versterkt de basis van normering en disciplineren van leden. Daarmee zijn publieke normen en producten gediend.

2.10 Marktordening en digitalisering

De onderzoeksplicht in het kader van de Wwft ligt al ‘gevoelig’ in de analoge wereld. Maar wat gebeurt er als een digitaal systeem van transactie-monitoring (AI-technologie, Blockchain-technologie) wordt ingevoerd? Wat gebeurt er als registers en systemen worden gematcht - wat nu nog gevoelig ligt - vóórdat de notaris de akte passeert? Denk aan iCOV-systemen, FIU-bestanden, het UBO-register, het aandeelhoudersregister en andere relevante databestanden?

Er is ‘weerstand’ vanwege administratieve druk, kosten, sociaal ongemak om aanvullende vragen te stellen en het idee dat de overheid ‘ons’ ten onrechte opzadelt met ‘sheriff-taken’. Maar wat als het technologisch mogelijk is om die vermaledijde onderzoeksplicht te automatiseren?⁵⁰

- ‘De meeste notarissen zien digitalisering als kans en niet langer als bedreiging. Dat blijkt uit de halfjaarrapportage van de audits. De vraag of er door digitalisering wel een rol voor het notariaat overblijft, speelt niet meer. Wel vragen notarissen zich af hoe die rol eruit komt te zien.’⁵¹

Er zijn twee tegenstrijdige stromingen in dit debat. Zo is Netwerk Notarissen ervan overtuigd dat het volledig digitaal afhandelen van notariële zaken geen toekomst heeft. Digitalisering biedt veel gemak in het contact met cliënten. Administratieve processen op het notariskantoor zijn al geautomatiseerd en zullen door de verdergaande digitalisering soepeler verlopen. Maar niet alles zal via een beeldscherm gaan in dit decennium. Notariswerk blijft mensenwerk, want mensen zijn geen algoritmen.⁵² Daartegenover wordt gesteld dat het wel degelijk mogelijk is de wettelijke functie en taken van de notaris volledig digitaal te maken en uiteindelijk ook door een computer zal worden uitgevoerd. Dat geldt vooral voor routinematig werk.⁵³

Maar de discussie gaat verder. Er zijn maatschappelijke vragen gerezen over het nut en de noodzaak van de notaris. Zie bijvoorbeeld:

- het voorstel tot afschaffing van een notariële akte bij periodieke schenkingen;
- het voorstel tot afschaffing van een notariële akte bij het opstellen van huwelijksvoorwaarden;
- het promoten van het testament buiten de notaris om;
- de levering rechtstreeks door het Kadaster; en het voorstel tot afschaffing van een notariële akte bij de oprichting van een bv.⁵⁴

De KNB is al met een aantal vormen van data-uitwisseling bezig. Onder andere met het Platform Elektronische Communicatie (PEC), waar de vitale onderdelen van notariële processen op draaien en waarmee het notariaat aansluit op processen van ketenpartners zoals bankgaranties die zijn gekoppeld aan het systeem Nationale Borg en Stichting Elektronische Communicatie Hypotheken (ECH). Dit is een pilot en kan leiden tot een volledig geautomatiseerde controle van het bankgarantieproces en een standaard voor de gehele sector. Met DNI (Digitale Notariële Informatie) is de fysieke uitwisseling van akten met de Belastingdienst gedigitaliseerd. De KNB onderzoekt met het Kadaster sinds een halfjaar de ideale manier om vastgoedtransacties af te wikkelen. Hetzelfde doet de KNB met het Hypotheken Data Netwerk. Het zijn allemaal voorbeelden van geautomatiseerde data-uitwisseling met relevante ketenpartners waardoor een digitaal ‘samen’ aan het ontstaan is.

Uit berichten van de KNB blijkt dat de verwachting is bv’s digitaal kunnen worden opgericht met ingang van 1 augustus 2021. De voorzitter van de KNB stelt dat de notaris ook bij digitale oprichting een essentiële poortwachtersfunctie zal behouden. Bij de totstandkoming van een digitale notariële akte (‘DNA’) is essentieel dat digitale identificatie en digitale ondertekening op zekere wijze plaatsvinden. Daarbij speelt authenticatie door middel van een veilig digitaal instrument een grote rol. Het notariaat is zelf met zo’n instrument bezig; het ‘NotarisID’.⁵⁵

Ook in jaarverslag 2019 van het BFT wordt aandacht besteed aan digitalisering:

- ‘In de toekomst zullen documenten steeds meer (deels) geautomatiseerd tot stand komen, onder andere door de blockchaintechnologie. De verwachting is dat op korte termijn de digitale vastgoedketen een feit is en ook op het gebied

van ondernemingsrecht komen documenten in toenemende mate geautomatiseerd tot stand. Dit zal de nodige risico’s met zich meebrengen waar het gaat om bijvoorbeeld de poortwachtersfunctie van het notariaat en het zich houden aan de Wwft-regels. De verwachting is dat de adviesfunctie van het notariaat zal blijven.’⁵⁶

2.11 Fieldlab

Voor dit onderzoek is gesproken met vertegenwoordigers van vier Fieldlab-projecten en een aantal RIEC-projecten waarin vastgoed, notarissen en makelaars een rol spelen. Fieldlab-projecten richten zich op het inventariseren van preventieve beleidsaanbevelingen (meer bewustwording binnen de beroeps groepen, verbeteren van de opleidingen met aandacht voor integriteit, witwassen en ondermijning, aanpak illegale onderverhuur, aanpak katvangers). De Fieldlabs geven hierdoor inhoud aan ‘problem solving’: de in het theoretisch kader genoemde doelstelling om het dominante incident- en subjectgerichte karakter van toezicht en handhaving ‘voller’ te maken. Om aan de ‘voorkant van problemen te komen’. In dit verband wordt in de opsporing - en in RIEC- en Fieldlab projecten - sinds jaar en dag het zogenaamde ‘barrière-model’ toegepast. Werp bestuurlijke, juridische, organisatorische, civielrechtelijk en anderszins barrières op om ‘dweilen met de (straf) rechtelijke kraan’ terug te dringen.

In een onderzocht Fieldlab wordt een pilot voorgesteld om een app te ontwikkelen die het mogelijk moet maken om preventief data te matchen voordat een notaristransactie plaatsvindt. Dit idee wordt in samenspraak met de KNB, het BFT en de FIU verder ontwikkeld. Doelstelling is om de weerbaarheid van het notariaat te versterken. Ook al omdat in de praktijk blijkt dat ‘weinig meldingen vanuit het notariaat bij de FIU gedaan worden’. Uit gesprekken - zo wordt in een notitie van dit Fieldlab gesteld - met vertegenwoordigers van de KNB,

49 <https://www.jstor.org/stable/2706920?seq=1> Cerny, P.G., ‘Globalization and the changing logic of collective action, in: International Organization 49, 1995 p.595-625’

50 Indien digitale (versleutelde) verbindingen worden gemaakt tussen bijvoorbeeld het UBO-register en het BRP met de KYC Utility en de TM Utility (beide van de banken) kan sneller, efficiënter en zonder menselijke tussenkomst dan wel desinteresse inhoud worden gegeven aan de onderzoek plicht Wwft.

51 <https://www.knb.nl/nieuwsberichten/digitalisering-niet-langer-bedreiging-maar-kans-voor-het-notariaat>

52 <https://www.netwerknnotarissen.nl/artikelen/geen-toekomst-voor-digitaal-afhandelen-notariële-zaken>

53 <https://www.dejuncto.nl/magazine/juncto-30-2-recht-en-digitalisering/felicity-de-notaris/>

54 <https://www.dejuncto.nl/magazine/juncto-30-2-recht-en-digitalisering/felicity-de-notaris/>

55 <https://ellentimmer.com/2019/07/22/digitale-bv/>

56 <https://www.bureauft.nl/2020/03/13/persbericht-jaarverslag-bft-2019/>

met notarissen en met toezichthouders blijkt, dat de informatiepositie van de notaris achterblijft bij de behoefte die een veranderende samenleving met zich meebrengt. Zo dienen notarissen bijvoorbeeld in principe af te gaan op de juistheid van de (door de hypotheekbank ingebrachte) gegevens. De beroepsgroep zelf wil al langere tijd graag meer en beter toegang tot bepaalde informatie om haar controlerende taak naar behoren te kunnen uitoefenen (bijvoorbeeld toegang tot aandeelhoudersregister en op personen kunnen zoek in het Handelsregister).

Het Fieldlab constateert 'dat de wens (wordt) geuit om meer data/persoonsgegevens met elkaar binnen de beroepsgroep te mogen uitwisselen (zwartboek van fraudeurs, verdachte personen en transacties). Door (te) strenge wetgeving (zoals de Wet op het Notarisambt) wordt dit echter bijna onmogelijk gemaakt. Natuurlijk is er nog steeds een onderzoekplicht, maar ook die kent zijn grenzen. Om de Wwft-naleving te bevorderen, moet dus ook worden nagedacht over ondersteuning van het notariaat met digitale hulpmiddelen.

Voorbeeld 1

De notaris heeft stukken van de bank gekregen met het verzoek een hypotheek van € 400.000,-- te vestigen. De aanvrager heeft bij de bank de vereiste stukken overgelegd, zoals een werkgeversverklaring, de drie meestrecente loonstroken en een vragenlijst.

De aanvrager verklaart

schuldenvrij te zijn. Hij heeft volgens de door hem overgelegde documenten een vaste baan en een inkomen van € 80.000,-- per jaar. De notaris vult in de applicatie het BSN in alsmede de hoogte van het gewenste hypotheekbedrag.

De app checkt en vergelijkt de ingediende gegevens met de gegevens uit diverse databanken van de Belastingdienst, het Kadaster, het GBA, de RDW, het BKR en nog andere mogelijke instanties. Alle gegevens blijken te kloppen en volgens de geldende normen moet de cliënt gezien de hoogte van het inkomen zo'n hypotheekbedrag kunnen verkrijgen. Ergo: het scherm van de notaris springt op "groen".

2.12 Voorstel pilot Maztch

De Belastingdienst (FCInet) heeft een softwaretechnologie ontwikkeld die snel data van verschillende databanken met elkaar kan vergelijken en matchen: Maztch. Deze software is inmiddels eigendom van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De werkwijze houdt in dat data cryptisch versleuteld worden en dat de software in aangesloten databanken op zoek gaat naar een match/hit. Dit gebeurt op volledig versleutelde wijze waardoor er geen sprake is van schending van privacyregels, aangezien er geen sprake is van informatiedeling. Tijdens een pilotfase zal de toepasbaarheid van Maztch onderzocht en verder ontwikkeld moeten worden.

Het zou als volgt kunnen werken. De notaris vult digitaal de naam, BSN of andere kenmerkende gegevens van het te toetsen subject in op de softwareapplicatie. De software vergelijkt vervolgens op basis van Maztch-technologie en speciaal voor dat doel gebouwde algoritmen vliegensvlug alle beschikbare gegevens uit diverse aangesloten databanken van dit subject. De algoritmen beoordelen of de gegevens "logisch" zijn.

Voorbeeld 2

Zelfde casus. NEE! (NEE! is de werktitel voor de te ontwikkelen softwaretool, Notary Enforcement Equipment). Maztch "vindt" in de databank van de Belastingdienst geen enkel gegeven van de aanvrager, die dus fiscaal onbekend is. Het scherm van de notaris springt op "rood". Waarom weet de notaris niet. Maar het is voor hem of haar wel een signaal dat er iets niet in de haak is en in elk geval een verdiepend onderzoek nodig is.

Voorbeeld 3:

Zelfde casus, echter nu is aanvrager wel bekend bij de fiscus, maar zijn werkelijke inkomen blijkt slechts € 30.000,-- te zijn of hij blijkt in werkelijkheid geen baan te hebben maar een bijstandsuitkering. Het scherm van de notaris springt op "rood". Waarom weet de notaris niet, maar het is wel een signaal dat er iets niet in de haak is en verdiepend onderzoek nodig is.

De softwareapplicatie oordeelt op basis van te bouwen algoritmen of de gegevens op basis waarvan de notaris moet beslissen om akkoord te gaan met de voorgestelde transacties logisch zijn. Niet alleen de notaris krijgt een melding. Hetzelfde signaal zal tegelijkertijd bij de FIU en het BFT terechtkomen. Daardoor kunnen deze instanties hun toezichthoudende rol efficiënter en effectiever oppakken.

Voordelen voor het Notariaat/KNB:

- Bewustmaking van de notaris om (meer) alert zijn op ongebruikelijke constructies.
- Bewustmaking van de notaris van de (noodzaak van) zijn/haar meldingsplicht.
- De notaris attenderen op de onderzoeksplicht met een "rood scherm".
- "Kwade opzet" van de notaris uitsluiten; gebruik moeten maken van NEE! vormt een zware barrière.
- Bescherming tegen afpersing: notaris-hopping heeft geen effect, want overal springt het scherm op rood.
- Versterking integriteit en waarborgen sterk imago onkreukbaarheid van het notarisambt.

Voordelen voor de FIU:

- Toename meldingen ongebruikelijke transacties.
- Versterking controlerende rol.
- Sneller interveniëren mogelijk.

Voordelen voor het BFT:

- Toezichtpositie sterker, effectiever en efficiënter.
- Adequate en snellere interventie mogelijk.

Maatschappelijke voordelen:

- Investeren crimineel geld in onroerend goed tegenhouden.
- Tegengaan ondermijnende invloeden.
- Voorkomen dat panden gebruikt gaan worden als hennepplantages of synthetische drugsproductieplaatsen.
- Voorkomen verloedering van woonwijken.
- Verbetering integriteit financieel verkeer.

2.13 Conclusies

Draagvlak

Het draagvlak voor de Wwft neemt toe. De rol van de KNB en brancheverenigingen in de maaklaardij daarbij is wezenlijk. Zij vervullen drie elkaar versterkende rollen: een initiërende, een ondersteunende en een toetsende rol. Door middel van voorlichting, organiseren van opleidingen, ondersteuning van het meldproces, vertrouwensnotarissen, opstellen van fraudebeleid, meldpunten en een stelsel van collegiale toetsing wordt het draagvlak groter.

Het aantal meldingen neemt gestaag toe. In de afgelopen vijf jaar hebben notarissen, makelaars en taxateurs 4500 ongebruikelijke transacties gemeld bij de FIU-Nederland. Daarvan zijn 3600 gedaan door 1150 vennootschappen en 2000 gerelateerd aan vastgoed. De meldingen over vastgoed zijn gedaan door 800 verschillende melders.

De KNB en brancheverenigingen NVM, VBO en Vastgoedpro zetten in het Wwft-debat in woord en geschrift een morele toon aan tegenover hun leden.

De KNB (wettelijk beschermd beroep, publiek orgaan met verordenende bevoegdheid) onderscheidt zich hierin van de makelaarsverenigingen en geeft meer inhoud aan de drie rollen dan de makelaarsverenigingen. De NVM, VBO en Vastgoedpro geven inhoud aan de drie onderscheiden rollen. Alleen de NVM heeft een systeem van collegiale toetsing ingevoerd.

Vanuit het perspectief van de Wwft is het problematisch dat er veel partijen actief zijn in het vastgoed die niet zijn aangesloten bij brancheverenigingen.

De beroep- en brancheverenigingen bevinden zich tussen hamer (overheid) en aambeeld (leden). Er is sprake van 'opstandige betrokkenheid': er is meer draagvlak en de leden doen weliswaar - zeker de laatste jaren - meer meldingen van

ongebruikelijke transacties, maar de poortwachtersfunctie wordt beïnvloed door een combinatie van onwetendheid, desinteresse, weerstand tegen administratieve verplichtingen (waaronder de onderzoeksplicht), kritiek op de meldprocedure en het veronderstelde geringe effectiviteit van de Wwft. Ook wordt verwezen naar het gebrek aan feedback, angst voor repercussies als de melder bekend zou worden en de gebrekkige juridische mogelijkheden om inhoud te geven aan de onderzoeksplicht. In de literatuur worden ook economische verklaringen gegeven voor deze 'opstandige betrokkenheid'. De commerciële logica verschilt dan van de juridische/normatieve logica van de Wwft. Er zijn grijze gebieden waarin de context van de zakelijke relaties, de deal en de commerciële belangen variëren. Afhankelijk van die wisselende contexten worden beslissingen genomen die niet altijd worden ingegeven door de normativiteit van de Wwft.

De motivatie om de maatschappelijk breed aanvaarde poortwachtersfunctie te vervullen ligt onder de 'opstandige gehoorzaamheid'.

3. Aard en omvang: navigeren in de mist

*'Op dit moment hebben overheidsorganisaties slechts beperkte mogelijkheden om een gezamenlijke data-analyse uit te voeren met elkaars gegevens. Als het gaat om het tegengaan van de productie, handel en doorvoer van synthetische drugs, cocaïne, heroïne en hennep, het witwassen van de crimineel geld en de aanpak van fraude.'*⁵⁷

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat een overzicht van de verschillende bronnen voor uitspraken over de vraag hoe en in hoeverre notarissen, makelaars en taxateurs al dan niet bewust zijn betrokken bij Wwft-overtredingen en/of vastgoedfraude.

In paragraaf 2 wordt eerst de context van de vastgoedmarkt in kaart gebracht. Notarissen, makelaars en taxateurs vervullen verschillende (wettelijke) taken en leveren verschillende vormen van commerciële dienstverlening. Zij zijn onderdeel van een groter geheel: de vastgoedmarkt. Wat is er bekend over de integriteit en moraliteit van de vastgoedmarkt? Binnen welk 'eco-systeem' functioneren notarissen, makelaars en taxateurs?

In paragraaf 3 wordt een 'winstwaarschuwing' gegeven. Uitspraken over aard en omvang staan of

vallen met de beschikbare data binnen de verschillende AML-organisaties en vervolgens de kwaliteit van (multidisciplinaire) strategische analyses over vastgoedfraude en witwassen in relatie tot poortwachters. De AML-systemen zijn echter incident-, zaak- en subjectgericht. Strategische misdaadanalyses zijn in ontwikkeling.⁵⁸ Strategische misdaadanalyses richten zich op te vormen beleid op lokaal, regionaal, dan wel nationaal niveau. Bijvoorbeeld ten aanzien van preventie, te stellen prioriteiten, de werkwijze van politie en justitie of toezichthouders of de verdeling van middelen. Strategische analyses omvatten idealiter een groot aantal zaken over een langere periode, waardoor het mogelijk wordt om patronen te ontdekken in modus operandi, contexten van incidenten en veranderingen in de tijd.

Wat verder meespeelt in de kwaliteit van de (strategische) analyses over poortwachters is het kennis- en ervaringsniveau van functionarissen binnen de publieke sector. Het best gedocumenteerd hier is de stand van zaken binnen de politie. Op grond van een door de politie zelf uitgevoerde doorlichting van de kwaliteit van de opsporing (Handelen naar waarheid, 2016)⁵⁹ en meer recente

57 Nieuwsbericht Rijksoverheid (29 april 2020) over Wetvoorstel Regels omtrent gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden. <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/04/29/slimmere-aanpak-criminaliteit-door-betere-uitwisseling-van-gegevens>

58 Of zijn niet ter beschikking gesteld vanwege juridische onmogelijkheden.

59 <https://www.google.com/search?q=handelen+naar+waarheid&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-e>

rapporten van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid over Intelligence in de opsporing (2019).⁶⁰

In paragraaf 4 worden de volgende bronnen geanalyseerd:

- Branchebronnen.
- Tuchtrechtelijke bronnen.
- Strafrechtelijke bronnen.
- Fintel-bronnen.
- Wetenschappelijke bronnen.
- Open bronnen.

Dwarsverbanden met het theoretisch kader leiden in paragraaf 5 tot het onderscheid in twee verschillende narratieven over vastgoedfraude/Wwft-overtredingen gemaakt in relatie tot notarissen, makelaars en taxateurs. De eerste heeft betrekking op criminele netwerken in relatie tot georganiseerde (drugs)criminaliteit. Het tweede narratief heeft betrekking op criminele netwerken die bestaan uit bestuurders (wethouders), ambtenaren, notarissen, makelaars, taxateurs, toezichhouders, projectontwikkelaars en beleggingsfondsen. Inspiratie daarvoor is te vinden in de bestuurlijke rapportage van het Klimop-onderzoek en onderzoek van Unger. Het is de wereld van bonafide publieke en private mensen die binnen de uitoefening van hun werk zichzelf (en anderen) illegaal verrijken (*white collar crime*).

3.2 Context: integriteit van de vastgoedmarkt

3.2.1 Parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid (2002-2003)

In het eindverslag concludeert de Parlementaire enquêtecommissie Bouwnijverheid dat er sprake is geweest van grootschalige fraude in de bouw.⁶¹ Bouwbedrijven maakten onderlinge prijsafspraken en verdeelden het werk, waardoor concurrentie ontbrak. Gemiddeld werd 8,8% extra in rekening gebracht, waardoor de Staat vele honderden miljoenen euro's te veel heeft betaald.

Hoe hoog de schade precies is, kon niet worden berekend. Het systeem leidde tot prijsopdrijving en tot afname van concurrentie en technologische vernieuwing in de bouw, aldus de commissie. Overheidsfunctionarissen hielden te weinig afstand tot de bouwers, met alle risico's van belangenverstrengeling. Uit de openbare verhoren en uit 'schaduwadministraties' bleek dat er sinds jaar en dag systematisch illegale marktafspraken zijn gemaakt door zeker 600 bedrijven. De grote concerns in de grond-, weg- en waterbouw vormden 'kartelachtige structuren'. Er werd geen concreet bewijs gevonden voor de bewering dat ambtenaren waren omgekocht.

3.2.2 'Net werken en netwerken' (Jeurissen en Berkhout, 2009)

Jeurissen en Berkhout (2009) concluderen dat het niet goed is gesteld met de integriteit binnen de vastgoedsector. Ook volgens de vastgoedsector zelf scoren handelaren, makelaars en projectontwikkelaars onder de maat: zij krijgen een 5+ op een schaal van 10. Volgens Berkhout en Jeurissen heeft de vastgoedbranche 'een ons-kent-ons-probleem'. Hun respondenten bevestigen de stelling dat 'zij zonder hechte relaties met marktpartijen gewoon niet succesvol kunnen functioneren in de Nederlandse vastgoedsector'.

- 'De vastgoedwereld heeft een *incrowd-probleem*, want zonder hechte relaties is het vrijwel onmogelijk om succesvol te zijn in het onroerend goed.'

Hechte relaties met marktpartijen zijn 'onontbeerlijk' om aan informatie te komen. 'Informatie is cruciaal in het vastgoed. De prijsvorming is slechts beperkt transparant. Elk object is uniek. Gevolg is dat er flinke bandbreedtes in waarden kunnen voorkomen, alhoewel dat in de institutionele wereld meevalt. Dat zal niet snel veranderen', aldus Berkhout en Jeurissen. De

nauwe relaties zijn dus nodig om informatie te krijgen, maar vormen ook het grootste risico voor integriteitsschendingen. Kwaadwillende actoren kunnen eenvoudig 'vrienden in het kwaad' vinden, schrijven de onderzoekers. Een en ander zien we terug in de Klimop-zaak.

3.2.3 Bestuurlijke rapportage Klimop (2013)⁶²

De werkwijzen van de vastgoedfraudeurs voldoen, volgens de auteurs van de bestuurlijke rapportage Klimop, aan de definitiecriteria van georganiseerde criminaliteit. Maar dan niet in de traditionele zin van de onderwereld versus de bovenwereld - de conventionele wijsheid in het ondernemingsdossier - maar binnen de legale sector, waarin zij op enkele uitzonderingen na ook gewone, legale beroepen uitoefenen. De verdachten zijn (toonaangevende) legale actoren in de vastgoedwereld die gebruikmaken van de mogelijkheden die hun beroep biedt. Zij verrichten handelingen die nadeel berokkenen aan de onderneming waarin zij werkzaam zijn en die (uitsluitend) gericht zijn op eigen gewin. De volgende paragrafen zijn gebaseerd op de bestuurlijke rapportage.

De hoofdverdachten in de vastgoedfraude blijken nauw aan elkaar te zijn gelieerd. Zij maken deel uit van een hecht zakelijk en sociaal netwerk, dat van groot belang is om zaken te kunnen doen. In de weinig transparante vastgoedmarkt is men sterk afhankelijk van informatie, tips en een groot netwerk. Op basis daarvan adviseert en bemiddelt men en worden projecten geïnitieerd. Goede contacten en informatie zijn dus geld waard en men is sterk op elkaar aangewezen.

De onderlinge verhoudingen zijn gebaseerd op reciprociteit en de onderlinge concurrentie is relatief gering. In het verlengde hiervan is onderling vertrouwen binnen het netwerk het bindmiddel bij uitstek. Een bijkomend aspect is dat binnen het bovengenoemde netwerk een sterk informele

en weinig transparante werkwijze wordt gevolgd. Veel afspraken worden mondeling gemaakt en veel vergoedingen voor tips, adviezen en bemiddeling worden mondeling toegezegd en veelal op een veel later moment uitbetaald (de zogenoemde herenakkoorden). Opdrachten werden onderhands aanbesteed. Opdrachtbevestigingen en facturen zijn weinig specifiek geformuleerd, verantwoording is doorgaans summier en in algemene termen geformuleerd. Deze informele en moeilijk controleerbare werkwijze is sterk gevoelig voor misbruik. Ze werd ook toegepast in de vastgoedfraude, bijvoorbeeld door middel van gefingeerde, open geformuleerde, opdrachten en facturen, bouwclaims en winstdelingsovereenkomsten. Hierdoor waren 'deals' eigenlijk geen echte 'deals'. Deze lijn kan worden doorgetrokken naar de weinig transparante wijze waarop de doorgaans hoge waarde van vastgoed wordt vastgesteld, naar de waarde sprongen en naar hoe verkoopprijzen tot stand komen. Die zijn afhankelijk van een groot aantal veranderlijke variabelen, die moeilijk controlebaar en gevoelig voor misbruik zijn. Dat gebeurde dan ook bij de Klimop-vastgoedfraude. Nadat deze weg eenmaal was ingeslagen, konden de partijen kennelijk niet meer terug. Geen van de betrokken partijen deed een poging los te breken uit het netwerk of het stilzwijgen te doorbreken.

⁶⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/16/tk-bijlage-3-intelligence-in-de-opsporing>

⁶¹ https://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxwh/parlementaire_enquete_bouwnijverheid

⁶² <http://docplayer.nl/3221590-Bestuurlijke-rapportage-vastgoedfraudezaak-klimop.html>

3.2.4 Criminele vastgoednetwerken anno 2020⁶³

Online magazine Binnenlands Bestuur houdt een dossier bij over vastgoed in relatie tot de overheid.⁶⁴ De aanleiding hiervoor zijn de hectische tijden met achtereenvolgens de bouw-,

vastgoed-, hypotheek- en de taxatiefraude. Wie de vastgoedwereld alleen oppervlakkig kent, zo wordt door Binnenlands Bestuur gesteld, 'associeert die bedrijfstak met zelfverrijking en weinig integer handelen. Een slechte reputatie van

Casus 1 Den Haag

Twee directeurs van vastgoedbedrijf NU Projectontwikkeling uit Den Haag doneren geld aan Groep-De Mos. Het OM vermoedt omkoping. Na het corruptieonderzoek van de Rijksrecherche maakt het OM aan de ondernemers bekend dat ze verdacht worden van betrokkenheid 'bij de schending van ambtsgeheimen door de wethouders'. Ook worden ze verdacht van 'geldstorting, betalingen voor het maken van een website, promotiefilmpjes en een verkiezingscampagne' aan Groep-De Mos. NRC Handelsblad schrijft dat het corruptieonderzoek zich ook richt op het bevoordelen van partijgenoten bij de verkoop van gemeentelijk vastgoed. Voor dat pand was een zakenduo in de markt: Atilla A. en Michel Z. Atilla A. is een horecaman en partijlid van Groep-De Mos. Hij is volgens het OM lid van een criminele organisatie, waartoe ook zijn broer Erding A. en de ex-wethouders De Mos en Rachid Guernaoui zouden behoren. Voor de broers A., die een zalencentrum uitbaten, zouden vergunningen geregeld zijn.

Casus 2 Noordwijk

In een reportage schrijft Follow the Money: 'De vastgoedlobby heeft de lokale politiek van Noordwijk al een halve eeuw in haar greep'. Ondernemers beleven volgens het onderzoeksplatform gouden tijden in de badplaats. Ze zouden de kunst beheersen om de gemeente tot in de puntjes te bespelen. Ook al omdat vastgoedinvesteerders, adviesbureaus, bestuur en politiek nauw verbonden zijn. Lokale media en pressiegroepen worden ingezet om agenda's te dienen. Nergens in de beschreven kwesties is sprake van corruptie. Gemeenteraad en wethouders zijn simpelweg niet opgewassen tegen de projectontwikkelaars met hun gedegen netwerk, expertise en uithoudingsvermogen. De vastgoed- en horecaondernemers weten zich gesteund door politieke fracties en trachten verkiezingen naar hun hand te zetten met behulp van bevriende lokale media. Lijst Salman Noordwijk is veeleer een exponent van ernstige verstoorde verhoudingen tussen politiek en bedrijfsleven dan de veroorzaker ervan.

Gebrekkige distantie en (te) grote financiële belangen vormen de constante uitdagingen in de politieke cultuur van Noordwijk. Wethouders en gemeenteraadsleden hebben allerlei persoonlijke banden met zakenlui en ambtenaren. Dat is hun kracht bij het oplossen van problemen, maar kan op gespannen voet staan met het algemeen belang.

de sector straalt af op de individuele bedrijven en hun medewerkers. Dat heeft een nadelige invloed op het zakendoen met overheden, financiers en afnemers.' Op lokaal niveau speelt een aantal zaken rondom netwerken in de vastgoedwereld waarin het onderscheid tussen publieke en private mensen diffuus is.

3.2.5 Taxaties: betrouwbaarheid en onafhankelijkheid

In de vastgoedmarkt spelen taxaties een belangrijke rol. Taxaties dienen met de nodige waarborgen te zijn omkleed en consistent, objectief en transparant zijn. Dit is niet altijd het geval. In 79% van de taxatierapporten worden funderingsproblemen van een woning niet vermeld. Taxateurs zijn zich er niet van bewust dat er een risico bestaat op verzakkingen. Ook zie je dat taxateurs soms een oogje toeknippen.⁶⁵

Het Financieel Stabiliteitscomité stelt dat de onafhankelijkheid van woningtaxaties moet worden verbeterd. In dit comité zitten vertegenwoordigers van DNB, AFM en het ministerie van Financiën. DNB onderzocht ruim 200.000 woningtaxaties uit de periode 2012-2017: er is sprake van systematische overwaardering bij woningtaxaties. In bijna 60% van de gevallen is de taxatiewaarde hoger dan de koopsom, aldus DNB. De gemiddelde overwaardering ligt hierbij rond de 5%. Dit suggereert volgens DNB dat taxateurs zich in deze gevallen laten leiden door de koopsom. Taxatiewaarden lager dan de koopsom komen slechts in ruim 5% van de gevallen voor.⁶⁶

Het Nederlands Woning Waarde Instituut (NWWI) constateert dat taxateurs de woningwaarde steeds vaker té hoog inschatten. Een woordvoerder spreekt van een stijging van 20 tot 25% in twee jaar. VBO Makelaar, een belangenvereniging van makelaars, taxateurs en verhuurbemiddelaars,

zegt hierop in dagblad Trouw dat de onafhankelijkheid van taxateurs onder druk staat.⁶⁷

Directeur Hans van der Ploeg van VBO Makelaar betoogt dat er sprake is van een ongezond systeem, omdat de koper bij een lagere taxatiewaarde dan de verkoopprijs zelf het verschil moet ophoesten. 'Daar gaat een perverse prikkel van uit, want de hypotheekverstrekker, de hypotheekadviseur en de koper zijn allen gebaat bij de taxatiewaarde die ervoor zorgt dat de koop door gaat zonder dat er eigen geld bij hoeft.' 'Vooral hypotheekadviseurs fluisteren taxateurs in het oor welk taxatiebedrag gewenst is, concludeert Trouw uit 'geluiden uit het veld'. Banken zouden lijsten van taxateurs hebben met wie ze het liefst samenwerken. Niet om de waarde op te laten krikken, verklaren de meeste, maar om de kwaliteit van de taxatie te waarborgen. Maar, ziet Van der Ploeg, taxateurs die te kritisch zijn over een pand krijgen het aan de stok met hun opdrachtgever. Of het nou een bank, hypotheekadviseur of koper is. 'Nota's worden niet betaald, opdrachtgevers trekken zich terug en taxateurs worden geschrapt van de voorkeurslijstjes.' Hij krijgt er maandelijks klachten over.⁶⁸

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB) zijn ontevreden over de ontwikkelingen bij het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT). Beide toezichthouders concluderen dat zelfregulering van de beroepsgroep taxateurs vooralsnog niet leidt tot het gewenste resultaat en overwegen wetgeving die taxateurs in het gareel moet houden. De taxatiebranche moet volgens AFM sneller komen tot betere taxaties van woningen en vastgoed, stelde de toezichthouder eind 2015 in een uitzending van het KRO-NCRV-programma De Monitor.⁶⁹ De taxatierapporten moeten eenduidiger, inzichtelijk-

⁶³ Zie voor Den Haag: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/13/corruptieonderzoek-stad-den-haag-richt-zich-ook-op-vastgoeddeal-a3980196>.

Zie voor Noordwijk <https://www.ftm.nl/tag/noordwijk>

⁶⁴ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/dossier-vastgoed-overheid.95024.lyn>

⁶⁵ <https://www.vastgoedactueel.nl/40561-z/>

⁶⁶ <https://www.vastgoedactueel.nl/huizenmarkt-lijdt-onder-systematische-overwaardering-door-taxateurs/>

⁶⁷ <https://www.vastgoedactueel.nl/te-kritische-taxateurs-worden-geschrapt-van-voorkeurslijstjes/>

⁶⁸ <https://www.trouw.nl/nieuws/minder-fraude-als-bank-taxateur-opdracht-geeft-b3905b92/>

⁶⁹ <https://www.vastgoedactueel.nl/taxateurs-dtz-zadelhof-verdacht-van-fraude-taxatierapporten/>

ker en reëler worden. Uit onderzoek van De Monitor zou blijken dat taxateurs zich regelmatig laten beïnvloeden door hun opdrachtgever, meestal de koper van een woning.

Volgens De Nederlandse Bank is de taxatiewaarde in bijna 60% van de gevallen hoger dan de koopsom en bij een derde van de huizen gelijk aan het aankoopbedrag. De toezichthouder stelde in 2019 onderzoek in naar aanleiding van signalen uit het werkveld over foute taxaties van huizen.

3.3 AML-informatiesystemen ongeschikt voor strategische informatie, capaciteit toezichtorganisaties beperkt en kennisniveau

De meldsystemen voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering zijn in beperkte mate geschikt om valide uitspraken te doen over de aard- en omvang van fraude en witwassen. Onderzoekers van het WODC hebben geprobeerd cijfers te vinden die iets zeggen over de omvang en ontwikkeling van witwassen in de periode 2010-2013.⁷⁰ De data blijken niet betrouwbaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor de Basisvoorziening Handhaving (BVH) van de politie waarin de opsporingsonderzoeken worden geregistreerd en COM-PAS, het landelijk systeem waarin zaken worden geregistreerd. De rechtbanken gebruiken hetzelfde systeem. In de praktijk blijkt dat:

- bepaalde data soms niet voorhanden zijn;
- bij de regionale politie-eenheden geen precieze cijfers worden bijgehouden over de aard en hoeveelheid zelf uitgevoerde onderzoeken naar witwassen, noch over de relatie tussen informatiebronnen en uitgevoerde onderzoeken;
- de arrondissementsparketten voor het eigen parket niet bijhouden hoe(veel) witwaszaken worden afgedaan en gevonden;
- de cijfers van de verschillende processen in

de strafrechtketen niet altijd goed op elkaar aansluiten; zo is het aantal geconstateerde witwasdelicten in de politiedatabestanden onvergelykbaar met het aantal witwasfeiten in het databestand van het OM.⁷¹

In de rapportage in het kader van de vijfde ronde van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit⁷² is over justitiële bronnen opgemerkt dat er op landelijk niveau geen databestand bestaat waarin gegevens over geëiste en opgelegde straffen zijn opgenomen.

De branche-, toezicht-, tucht en opsporingssystemen zijn overwegend ingericht op subject- en delict-informatie. De informatiesystemen vormen de neerslag van een dominante zaaks- en subjectgerichte handelwijze die zich kenmerkt door reactiviteit en repressie ('after the facts'). Het onderling vergelijken van de verschillende branche-, tucht-, strafrecht-, wetenschappelijke en open bronnen is bovendien moeilijk omdat soms wel soms niet wordt geanonimiseerd. Hierdoor is het mogelijk dat dezelfde casus in verschillende bronnen op een andere manier is opgenomen. Dubbeltellingen zijn goed denkbaar.

Ook respondenten van de AML-organisaties wijzen hierop (gesprekken eerste helft 2020). Volgens medewerkers van de Belastingdienst

- zijn basisregistraties niet ingericht op fraude-detectie;
- hebben zij geen zicht op de omvang van de risico's;
- werkt de Belastingdienst met verschillende fraudecategorieën, die echter nog te grof zijn ('We identificeren geen schepen maar zien nog steeds hele terminals, de risicoanalyses zijn te algemeen');
- is in de risicoanalyses het onderscheid tussen fouten en fraude (bewijstechnisch) moeilijk te

maken en lopen 'risico's, fouten en fraude' door elkaar heen. 'Er worden aannames gedaan en er zijn hardnekkige vooronderstellingen en te snelle generalisaties';

- worden wat betreft vastgoed goede stappen gezet met vermogensvergelijkingen, maar zouden buitenlandse rechtspersonen veel meer moeten worden betrokken in de analyses.

De Belastingdienst is geen uitzondering. Deze incident- en subjectgerichtheid vinden we bij alle AML-organisaties. Vanwege het subject- en zaakgerichte karakter - en de neerslag daarvan in afzonderlijke informatiesystemen - bestaan er weinig strategische analyses over vastgoed in relatie tot notarissen, makelaars en taxateurs. Zo zijn ook de systemen van het BFT, van het Bureau Toezicht Wwft van de Belastingdienst en van de politie (BVH, Summit, VROS en TCI) niet ingericht op het genereren van strategische informatie.⁷³

Brancheverenigingen beschikken evenmin over geaggregeerde analyses over de aard en omvang van Wwft-overtredingen. Collegiale toetsingsrapporten worden te weinig gebruikt. Zowel binnen de branches als door toezichthouders, opsporingsinstanties en wetenschappelijk onderzoek naar 'ondermijning' en poortwachters.

De relatief geringe omvang van publieke AML-organisaties

De AFM, DNB, Bureau Toezicht Wwft en het BFT houden toezicht op de naleving van de Wwft. De toezichthouders informeren de meldplichtige instellingen met specifieke leidraden. Een aantal groepen instellingen ontvangt informatie over de verplichtingen en over bijzondere witwasrisico's in de sector. Het BTW en het BFT organiseren voorlichtingsbijeenkomsten voor respectievelijk de brancheorganisaties en de beroepsgroepen. De toezichthouders verdiepen zich in de witwasrisico's van de sectoren waarop zij toezicht uitoefenen. Van veel groepen instellingen, met name de kleinere financiële instellingen en beroepsgroepen en ondernemers, is het toezichthouders evenwel niet bekend hoeveel ongebruikelijke transacties zich daadwerkelijk voordoen dan wel te verwachten zijn. Jaarlijks bezoeken toezichthouders een aantal instellingen en controleren daarbij de naleving van de Wwft-verplichtingen. Bij deze controles wordt rekening gehouden met bijzondere witwasrisico's binnen de desbetreffende sectoren. De toezichthouders hebben echter relatief kleine organisaties met beperkte capaciteit. Terwijl zij toezicht moeten houden op grote aantallen organisaties en beroepsbeoefenaren.

⁷⁰ <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/inzicht-effectiviteit-van-het-anti-witwasbeleid.aspx>

⁷¹ Idem.

⁷² [https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2437-monitor-georganiseerde-criminaliteit-\(vijfde-ronde\).aspx](https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2437-monitor-georganiseerde-criminaliteit-(vijfde-ronde).aspx)

⁷³ In de laatste fase van dit onderzoek zijn concepten in twee ronden voorgelegd aan de beg.cie. Deze bestond bij de aanvang uit zes mensen en dijde in slotfase uit tot een groep van een kleine 30 mensen. Dit is heel nuttig om de wetenschap te wijzen op feitelijke onjuistheden. De grens tussen feitelijke onjuistheden en verschillen van mening over bevindingen en conclusies blijkt dan niet altijd strak te trekken. Dat geldt ook voor deze alinea. 'Dit is te simplistisch weergegeven. Het ligt een stuk genuanceerder, graag daarom aanpassen. Zo staan in de NRAs witwassen van 2017 en 2019 witwassenmethoden en -kanalen beschreven, waaronder witwassen via vastgoed in het bijzonder via ABC-constructies. Dat staat ook in alle eerder verschenen nationale dreigingsbeeldanalyses van de politie die sinds 2004 periodiek (om de vier jaar) worden vervaardigd in opdracht van het OM. Zie voor de meest recente <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/nationaal-dreigingsbeeld-2017/nationaal-dreigingsbeeld-2017.pdf>

Ook in de specifieke leidraad Wwft van de BFT voor notarissen zijn voorbeelden opgenomen. Daarnaast zijn in het schema geldverkeer eveneens risico's aangeduid wanneer het geld wordt gefourneerd door een ander dan de koper, onderlinge verrekeningen etc. (<https://www.bureaufn.nl/2018/11/14/schema-notariele-onderzoeks-en-meldplicht-geldverkeer/>). Verder heeft de FATF in 2008 al een leidraad vervaardigd over witwassen en TF in relatie tot vastgoed. Zie FATF Guidance on the Risk-Based Approach for Real Estate Agents. 'Kortom, er ligt genoeg (inter)nationaal materiaal dat er al heel lang crimineel verkregen gelden worden witwassen via vastgoed'. Mijn punt is niet dat er geen analyses zijn maar dat deze zich in belangrijke mate kenmerken door een combinatie van theoretische risico's, aannames, generalisaties die lang niet altijd een empirische basis hebben. Dat is mijn conclusie van het analyseren van deze rapporten en in het bijzonder ook respondenten in vrijwel alle AML-organisaties die dit aangeven. Zie ook verder.

Volgens het Decide-rapport 2015⁷⁴ wordt jaarlijks slechts een fractie van de instellingen gecontroleerd. Op de totale beroepsgroep zijn de controlepercentages per toezichthouder als volgt:

Bureau Toezicht Wwft:	1,9%
BFT:	0,14%
DNB:	7%
AFM:	0,02%

De FIU-Nederland kampte in 2019 met een sterke toename van het aantal meldingen, die grotendeels is toe te rekenen aan een wettelijke indicator in relatie tot derde risicolanden. Deze indicator werd in 2018 van kracht en is inmiddels weer afgeschaft. Van de in totaal 2.462.973 meldingen in 2019 zijn er 1.9231.737 gebaseerd op deze objectieve indicator en 541.236 op andere gronden. Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties zal volgens de FIU mogelijk stijgen naar 1 miljoen per jaar. Daarbovenop komen de vragen uit het buitenland in het kader van de internationale samenwerking, die steeds meer beslag leggen op de capaciteit - zowel kwantitatief als kwalitatief - vanwege de diepergaande vraagstellingen en joint analyses.

De organisatie staat voor enkele veranderingen. Die betreffen voornamelijk de sterkte en de kwaliteit van het personeel en vernieuwing van de hardware en software. Bij de najaarsnota 2019 (uitvoering plan van aanpak witwassen, ministers van Justitie en Veiligheid en Financiën) is een uitbreiding van het personele bestand van FIU-Nederland voorzien met circa 19 extra fte.⁷⁵ De capaciteit is inmiddels versterkt en het budget voor de aanpak van ondermijning en van cybercrime uitgebreid. Ook de financiering van andere ondermijningsgelden leidt tot een (tijdelijke) uitbreiding van het personele bestand. De organisatie is bezig te groeien van 63 naar 81 fte. De werving en inwerkperiode van nieuw

personeel vergen aanzienlijke tijd vanwege hoge veiligheids- en kwaliteitseisen. De verwachting is dat al het nieuwe personeel pas in de tweede helft van 2021 ten volle inzetbaar zal zijn.

In het Decide-rapport (2015) wordt geconstateerd dat de opsporing de verdachte transacties die de FIU-Nederland aanlevert om meerdere redenen niet vaak neemt als vertrekpunt van onderzoek. Het is namelijk vaak lastig om een verdenking van witwassen te construeren puur op basis van een verdachte transactie. Volgens politie en opsporingsdiensten blijft daarom veel informatie uit verdachte transacties liggen.

Om met het toenemend aantal meldingen om te gaan, heeft de FIU een datascientist aangenomen en wil men 'een soort geautomatiseerde match organiseren waarin (indachtig mijn 'meervoudig kijken'- perspectief) direct een match kan worden gemaakt met de KvK, het Kadaster en de Belastingdienst. Dat is op dit moment nog een brug te ver.

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) houdt toezicht op ruim 50.000 kantoren, waarvan er ongeveer 13.000 de functie van een administratiekantoor uitoefenen. Binnen het BFT is er controle vanuit twee aparte afdelingen, namelijk de afdeling Financieel Toezicht en de afdeling Wwft. Het BFT heeft twaalf toezichthouders in dienst. Het bureau heeft in 2019 zes nieuwe medewerkers aangenomen en de bezetting uitgebreid naar 49 fte, terwijl er vijf medewerkers vertrokken. Dat waren er meer dan verwacht. De nieuwe medewerkers zijn geworven met het oog op de doorontwikkeling; drie van hen voor externe samenwerking en het verrichten van analyses en twee als toezichthouder. De zesde is hoofd bedrijfsvoering. De groei is lager dan beoogd en de werving van nieuwe medewerkers verloopt minder vlot dan gehoopt. Dit komt doordat pas laat duidelijkheid

ontstond over de financiering en de benodigde kennis en competenties schaars zijn op de arbeidsmarkt.

Ruwweg twee derde van het toezicht richt zich op administratiekantoren, daarna volgen accountantskantoren, belastingadviseurs en het notariaat. In 2019 zijn 46 bijzondere onderzoeken afgerond. Deze onderzoeken leverden 66 aanvullende meldingen van ongebruikelijke transacties op bij de FIU-Nederland. Het BFT werkt in 2020 verder aan negentien bijzondere onderzoeken die in 2019 zijn aangevangen. Het aantal bijzondere onderzoeken is tussen 2015 en 2019 toegenomen van ruim twintig naar ruim veertig.

Het aantal meldingen van zowel de accountants als de notariskantoren is significant gestegen, dat van belastingadvies- en administratiekantoren is gelijk gebleven. De bewustwording van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft lijkt derhalve met name bij de accountants- en de notariskantoren in 2019 te zijn toegenomen.⁷⁶ Het ging hierbij in 12% van de gevallen om administratieve tekortkomingen en in 29% om overige kwaliteits- en integriteitsonderwerpen. De con-

trolekans is gering door de combinatie van een relatief kleine organisatie, het grote aantal onder toezicht gestelde organisaties en beroepsbeoefenaren en door noodzakelijke controles in verband met de actualiteit.

Het Bureau Toezicht Wwft van de Belastingdienst (BTW) is verantwoordelijk voor circa 104.000 Wwft-instellingen, waaronder ongeveer 9000 makelaars en taxateurs. Met 37 toezichthouders worden gemiddeld 1400 onderzoeken per jaar uitgevoerd. Daarbij gaat het in iets minder dan de helft om volledige onderzoeken of waarnemingen ter plaatse (on site inspections). Bij de overige onderzoeken gaat het om bijvoorbeeld compliance gesprekken, deskresearch en/of self assessments (off site inspections). Van alle controles door het BTW gaat het in 1,5% om makelaars en taxateurs; het bureau streeft naar 2,5%.

Om de aanwas van signalen te stimuleren heeft het BTW een speciale functionaris aangesteld om externe contacten aan te boren. In 2018 zijn in totaal 349 onderzoeken ingesteld bij makelaars en taxateurs (een kleine 4% van het totaal aantal geregistreerde makelaars). Het betreft toezich-

Handhavingsmaatregelen BFT tegen notarissen in 2019

Waarschuwbingsbrief	42 (waarvan 4x WWFT-overtreding)
Boete	1 (vanwege Wwft)
Last onder dwangsom	3
Norm overdragend gesprek	-
Pre-tuchtrechtelijk traject	13
Tuchtklacht	16
Aangifte strafrecht	-
Spoedmaatregel/stille bewindvoering	2

⁷⁴ https://www.wodc.nl/binaries/2205-volledige-tekst_tcm28-72495.pdf
⁷⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31477-43.html>

⁷⁶ Al moeten we hier bedenken dat de toename ook voor rekening kan komen van de toevoeging van risicolanden.

tonderzoeken en onderzoeken op afstand (off site inspections).⁷⁷

De Nederlandse Bank houdt toezicht op 16 providers en 1.000 betaaldienstagenten. Sinds het begin van 2011 dienen alle partijen die actief zijn op de Nederlandse markt op kwartaalbasis alle door haar uitgevoerde moneytransfers te rapporteren aan DNB. DNB analyseert de gerapporteerde transacties en verrijkt deze met beschikbare openbare informatie. Voor dit toezicht zijn twee fte beschikbaar.

Het Fieldlab Maasland constateert dat sprake is van een beperkte AML-capaciteit in verhouding tot de 'vele honderden tot over de honderdduizend instellingen' die onder toezicht staan.

Kennisniveau in de publieke sector

Er bestaan verschillen in kennis- en ervarings-niveaus binnen de bredere AML-gemeenschap. Hier wordt dieper op het onderwerp ingegaan.

In de NRA 2019 wordt gesteld dat tijdens de expertmeetings de indruk ontstond dat het kennis- en ervaringsniveau over witwassen van de aanwezige experts verschilde:

- Niet alle experts bleken even deskundig op alle besproken onderwerpen.
- Niet alle oordelen konden even bevredigend worden onderbouwd.
- Deelnemers aan expertmeetings die betrokken zijn bij de preventie en repressie van witwassen beschikken ieder over een eigen kennisgebied en eigen ervaringen.
- In algemene zin leek het kennisniveau van de deelnemers aan de expertmeetings te verschillen.
- Er was niet één deelnemer aan de expertmeetings die het gehele veld en alle dreigingen op het terrein van

witwassen en/of de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium volledig overzag.

Verhoging van het kennisniveau - in het bijzonder het integreren van bedrijfseconomische, fiscale en bijvoorbeeld civiele kennis - is voor de verdere ontwikkeling van de AML-gemeenschap een van de grootste uitdagingen.

'Ik zie verschillen in niveau bij mensen, in analyses en in de opzet en uitvoering van projecten. Het opleidingsniveau binnen RIEC's, de politie en OOV-projecten is verschillend.'

Deze en vergelijkende opmerkingen worden in driekwart van de interviews gemaakt. De opmerkingen gaan over de politie in vergelijking met bijvoorbeeld de FIOD (waar de medewerkers hoger zijn opgeleid en ingeschaald), maar ook op achtergronden en ervaringen van beleidsmedewerkers van OOV-afdelingen (veel juristen en bestuurskundigen) die dan 'weer te weinig kennis van de straat zouden hebben'. Het 'toverwoord' is 'conceptueel denken'. Dat wordt ingebracht door hbo- en academisch geschoolden (ook op managementniveau). Het onderliggende idee is dat dingen slimmer, anders en beter kunnen, mits de werving/selectie en inschaling gaan veranderen. Dit 'kennis- en ervaringsargument' is terug te voeren tot het dominante karakter van toezicht- en handhaving: incident, zaak- en subjectgericht. Dit zou dan 'botsen' met het conceptueel denken en de beoogde kwalitatieve verbeteringen. Ik gebruik het begrip 'meenvoudig kijken' om aan te geven dat naast strafrechtelijke en bestuurskundige kennis andere disciplines (accountancy, civiel- en fiscaal recht, internationaal betalingsverkeer, ICT etc.) essentieel zijn voor een werkelijk begrip van witwassen al dan niet in relatie tot poortwachters.

In 2021 verschijnt een onderzoek naar ondermijning in en rondom de havens in Amsterdam. Dit is uitgevoerd door de VU. De titel daarvan is 'Van

verhalen naar verbalen'. Ook hier vinden we - vanuit de rechtshandhaving zelf - verwijzingen naar licht dat zit tussen beelden over ondermijning en de werkelijkheid.

3.4 Regelschendingen volgens andere bronnen

De KNB noch de NVM beschikken over (historisch) overzichten van (vast)goedfraude, Wwft-overtredingen of integriteit-incidenten van makelaars of taxateurs. De KNB heeft sinds 2007 wel een (toenemende) schat aan informatie over onder andere de naleving van de Wwft. De brancheverenigingen onderbenutten de informatie uit collegiale toetsingen en auditrapporten. Deze worden niet nader geanalyseerd op soorten en aantallen overtredingen, afdoeningen van (her)controles, aantallen correcties en gevolgen. Algemene (strategische) analyses over de aard/omvang en mo-

gelijke verklaringen daarvoor ontbreken ook. De websites van de brancheverenigingen bieden veel informatie over de Wwft, maar geen verwijzingen naar strategische analyses. Er is sprake van veel descriptie, maar weinig analyse.

3.4.1 Halfjaarrapportages KNB 2007-2019

In de audits wordt in iedere halfjaarrapportage sinds 2007 melding gemaakt van het niet-naleven van Wwft-verplichtingen, zo blijkt uit 39 halfjaarrapportages van de KNB. De rapportages hebben in de periode 2007-2019 niet altijd dezelfde structuur en in de tijd wordt in meer of mindere mate aandacht besteed aan de MOT/Wwft-gerelateerde onderwerpen. Onderstaande tabellen geven een kwantitatieve indruk van de bevindingen bij de audits en het aantal MOT/Wwft-meldingen dat is gedaan.

	2007	2008	2008	2009/1	2009/2
Aantal kantoren	99	77	124	100	72
Aantal dossiers	1370	1293	2116	1148	
MOT/Wwft kwesties	72	67	208	112	123
Aantal meldingen	44				
Overwogen niet gedaan	28	25	48	46	15
Alsnog gemeld	2	5	9	6	9

⁷⁷ Bestuurlijke rapportage Fieldlab Maasland.

Het percentage WOT/Wwft-kwesties op het tootaantal onderzochte dossiers is in 2007 19%, in 2008/1 19,2%; in 2008/2 10,2%, in 2209/1 10,2% en in 2009/2. In de eerste jaren overtreedt één op de vijf notarissen de MOT/Wwft. Dat aantal daalt in de jaren daarop.

In bovenstaande tabel staan de cijfers over 2016-2019, maar expliciete Wwft-cijfers ontbreken.

De halfjaarrapportages zijn in deze periode minder gestructureerd dan in de beginjaren. Het vergelijken van rapportages wordt bemoeilijkt doordat zaken doorlopen in verschillende jaren. De rapportages geven meer cases en beschrijvingen/dilemma's of tendensen en overall resultaten. Daarnaast is de categorie 'niet voldaan' moeilijk om als analyse-eenheid te gebruiken, omdat niet wordt uitgesplitst waaraan dan niet is voldaan. Bovendien wordt het maar één keer vermeld en worden de aantallen verbetertrajecten niet uitgesplitst. Op het eerste rapport uit 2019 na. De rapporten uit deze periode zijn daardoor in zeer beperkte mate bruikbaar om kwantitatieve uitspraken te doen.

3.4.2 Toezichtbronnen

Het BFT heeft in 2019 bij notariskantoren 85 onderzoeken uitgevoerd met één of meerdere bevindingen (normschendingen). Er stonden eind 2019 37 notariskantoren op hoog risico. Dit hoge risico

heeft met de financiële positie te maken en zegt dus slechts indirect iets over de Wwft. Indirect wil zeggen dat een wankle financiële positie invloed kan hebben op het draagvlak van de notaris om de Wwft na te leven. Commerciële belangen zouden van invloed kunnen zijn op de wil om na te leven.

Van een notariskantoor met een hoog risico is sprake, wanneer bij tenminste vier van de zeven risicogebieden een hoog risico wordt inschat. Deze risicogebieden zijn: bewaring, liquiditeit, solvabiliteit, resultaat, kwaliteit, integriteit en overig. Bij uitzondering is ook van een hoog risico sprake op basis van één indicator, namelijk bij een zeer ernstige situatie. Hoog risicokantoren worden gemonitord en moeten bijvoorbeeld vaker financiële cijfers indienen bij het BFT. Verder worden deze kantoren onderzocht, worden herstelplannen geëist en worden zo nodig klachten ingediend.

In totaal worden eind 2019 37 kantoren als een hoog risico beschouwd, waarvan negen kantoren (ook) op grond van kwaliteit en integriteit. Dat is ongeveer 4,8% van alle notariskantoren. Eind 2018 waren dit er 35. Dat zijn niet noodzakelijkerwijs dezelfde kantoren, maar er blijven altijd kantoren die het door allerlei oorzaken financieel moeilijk blijven hebben (en soms zeer langzaam herstellen). Daarnaast blijven er altijd kantoren/notarissen waarbij ernstige (kans op) normschendingen

spelen en een grote kans op een zware tuchtrechtelijke maatregel, aldus het BFT.

Meer in het algemeen, dus ook buiten het notariaat, heeft de afdeling Wwft van het BFT in 2019 46 bijzondere onderzoeken uitgevoerd. Naar aanleiding van deze bijzondere onderzoeken zijn 66 extra meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland gedaan. In 2019 zijn 228 handhavingsmaatregelen opgelegd, waaronder zestien klachten tegen notarissen en 55 klachten tegen gerechtsdeurwaarders. Daarnaast zijn 84 waarschuwingen uitgestuurd aan notarissen en gerechtsdeurwaarders en in het kader van de Wwft.

Bij notariskantoren heeft de afdeling in 2019 85 onderzoeken uitgevoerd. Dit is iets minder dan in 2018, omdat er meer grotere gecombineerde onderzoeken plaatsvinden (financieel en kwaliteit/integriteit) en omdat er een gebrek is aan (personele) capaciteit.

- In 2019 zijn er 27 klachtprocedures ingesteld en in totaal 31 tuchtmaatregelen opgelegd;
- Eén notaris is ontzet uit het ambt, met een boete van € 20.750.
- Drie notarissen werden geschorst voor respectievelijk één maand, vier weken en één week.
- Veertien notarissen zijn berispt, in twee gevallen met een geldboete van € 15.000 respectievelijk € 10.000.
- Er zijn waarschuwingen uitgedeeld, in één geval met een geldboete van € 10.000.
- Eén uitspraak met een geldboete van € 7.500 met openbaarmaking.
- Twee klachten waren gegrond zonder dat een maatregel is opgelegd.
- Twee notariskantoren kregen op verzoek van het BFT een stille bewindvoerder toegewezen als ordemaatregel.

De wijze van verantwoording van het BFT in de jaarverslagen maakt het niet mogelijk om kwantitatieve uitspraken te doen over de omvang van Wwft-overtredingen. Samen met vertegenwoordigers van het BFT is gesproken over de (on)mogelijkheden van nadere analyse van (interne) databestanden en/of er strategische analyses zijn over het notariaat in de afgelopen tien jaar.

Het eerste was niet mogelijk. De strategische analyses zijn er niet. Het BFT zegt wel te merken 'dat continue aandacht voor de poortwachtersrol van belang is en dat het nog steeds niet binnen het gehele notariaat is doorgedrongen om altijd alert te blijven voor bepaalde signalen.'

3.4.3 Tuchtrechtsspraak notarissen⁸

Tussen 22 mei 2008 en 29 juni 2020 vinden we op tuchtrecht.nl 2988 uitspraken waarin notarissen worden genoemd; 106 (3,5%) daarvan hebben betrekking op notarissen en witwassen.

Het is praktisch onmogelijk om kwantitatieve conclusies te trekken uit deze uitspraken, omdat:

- sprake is van individuele klachten die zijn opgebouwd uit meerdere elementen: artikel 17 Wna (zorgplicht en zorgvuldigheid); artikel 21 Wna juncto artikel 6, tweede lid van de Verordening beroeps- en gedragsregels 2011 (ministerieplicht en plicht tot dienstweigering); artikel 43 Wna (informatieplicht); artikelen 3, 5 en 8 Wwft (cliëntenonderzoek); artikel 16 Wwft (meldingsplicht ongebruikelijke transacties); artikel 35 Wwft (algemene Wwft-verplichtingen, opleidingsplicht); specifieke leidraad naleving Wwft voor notarissen en overige instellingen genoemd in artikel 1 lid 1 letter a sub 12 en 13 Wwft, versie 15 juli 2014 en de daarbij behorende bijlage 1;
- sprake is van overlap: ABC-transacties in combinatie met niet nakomen onderzoeks- en meldplicht Wwft;

	2016	2016	2017	2017	2018	2018	2019/1	2019/2
Aantal audits	136	-	137	80	-	109	158	70
Heraudits	3	-	3	2	-	-	6	3
Niet voldaan	9	-	-	-	-	-	-	-
Verbetertraject	4	-	-	-	-	-	28 (meeste Wwft)	17
Grote kantoren	-	-	3	3	-	-	3	

78 Tuchtrecht.overheid.nl

- in het notarisbestand van 106 zaken drie advocatenzaken zitten en niet duidelijk is waarom;
- dezelfde zaak een enkele maal voorkomt met een tussen- en een eindvonnis;
- dezelfde zaak drie keer voorkomt onder een ander nummer;
- het aantal van 106 zaken dus feitelijk lager ligt;
- er ook klachten ongegrond worden verklaard.

Ondanks deze beperkingen is een indeling gemaakt in soort van overtreding en modus operandi, die worden geïllustreerd door verschillende cases. (zie onderstaande tabel)

In het navolgende heb ik voor de verschillende overtredingen en modus operandi een aantal cases geselecteerd. Dit heb ik louter gedaan als illustratie en krijgen van inzicht voor de lezer van de manier waarop notarissen regels overtreden. Dit ook omdat de kwantitatieve basis gebrekkig is.

3.4.3.1 ABC-transacties

Bij het overdragen van onroerend goed wordt soms de ABC-transactie gebruikt. In dat geval zijn er drie partijen betrokken waarbij sprake is van twee koopovereenkomsten en één levering. Er zijn verschillende varianten mogelijk op de ABC-transactie. Over het algemeen wordt binnen zes maanden een onroerende zaak tenminste twee keer verkocht. Hierbij is het mogelijk dat partij A het onroerend goed direct aan partij C levert of aan partij B, waarna partij B het overdraagt aan partij C. Door de transactie als het ware in te korten, door middel van een ABC-akte, hoeft men maar één notariële akte op te maken die wordt ingeschreven in de openbare registers. Hierdoor boekt men een financieel voordeel. Een ABC-transactie is gevoelig voor hypotheekfraude, belastingontduiking, witwassen of oplichting van argeloze particulieren. Fraude komt bijvoorbeeld voor wanneer de waarde van een onroerende zaak in een korte periode fors in waarde stijgt.

ABC-transacties en strolieden	Overtredingen WID/MOT	Overtredingen Wwft	Overtredingen WNA
Aandelenoverdrachten	Misbruik derdengelden rekening	Diversen • Onzorgvuldige advisering • Valsheid in geschrifte	Diversen • Administratie

Casus 1

Het BFT heeft de beschikking over gegevens uit het Kadaster van zogenaamde ABC-transacties, welke hebben plaatsgevonden binnen zes maanden. Onder andere over de periode januari 2004 tot en met augustus 2005. Uit onze analyse van deze gegevens blijkt dat de betreffende notaris substantieel meer ABC-transacties passeert dan andere notarissen.

Voorts is gebleken dat bij deze transacties opmerkelijke waardeinstijgingen of waardeverminderingen plaatsvinden met veelal dezelfde partijen. De veelheid en het karakter van (de) ABC-transacties gecombineerd met onder meer de geringe tijdsduur tussen de verschillende overdrachten acht het BFT zeer risicovol. Het BFT wenst bij deze notaris de genoemde ABC-transacties te (laten) onderzoeken ten behoeve van de naleving door deze notaris van onder meer de verplichtingen op grond van de Wna. En, de naleving van de overige geldende beroepsvereisten van de notaris, waaronder de Wet identificatie bij dienstverlening (Wid) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet Mot). (ECLI:NL:TNOKSGR:2008:YC0054)

Casus 2

De notarissen zijn in meerdere dossiers onnauwkeurig en slordig te werk gegaan en hebben zich nonchalant en gemakzuchtig getoond ten opzichte van de geldende regelgeving. Beiden zijn in één geval niet voldoende alert geweest voor het gevaar van inschakeling van een stroman. Ook hebben zij zich elk in één geval de belangen van een derde onvoldoende aangetrokken. (ECLI:TNOKSGR:2008:YC0054)

Casus 3

Notaris heeft meegewerkt aan de overdracht van onroerende zaken die op een en dezelfde dag in waarde stegen van € 750.000, - naar € 2.500.000, -. Klager is ten aanzien van dit klachtonderdeel geen belanghebbende en dus niet-ontvankelijk. Notaris heeft belangen klager onvoldoende behartigd door mee te werken aan een akte waarin de verplichting tot overname van een contract niet is opgenomen. Klacht ongegrond. (ECLI:TNOKLEE:2010:YC03694)

Casus 4

Onoorbare ABC-transacties (..) notaris (..) Aantal normschendingen in 17 casus gegrond en 1 casus ongegrond. (ECLI:TNOKSGR:2009:YC03129)

Casus 5

Het BFT doet onderzoek bij de notaris naar mogelijke ongeoorloofde ABC-transacties en hypotheekfraude en constateert dat de notaris in dertien van de zestien onderzochte transacties de akten heeft gepasseerd en in één transactie de akten mede heeft gepasseerd. Geoordeeld wordt dat de notaris:

- in vijf gevallen dienst had moeten weigeren;
- in alle dossiers zijn onderzoeksplicht heeft geschonden;
- niet heeft zorggedragen voor naleving van het storten van een overeengekomen waarborgsom of bankgarantie in een aantal dossiers;
- in acht gevallen de hypotheekverstrekker had moeten informeren over de prijsstijging en/of voorwaarden voor de financiering;
- in acht gevallen de Wet identificatie bij dienstverlening heeft geschonden.

(ECLI:TNOKDOR:2009:YCo494)

Casus 6

BFT heeft een onderzoek gelast bij de notaris. De kamer van toezicht heeft naar aanleiding van dit onderzoek dit ambtshalve aangemerkt als klacht. De notaris wordt verweten dat hij niet heeft gehandeld dan wel nagelaten als bedoeld in artikel 98 Wna en de Wwft in het kader van zogenoemde ABC-transacties. De kamer van toezicht acht de klacht gegrond ten aanzien van het tekortschieten in de informatieplicht richting de bank als hypotheekverstrekker bij één transactie.

Voorts heeft de notaris bij één transactie onvoldoende onderzocht of de waarborgsom daadwerkelijk was voldaan. Ten aanzien van een andere transactie heeft de notaris onvoldoende onderzoek gedaan naar de totstandkoming van de waarde van het te verkopen perceel. De kamer van toezicht acht de klacht ongegrond ten aanzien van niet nakomen van de Wet Mot en ten aanzien van het verzuim van de onderzoeksplicht met betrekking tot de overig onderzochte ABC-transactie.

(ECLI:TNOKSHE:2012:YCo885)

Casus 7

Een oud-notaris is betrokken geweest bij eigendomsoverdracht van een bedrijfspand dat lange tijd (in onverhuurde staat) door A te koop is aangeboden voor 2,5 miljoen euro. Het pand is vervolgens door A aan B verkocht voor 1,2 miljoen euro en korte tijd daarna doorverkocht aan C (klagers) voor 2,4 miljoen euro. Voorafgaand aan de koop hadden klagers een huurovereenkomst gesloten met een gegadigde. Klagers verwijten de oud-notaris dat hij hen niet heeft ingelicht over de waardensprong. Het ongebruikelijke van deze transactie betreft niet zozeer de hoogte van de koopprijs die klagers hebben betaald - welke prijs naar het oordeel van de kamer mede op basis van de voorhanden zijnde WOZ-waardebeschikking niet direct vragen behoefde op te roepen - maar het feit dat de koopprijs die B met A was overeengekomen aanmerkelijk lager was.

De notaris heeft dit prijsverschil gesignaleerd en daarin aanleiding gezien bij A te informeren naar de redenen voor het prijsverschil ten opzichte van de in het verleden gehanteerde vraagprijs en de WOZ-waarde. Voorafgaand aan het transport heeft de notaris dus onderzoek gedaan naar het prijsverschil, waarna hij zijn bevindingen heeft voorgelegd aan de KNB die de notaris heeft bevestigd in zijn oordeel dat geen sprake was van een verdachte transactie. Klacht ongegrond.

(ECLI:TNOKSHE:2015:14)

3.4.3.2 WID/MOT (sinds 1 januari 2013) Wwft

Casus 8

De notaris heeft slechts gecontroleerd of de gehele koopsom ontvangen was op het moment van ondertekenen van de akte, maar (..) nagelaten om te controleren van wie het geld afkomstig was. Naderhand bleek dat een groot gedeelte van de koopsom niet van de koper kwam (..) van oordeel dat de notaris bij het passeren van de akte van dit feit op de hoogte had moeten zijn. Doordat de notaris niet op de hoogte was, zijn relevante vragen, zoals of het een schenking of een lening betrof, achterwege gebleven. Gelet op de financiële zekerheid die het notariaat dient te bieden - één van de peilers van het notariaat - rekent de Kamer de notaris dit zwaar aan en legt de maatregel van berisping op.

(ECLI:TNOKARN:2011:YCo659)

Casus 9

De notaris is volgens de voorschriften van de Wid verplicht om bij onroerend goed transacties de identiteit van zijn cliënten nauwkeurig te controleren, vast te stellen en deze identiteitgegevens op toegankelijke wijze vast te leggen in het dossier van de transactie. Van de notaris wordt verwacht dat hij zich bewust is van deze sleutelrol en daarnaar handelt. In de behandelde zaken komt de Kamer tot het oordeel dat de notaris in ernstige mate is tekortgeschoten in zijn uitoefening van het ambt van notaris.

(ECLI:TNOKSGR:2008:YCo060)

Casus 10

Contante betaling. De notaris verkeerde in de veronderstelling dat een deel van de koopsom giraal was betaald. Mede gelet op de hoogte van de betaling, had het op de weg van de notaris gelegen onderzoek te doen naar hoe en wanneer deze betaling is verricht. De enkele omstandigheid dat een dergelijk groot bedrag contant wordt betaald vraagt om een uitleg en derhalve nader onderzoek door de notaris naar de herkomst van het geld. Daar de notaris heeft verzuimd te onderzoeken hoe en wanneer de betaling is verricht, heeft hij daarmee het risico genomen dat hij heeft verzuimd de herkomst van het geld te onderzoeken. De notaris heeft daarmee in strijd gehandeld met artikel 3 Wwft.

(ECLI:TNOKSHE:2017:13)

Casus 11

De kamer acht het onbegrijpelijk en ontoelaatbaar dat de notaris tot de onderhavige dienstverlening en het verlijden van de onderhavige akte is overgegaan. Een notaris behoort zich bewust te zijn van zijn bijzondere positie in het rechtsverkeer, die onder meer meebrengt dat hij in de vorm van authentieke akten documenten in het leven kan roepen die zonder rechterlijke toetsing ten uitvoer kunnen worden gelegd. Ook jegens derden, zoals cessionarissen. Dat is een zware verantwoordelijkheid, want hiermee kunnen mensen onder druk worden gezet, terwijl een notaris zich er ook bewust van moet zijn dat sommigen hem zullen willen misbruiken voor een opzetje. De enkele overhandiging van een document als het onderhavige met het verzoek om notariële dienstverlening, behoort ertoe te leiden dat een notaris onmiddellijk en in feite zelfs zonder nadere vragen te hoeven stellen een dergelijke cliënt de deur wijst en zijn diensten weigert. Terwijl het voorts tenminste de vraag is of de notaris dan niet onverwijld een melding van een ongebruikelijke transactie bij de FIU dient te verrichten. Schorsing in de uitoefening van het ambt voor de duur van een maand.

(ECLI:TNOKAMS:2017:3)

Casus 12

Klacht van BFT tegen twee notarissen van hetzelfde kantoor. Niet naleven van verplichtingen voortvloeiende uit de specifieke leidraad naleving Wwft voor (kandidaat-)notarissen. Kantoor beschikte niet over vastgelegde kantoorprocedures en kantoorbeleid voor de acceptatie van nieuwe cliënten en het beoordelen van mogelijke (witwas)risico's. Terwijl binnen de ondernemingspraktijk ook geen gebruik werd gemaakt van een werkprogramma of checklist. Klacht gegrond met opleggen van maatregel van berisping aan beide notarissen. Hoofdelijke veroordeling van beide notarissen tot betaling van totaalbedrag aan proceskosten van € 3.500, -.

(ECLI:TNOKSHE:2019:2)

Casus 13

Klacht over het niet verstrekken van een opdracht, onjuiste beweringen, onjuiste voorstelling van zaken, schending zorgplicht, schending geheimhoudingsplicht en het wekken van de schijn van partijdigheid. Klacht deels niet-ontvankelijk en voor het overige ongegrond. (ECLI:TNOKSHE:2016:20)

3.4.3.3 WNA

Casus 14

Klacht over onder andere schending geheimhoudingsplicht. Ingevolge artikel 22 lid 1 Wna is de notaris, voor zover niet bij of krachtens de wet anders is bepaald, ten aanzien van al hetgeen waarvan hij uit hoofde van zijn werkzaamheid als zodanig kennisneemt tot geheimhouding verplicht. Voor het overige kan de geheimhoudingsplicht alleen in uitzonderlijke omstandigheden worden doorbroken. Vast staat dat de notaris melding heeft gemaakt van mededelingen van erflater over "zwart geld" of "fiscaal niet verantwoord geld". Anders dan de notaris is de kamer van oordeel dat deze mededelingen als toevertrouwd hebben te gelden. Desalniettemin acht de kamer gelet op de bijzondere omstandigheden van dit geval een doorbreking van de geheimhoudingsplicht gerechtvaardigd, omdat de mogelijke aanwezigheid van "zwart geld" of "fiscaal niet verantwoord geld" de rechtspositie van de erfgenaam direct raakt. Het vorenstaande geldt eveneens voor klagers in de hoedanigheid van advocaten van de erfgenaam. Voor wat betreft het melding maken van vorenbedoelde mededelingen van erflater tegenover de deken overweegt de kamer als volgt. In artikel 94 lid 2 Wna wordt een uitzondering gemaakt op de geheimhoudingsplicht: "Ten behoeve van de uitoefening van de tuchtrechtspraak door de kamers voor het notariaat en het gerechtshof Amsterdam zijn de notaris en de onder zijn verantwoordelijkheid werkzame personen ten opzichte van de kamers en het gerechtshof niet gehouden aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 22." Achterliggende gedachte is dat een notaris zich moet kunnen verdedigen. Deze uitzondering geldt evenwel niet in het geval een notaris zelf een klacht heeft ingediend bij de deken van de orde van advocaten. De kamer komt dan ook tot de conclusie dat de notaris zijn geheimhoudingsplicht heeft geschonden door aan de deken mededelingen te doen over hetgeen tussen de notaris en erflater is besproken. Maatregel van berisping. (ECLI:TNOKSHE:2016:21)

Casus 15

De notaris heeft een substantiële hoeveelheid leveringsakten gepasseerd, waarbij zijn kandidaat-notaris die de desbetreffende dossiers had voorbereid ook de verkrijgende partij was. De notaris heeft hiermee het gebod van onafhankelijkheid en onpartijdigheid miskend en tuchtrechtelijk verwijtbaar gehandeld. Daarnaast heeft de notaris in een aantal ondernemingsrechtelijke dossiers zijn onderzoeks-, informatie-, en Belehrungsverplichting geschonden. Vanwege bijkomende omstandigheden blijft de maatregel beperkt tot schorsing gedurende een maand. (ECLI:TNO-KARL:2019:51)

3.4.3.4. Strolieden

Casus 16

In september 2010 is in opdracht van klager een strafrechtelijk onderzoek (...) gestart naar de verdachte [E] (hierna te noemen: E) al dan niet samen met zijn echtgenote. Het onderzoek richtte zich op hypotheekfraude, oplichting, valsheid in geschrifte en witwassen met behulp van derden (door klager aangemerkt als “strolieden”) door diverse vastgoed- en banktransacties. Deze derden zijn veelal familieleden van [E], maar ook andere personen die [E] in de loop der tijd heeft leren kennen. In januari 2012 zijn [E] en zijn echtgenote aangehouden in het kader van het strafrechtelijk onderzoek. In het onderzoek is opgevallen dat de onroerende zaken veelal uit eigen middelen werden gefinancierd, welke eigen middelen werden overgemaakt vanuit bankrekeningen op naam van de strolieden, aldus klager. [E] en zijn echtgenote beschikten over notariële volmachten, waarin - kort gezegd - was vastgelegd dat [E] of meestal zijn echtgenote gemachtigd was om voor de volmachtgever alle denkbare rechtshandelingen te verrichten. In het onderzoek zijn de bankrekeningen die op naam stonden van de aan klager bekende strolieden en de talloze vastgoedtransacties die over deze bankrekeningen zijn gelopen grondig onderzocht. Van diverse bij- en afschrijvingen op die bankrekeningen kon in eerste instantie niet worden achterhaald met welke vastgoedtransactie de overboekingen te maken hadden.

Deze onduidelijkheden waren grond voor klager voor het versturen van in totaal 21 vorderingen krachtens artikel 126nd van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) naar diverse notariskantoren. Het betrof vorderingen om informatie te verkrijgen over het geldverkeer dat over de derdengeldenrekeningen van de notarissen was gelopen. Door de antwoorden die de notarissen hebben gegeven op de vele vragen kwam een aantal zaken aan het licht. Aan de notaris waren op grond van de vordering ex artikel 126nd WvSv vragen gesteld over dertien verschillende transacties. Er is door klager in 2012 nader gekeken naar transacties die gepasseerd zijn bij [naam notariskantoor], meer specifiek bij de notaris. Bij zes van de dertien transacties is de notaris betrokken geweest als notaris/waarnemer en in één dossier was hij betrokken als kandidaat-notaris, werkzaam onder verantwoordelijkheid van de notaris. Klager heeft tevens ten aanzien van vijf notariële akten strafrechtelijke vervolging ingesteld jegens de notaris, wegens het ten onrechte niet doen van een Wwft-melding. De strafrechtelijke procedure loopt nog. Klacht niet-ontvankelijk verklaard. (ECLI:TNORDHA:2015:24)

3.4.3.5 Derdengeldenrekening

Casus 17

Verwijt dat verweerder en diens kantoor in 1992 fl.36.000,00 voor hem hebben ontvangen, maar dat bedrag nimmer aan hem hebben uitbetaald noch anderszins aan hem ten goede hebben laten komen. Sedertdien geen contact meer gehad. Klager heeft voor het laatst in 1993/1994 aan de bel getrokken voor wat betreft zijn vordering op de destijds beslagene. Gelet op tijdsverloop van plusminus negentien althans zeventien jaar tot aan indiening klacht is de klacht kennelijk niet-ontvankelijk. (ECLI:TADRARN:2011:YA0275)

Casus 18

De notaris heeft in totaal een bedrag van 19 miljoen euro op zijn derdengeldenrekening bewaard zonder de betrokken partijen kritisch en indringend te vragen naar de herkomst van de gelden. Een notaris moet zich ervan bewust zijn dat de derdengeldenrekening misbruikt kan worden om gelden aan het zicht te onttrekken en van een schijnbaar legale herkomst te voorzien. De notaris zou in dit geval zijn dienst hebben moeten weigeren. Ook bij twee ongeoorloofde ABC-transacties had de notaris zijn dienst moeten weigeren, omdat er geen goede verklaring was voor de waarde sprongen van het onroerend goed bij die transacties. De kamer van toezicht verwijt de notaris dat hij niet of nauwelijks heeft doorgevraagd, maar kritiekloos is afgegaan op niet onderbouwde verklaringen voor de waarde sprongen van de betrokken partijen. Maatregel van ontzetting uit het ambt. (ECLI:TNOKHAA:2013:YC0943)

Casus 19

Vast is komen te staan dat de oud-notaris derdengelden niet op zijn derdengeldenrekening heeft aangehouden, maar dat hij ten laste van de derdengeldenrekening de in de klacht omschreven betalingen heeft verricht zonder opdracht van rechthebbenden, alsmede dat hij het tekort in het saldo op de derdengeldenrekening niet terstond heeft aangevuld. Er is geen reden in het onderhavige geval een andere maatregel dan ontzetting op te leggen, nu de door de oud-notaris gemelde omstandigheden die tot zijn handelen hebben geleid hem naar het oordeel van de kamer niet verontschuldigen. (ECLI:TNORAMS:2015:17)

Casus 20

Bezwaar betreft onder meer het parkeren van gelden van een cliënt op de derdenrekening van verweerder, zonder dat dit een redelijk doel diende, het niet verrichten van cliëntenonderzoek en bevestigen van financiële afspraken. Dit deel van het bezwaar is gegrond. Aan verweerder wordt hiervoor een berisping opgelegd. (ECLI:TADRAMS:2018:159)

3.4.3.6 Aandelenoverdracht

Casus 21

Klacht van het BFT tegen notaris (N) en kandidaat-notaris (KN) naar aanleiding van de berichtgeving over de Panama Papers. Overdracht van aandelen in Nederlandse bv aan partij in Panama in april 2015 in verband met (schijn)transactie van onroerend goed in Ecuador. KN heeft informatie over de beoogde transactie, vervat in e-mailstring en in bijlage bij e-mail, gemist. KN en N (die heeft vertrouwd op de handelwijze van de ervaren KN) hebben verklaard dat zij zeker anders zouden hebben gehandeld als zij ten tijde van de voorgenomen transactie kennis zouden hebben genomen van die informatie en dat deze voor hen destijds zonder meer aanleiding zou hebben gevormd om nader onderzoek te verrichten. N heeft erkend dat het kantoorbeleid destijds niet afdoende was sinds op 1 januari 2013 de reikwijdte van de Wwft voor (kandidaat)notarissen was uitgebreid. KN en N zijn in gelijke mate verantwoordelijk voor gang van zaken. Van een KN mag een hoge mate van zorgvuldigheid worden verwacht. Kamer acht het verwijtbaar dat cruciale informatie is gemist, als gevolg waarvan de N een akte van aandelenoverdracht heeft gepasseerd, zonder dat daaraan voorafgaand voldoende onderzoek is verricht en zonder dat (voldoende) stil is gestaan bij de vraag of uit hoofde van de Wwft een verscherpt cliëntenonderzoek had moeten worden verricht, of melding had moeten worden gemaakt van een ongebruikelijke transactie en of er aanleiding was om diensten te weigeren of op te schorten in afwachting van de uitkomst van nader onderzoek. Gegrond, maatregel van berisping met besluit tot openbaarheid van deze maatregel voor KN en N.

(ECLI:NL:TNORSHE:2018:1)

Casus 22

De notaris heeft ten onrechte nagelaten het nodige te onderzoeken en vast te leggen met betrekking tot koper, verkoper en de gevolmachtigde. De toelichting van de notaris ter zitting dat verkoper hem bekend was brengt daar geen wijziging in. Daarnaast heeft klager terecht gewezen op de poortwachtersrol die de notaris heeft. De hoogte van de koopsom van € 1,-- alleen al had moeten leiden tot een volstrekt andere houding en werkwijze.

(ECLI:NL:TNORARL:2017:44)

3.4.3.7 UBO

Casus 23

De notaris heeft voldoende onderbouwd dat voorafgaand aan de aanvaarding van de opdracht door zijn kantoor onderzoek is gedaan naar [*] en haar uiteindelijk belanghebbende(n) (Ultimate Beneficial Owner). In dat kader is het Handelsregister geraadpleegd en is via de zoekmachine Google naar informatie gezocht omtrent [*]. Daaruit is niet gebleken van enige bijzonderheden en is [*] aangemerkt als uiteindelijk belanghebbende (UBO) bij [*]. Uit voornoemd onderzoek is niet gebleken van enige betrokkenheid van [*] bij [*] en/of [*] en klagers hebben ook niet concreet onderbouwd dat de notaris bij dit onderzoek steken heeft laten vallen.

(ECLI:NL:TNORAMS:2016:39)

3.4.3.8 Contant geld

Casus 24

De kamer is van oordeel dat de maatregel van ontzetting uit het ambt voor de notaris inmiddels onontkoombaar is geworden. Niet alleen omdat hij als notaris schriftelijk heeft verklaard iets te hebben waargenomen wat hij (minst genomen) niet met zekerheid wist of kon weten of heeft gecontroleerd, maar ook omdat hij zonder enige vorm van onderzoek naar de herkomst en bestemming van de (gestelde aanwezige) Venezolaanse Bolivars een (mogelijke) transactie faciliteerde waarmee een enorme hoeveelheid contant geld gemoeid was. Dit laatste gegeven alleen al had bij de notaris uit een oogpunt van Wwft-verplichtingen (...) een duidelijk teken moeten zijn om uiterst terughoudend te zijn en zeker reden moeten zijn om geen medewerking te verlenen. Bij de uitspraak is ook rekening gehouden met het feit dat de notaris alleen al in 2018 twee keer voor drie maanden in de uitoefening van zijn ambt geschorst is geweest, ook vanwege Wwft-gerelateerde verzuimen.

(ECLI:NL:TNORARL:2020:5)

3.4.3.9 Werving risicovolle cliënten

Casus 25

Klager heeft bij het onderzoek van de oprichtingsdossiers onder meer geconstateerd dat de notaris:

- middels een tweetal websites [www A. en www B.] mogelijk risicovolle cliënten werft dan wel heeft geworven (één van deze twee websites is inmiddels offline);
- de opdracht voor de oprichtingsakten van de belastingadviseur heeft gekregen;
- de oprichtingsakten heeft gepasseerd op basis van volmachten;
- de volmachten voor de akten niet zelf door de oprichters in persoon heeft laten;
- ondertekenen, maar deze zonder officiële legalisatie heeft ontvangen van de belastingadviseur;
- weliswaar twee telefoonnummers van de oprichters heeft genoteerd, maar van rechtstreeks telefonisch of persoonlijk contact niets blijkt uit het dossier;
- geen vragen heeft gesteld naar de achtergrond en de beweegredenen van de oprichters of daar in ieder geval geen aantekening van heeft gemaakt in zijn dossier;
- de conceptakten van oprichting met alle bijbehorende stukken in alle vier de dossiers binnen één à twee werkdagen aan de belastingadviseur heeft toegezonden.

Klacht gegrond met berisping.

(ECLI:NL:TNORARL:2019:55)

3.5 Strafzaken wegens schending Wwft

In deze paragraaf wordt een indruk gegeven van de omvang van het aantal strafzaken wegens het niet-melden van ongebruikelijke transacties of andere overtredingen van de Wwft. Er is ongetwijfeld sprake van een zekere overlap tussen WODC-cijfers, berichten op OM.nl, rechterlijke uitspraken (op rechtspraak.nl) en berichtgeving over het project Niet-Melders.

Dit betekent dat terughoudendheid is geboden. Dezelfde zaken kunnen voorkomen in verschillende bronnen. Kwantificering - hoe groot de behoefte daar vaak ook aan is - kent hier velerlei beperkingen vanwege de gebrekkige registraties, de verschillende definities/begrippen en de verschillende manieren van rapporteren. Bovendien verschillen de perioden waarover uitspraken worden gedaan van elkaar. Een ander probleem is dat in de verschillende open bronnen invallen, aanhoudingen, (voorgenomen) strafzaken, lopende tuchtzaken en strafrechtelijke veroordelingen dwars door elkaar heen lopen. Verder is sprake van 'vervuiling' doordat op de websites van rechtspraak.nl en om.nl ook beleidsrapporten, artikelen en wetswijzigingen zijn opgenomen.

3.5.1 WODC-cijfers

Strafrechtelijke onderzoeken naar Wwft-feiten, zoals het niet-melden van ongebruikelijke transacties aan de FIU-Nederland of het niet doen van cliëntenonderzoek, staan centraal in deze paragraaf.⁷⁹ Er worden steeds meer witwaszaken behandeld: 1.499 zaken in 2019. Een stijging van bijna 25% ten opzichte van het jaar daarvoor. Cijfers van het WODC laten zien dat het Openbaar Ministerie tussen 2010 en 2019 gemiddeld 1.241 zaken per jaar voor de rechter bracht. De strafrechter doet in die jaren gemiddeld 1.074 zaken per jaar af en legt in gemiddeld 834 gevallen een straf op. In 2019 volgde 997 keer een straf; een absoluut record.⁸⁰

3.5.2 Rechtspraak.nl

Witwassen geeft (augustus 2020) 361 hits. Notaris en witwassen drieëndertig hits. Makelaars en witwassen dertien hits en taxateurs en witwassen twee hits. In de periode 2011 tot en augustus 2019 is het aantal witwasonderzoeken in verhouding tot het totaal aantal witwasberichten en -onderzoeken op jaarbasis en het aantal notarissen, makelaars en taxateurs gering.

3.5.3 OM.nl

De zoekterm witwassen geeft in augustus 2020 587 hits op de website van het Openbaar Ministerie. Notaris en witwassen zestien hits, makelaars en witwassen zeven hits en taxateurs en witwassen nul hits. De meldingen hebben betrekking op de periode 1 maart 2013 – 15 augustus 2019.

3.5.4 Project Niet-Melders

In het project Niet-Melders werken het Bureau Toezicht Wwft van de Belastingdienst (BTW), het BFT, DNB, de AFM, het AMLC van de FIOD, de DLR en de FIU-Nederland en het OM samen. Het project wil de naleving van de Wwft verbeteren door middel van strafrechtelijke vervolging.

Naar aanleiding van een Wob-verzoek (Wet openbaarheid van bestuur) over het project Niet-Melders heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid in juli 2017 documenten vrijgegeven, waaronder een evaluatierapport van het Functioneel Parket Amsterdam over de strafrechtelijke aanpak van schendingen van verplichtingen uit de Wwft.⁸¹ Uit de vrijgegeven gegevens blijkt dat het gros van de gevallen (41%) is gebaseerd op meldingen van de FIOD en de politie. Het gaat om twintig handelaren, negen notarissen, vier accountants, vier belastingadviseurs, twee makelaars en twee trustkantoren; 24% van de zaken (tien) tot een veroordeling heeft geleid, het onderzoek in twee gevallen is gestopt en

drie zaken zijn geseponeerd. Verder valt op dat alle tien zaken die voor de rechter zijn geweest hebben geleid tot een veroordeling. Dit zou voornamelijk komen omdat bij overtredingen van de Wwft slechts kleurloos opzet moet worden bewezen, zodat niet van belang is of de instelling op de hoogte was van de wetgeving en de regels doelbewust heeft overtreden. Dit zou volgens de schrijvers van het evaluatierapport eveneens betekenen dat niet van belang zou zijn of de instelling de transactie zelf al dan niet als ongebruikelijk heeft aangemerkt.

In hoofdstuk 2.4.4 is een aantal cases van het project Niet-Melders gebruikt als illustratie van de 'opstandige betrokkenheid'.

Sinds 2012 zijn dus diverse acties uitgevoerd in het kader van het project Niet-Melders. In deze strafzaken spelen steeds twee thema's:

- De mate van opzet die vereist is; en/of
- Lidmaatschap van een criminele organisatie.

Opzet

Artikel 2 WED bepaalt dat Wwft-feiten misdrijven zijn als zij opzettelijk zijn begaan. Dit opzet moet gelezen worden in de zin van kleurloos opzet. Bij kleurloos opzet hoeft het opzet niet gericht te zijn op het niet nakomen van de Wwft-verplichtingen en hoeft er geen wetenschap te zijn van die verplichting. Kleurloos opzet wordt voor het eerst geaccepteerd door de Hoge Raad in 1952. Dit uitgangspunt wordt in 2007 nog eens bevestigd door de Hoge Raad:

'Het middel berust kennelijk op de opvatting dat het opzet ook op het niet naleven van de in de bewezenverklaringen bedoelde wettelijke verplichtingen (in de ordeningswetgeving, auteurs) dient te zijn gericht. Die opvatting is echter onjuist (vgl. HR 18 maart 1952, NJ 1952/314). De Hoge Raad ziet geen aanleiding voor een verandering op dit punt.'⁸²

In strafzaken waarin de Wwft een rol speelt, wordt regelmatig het verweer gevoerd dat de meldplichtige niet op de hoogte was van de verplichtingen uit de Wwft en daarom vrijgesproken moet worden. Een dergelijk verweer wordt, gezien de arresten van de Hoge Raad, niet geaccepteerd door de rechter. In de strafzaak die op 17 juni 2015 door de rechtbank Den Haag wordt behandeld overweegt de rechtbank:

'Met de officier van justitie is de rechtbank van oordeel dat het genoemde voorschrift van de Wwft orderingsrecht betreft en daarom 'kleurloos' opzet geldt. Gelet op de vaste jurisprudentie van de Hoge Raad, waarin 'kleurloos' opzet in het orderingsrecht voldoende wordt geacht, is niet vereist dat het opzet van de verdachte ook is gericht op het niet naleven van de op de verdachte rustende wettelijke verplichting ongebruikelijke transacties te melden aan het meldpunt.'⁸³

De ratio achter kleurloos opzet in het orderingsrecht is dat een burger die handelt op economisch terrein zich bewust moet zijn van de regelgeving die daarbij hoort. De rechter zegt het zo: 'Van een onderneming mag een zekere deskundigheid worden verwacht van het terrein waarop zij zich begeeft. De verdachte is een professionele beroeps- of bedrijfsmatig handelaar in goederen waarvan verwacht mag worden dat zij op de hoogte is van de geldende wet- en regelgeving. Bovendien kan een onderneming voor de inhoud van regelgeving aankloppen bij een beroeps- of bedrijfsorganisatie.'⁸⁴

Lidmaatschap criminele organisatie (artikel 140 Sr)

In het theoretisch kader is aandacht besteed aan de typologieën (FATF) over financiële dienstverleners in relatie tot criminele organisaties. Voor de beantwoording van de vraag naar aard en omvang van (on)bewuste betrokkenheid van no-

79 Wwft en het strafrecht, Mr. J.P. Rozemeijer en mr. C. van der Meulen in TB56-H december 2016, nr. 4.

80 <https://www.accountant.nl/magazines/accountant-2020-nr-2/melden-gaat-nog-niet-van-harte/#>

81 <https://www.debonspoton.nl/Wwft-tucht/evaluatierapport-project-niet-melders-openbaar/>

82 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:10639>

83 Idem

84 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:10639>

tarissen, makelaars en taxateurs, is het van belang om vast te stellen of criminele organisaties deze dienstverleners corrumperen. Worden notarissen, makelaars en taxateurs betaald om niet te voldoen aan de Wwft-verplichtingen? Delen zij in de winsten die voortvloeien uit criminele activiteiten? Zijn zij - in de woorden van Chambliss - 'on the

take'?⁸⁵ Zijn poortwachters lid van een criminele organisatie in de zin van art. 140 Sr?⁸⁶ In hoeverre notarissen, makelaars en taxateurs zich schuldig maken aan criminele activiteiten, blijkt tot op zekere hoogte uit de casuïstiek, die ontleend wordt aan rechtspraak.nl, om.nl en andere bronnen.

Casus 26

Een makelaar krijgt achttien maanden celstraf, waarvan zes maanden voorwaardelijk, voor het hebben van hennepkwekerijen in Rotterdam en Den Haag. De rechtbank Den Haag veroordeelt hem ook voor valsheid in geschrifte met huurovereenkomsten. De man bemiddelde als makelaar bij de verhuur van panden, waarin na verhuur de hennepkwekerij en werden aangetroffen. De rechtbank stelt vast dat de man in de periode van 1 mei 2012 tot en met 17 juni 2013 in Den Haag en Rotterdam samen met anderen in totaal meer dan drieduizend hennepplanten teelde in vijf verschillende panden. De panden, die eigendom waren van particulieren, werden verhuurd op naam van spookhuurders. De makelaar heeft hiermee meermalen telkens opzettelijk gebruik gemaakt van valse geschriften. (ECLI:NL:RBELASTINGDIENSTHA:2013:13593. Hennepplantage, valse huurovereenkomst, spookbewoning)

Casus 27

Verdachte is als makelaar betrokken bij oplichting hypotheekbanken door voor kopers een gefingeerd dienstverband te regelen zodat zij een hypothecaire geldlening konden verkrijgen. Tevens leegtrekken bouwdepots. (ECLI:NL:RBROT:2017:3679; medeplegen oplichting van hypotheekbanken, gefingeerde dienstbetrekking)

⁸⁵ 'On the take': trying to profit in a personal and usually financial way from a situation: He's obviously on the take - where else did all that money come from?

⁸⁶ Art. 140 Sr luidt: Lid 1: Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie. Lid 2: Deelneming aan de voortzetting van de werkzaamheid van een organisatie die bij onherroepelijke rechterlijke beslissing verboden is verklaard of van rechtswege is verboden of ten aanzien waarvan een onherroepelijke verklaring als bedoeld in artikel 122, eerste lid, van Boek 10 Burgerlijk Wetboek is afgegeven, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie. Lid 3: Ten aanzien van de oprichters, leiders of bestuurders kunnen de gevangenisstraffen met een derde worden verhoogd. Lid 4: Onder deelneming als omschreven in het eerste lid wordt mede begrepen het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan alsmede het werven van gelden of personen ten behoeve van de daar omschreven organisatie.



Casus 28

De rechtbank heeft een 29-jarige man veroordeeld tot 18 maanden gevangenisstraf waarvan 6 maanden voorwaardelijk en heeft een beroepsverbod als makelaar/bemiddelaar woonruimte voor de duur van 5 jaar opgelegd. De man heeft in de periode van 1 januari 2019 tot en met 30 augustus 2019 en in de periode van 13 mei 2018 tot en met 1 december 2018 meerdere potentiële huurder opgelicht. De man bood woningen ter huur aan die niet beschikbaar waren en vroeg hiervoor makelaarskosten en/of borg en/of deel van de huursom op voorhand. ECLI:NL:RBAMS:2020:313; oplichting, beroepsverbod.

Casus 29

Verdachte A.S. heeft zich als spijtoptant bij de politie gemeld en heeft een uitgebreid beeld geschetst van een goed georganiseerde criminele organisatie in Tilburg die zich gedurende een behoorlijk aantal jaren op zeer grote schaal heeft beziggehouden met het telen van hennep en alles wat daarmee samenhangt. Alle deelnemers binnen die criminele organisatie, waaronder de oprichter/leider, de bedrijfsleiders, katvangers, werkers, knippers, elektriciens, makelaars etc. worden veroordeeld. (ECLI:NL:RBZWB:2019:1575 georganiseerde misdaad met een makelaar als lid van de criminele organisatie)

Casus 30

Verdachte in deze strafzaak is een notaris die verweten wordt dat hij transacties niet gemeld heeft. Het gaat om transacties betreffende de overdracht van appartementen die in 2009/2010 gemeld hadden moeten worden op grond van de Wwft. De transacties werden steeds aangebracht door iemand die bij deze notaris als 'dubieus' bekend stond, waarbij de koper middels volmacht werd vertegenwoordigd door zijn vrouw, en waarbij de koopprijs door een derde werd voldaan zonder dat daar hypothecaire zekerheid tegenover stond.

<https://www.recht.nl/nieuws/strafrecht/184659/tuchtrecht-en-strafrecht-notaris/>

Casus 31

Voorwaardelijke gevangenisstraf van 3 maanden en een taakstraf van 240 uur. Verdachte heeft nagelaten zes ongebruikelijke transacties als bedoeld in de Wwft te melden bij het daartoe bestemde meldpunt. Verdachte wordt vrijgesproken van deelname aan een criminele organisatie en het doen van verscherpt cliëntenonderzoek. Het dossier bevat onvoldoende concrete informatie - bijvoorbeeld uit de notarisdossiers - over welk onderzoek er door verdachte wel, en welk onderzoek er door verdachte niet is uitgevoerd dat wel uitgevoerd had moeten worden.

(ECLI:NL:RBAMS:2019:3768)

Casus 32

Voorwaardelijke gevangenisstraf van 3 maanden en een taakstraf van 240 uur. Verdachte heeft als feitelijk leidinggever bij het notaris kantoor waar hij werkzaam was nagelaten vijf ongebruikelijke transacties als bedoeld in de Wwft te melden bij het daartoe bestemde meldpunt. Verdachte wordt vrijgesproken van deelname aan een criminele organisatie en het doen van verscherpt cliëntenonderzoek. Het dossier bevat onvoldoende concrete informatie - bijvoorbeeld uit de notarisdossiers - over welk onderzoek er door verdachte wel, en welk onderzoek er door verdachte niet is uitgevoerd dat wel uitgevoerd had moeten worden. (ECLI:NL:RBAMS:2019:3766)

Casus 33

Het hof moet beoordelen of de oud-notaris voldoende onderzoek naar de onderhavige transacties heeft gedaan om te kunnen vaststellen of zij ingevolge het bepaalde in artikel 21 lid 2 van de Wet op het notarisambt medewerking aan de transacties behoorde te weigeren. Een zorgvuldig onderzoek is van belang om te voorkomen dat de notaris een schakel wordt in de totstandkoming van vastgoedtransacties die verband houden met fraude en witwassen. Het nalaten van een dergelijk onderzoek is daarom een ernstige tekortkoming. Naar het oordeel van het hof had de oud-notaris onderzoek behoren te doen naar de financiering van de koopprijs. Het is niet gebleken dat de oud-notaris structureel is tekortgeschoten in het verrichten van onderzoek bij transacties als de onderhavige. Mede gelet op het tijdsverloop volstaat in dit geval de oplegging van de maatregel van waarschuwing. (ECLI:NL:GHAMS:2016:4057)

Casus 34

Verdachte heeft als notaris meermalen nagelaten om ongebruikelijke (vastgoed)transacties - als bedoeld in de Wwft - te melden bij het daartoe bestemde meldpunt. De rechtbank veroordeelt de notaris tot een geldboete van € 47.500. (ECLI:NL:RBELASTINGDIENSTHA:2015:12281)

Casus 35

Voor het opkopen van de bv's had de bedrijvendokter de notarissen nodig: 'Meer speciaal had hij notarissen nodig die weinig tot geen vragen zouden stellen' aldus de officieren: 'Immers indien de notarissen hun werk naar behoren deden, dan zouden zij erachter komen dat de verkopers een feitelijk failliete bv aan het overdragen waren aan iemand, die enkel voor een paar honderd euro de bv op zijn naam zou zetten.' Verder deden de nieuwe bestuurders - de katvangers - feitelijk niets, constateerden de officieren: 'Het enige dat de katvangers in dit dossier nog deden, is een formulier invullen voor de Kamer van Koophandel, waarin wordt medegedeeld dat de bv is opgeheven. Dat is de zogenaamde "turboliquidatie".'

Het OM is van oordeel dat de notarissen nooit op deze wijze de aktes hadden mogen passeren: 'Notarissen hebben op grond van de Notariswet de plicht om onderzoek in te stellen en transacties die in strijd met het recht of de openbare orde zijn, te weigeren. Ook handelingen met een ongeoorloofd doel of gevolg dient een notaris te weigeren.' Daarnaast horen zij ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU. Dat hebben zij niet gedaan, zo blijkt uit onderzoek door de FIOD.

(<https://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/03/21/om-eist-gevangenisstraffen-tot-35-jaar-voor-stelselmatige-faillissementsfraude-en-witwassen-miljoenen>)

Casus 36

Een combiteam van FIOD- en Politie rechercheurs heeft een notaris van een kantoor uit de provincie Flevoland aangehouden. Hij wordt verdacht van het behulpzaam zijn bij criminele activiteiten, zoals oplichting en het witwassen van verdiensten uit criminaliteit. De notaris is naar voren gekomen als dienstverlener in diverse onderzoeken door de Politie en FIOD. Hij wordt verdacht van het behulpzaam zijn bij het witwassen van gelden verkregen uit criminaliteit. De derdengeldenrekening van de notaris zou bijvoorbeeld in maart 2017 zijn gebruikt om gelden te storten die afkomstig waren van factuurfraude in het buitenland.

Daarnaast heeft de notaris vermoedelijk officiële documenten vervalst om door derden gepleegde strafbare feiten zoals oplichting te faciliteren. Tot slot wordt hij verdacht van het meermalen niet doen van cliëntenonderzoek en het meermalen niet-melden van ongebruikelijke transacties.

(<https://www.om.nl/actueel/nieuws/2017/09/08/notaris-aangehouden-voor-verlenen-diensten-voor-criminele-activiteiten>)

Casus 37

Het Openbaar Ministerie verdenkt vastgoedadviseur DTZ Zadelhof en drie van zijn taxateurs van fraude in een zaak rond de geliquideerde Willem Endstra. Medewerkers van de grootste make-laar-taxateur van Nederland zouden opzettelijk taxatierapporten hebben vervalst. Dat blijkt uit een strafdossier, plus een civiele dagvaarding voor een miljoenenclaim die in handen zijn van het FD. De kinderen van de vermoorde onderwereldbankier Willem Endstra liepen door de fraude 4 miljoen euro mis. De vastgoedhandelaar die werd verdacht van fraude rondom de verkoop van evenementencomplex Go Planet in Enschede is vrijgesproken. Ook zijn medeverdachten (waaronder zijn ex-vrouw en twee medewerkers van vastgoedadviseur DTZ) zijn vrijgesproken. Het Openbaar Ministerie (OM) had 2 jaar celstraf geëist tegen de man. De rechtbank oordeelt echter dat niet kan worden bewezen dat de man het complex via een fraudeleuze constructie voor een te laag bedrag heeft verkocht. Ook is niet bewezen dat hij onjuiste belastingaangiften heeft gedaan of zich schuldig heeft gemaakt aan witwassen. De taxateurs hebben geen valsheid in geschrifte gepleegd oordeelt de rechtbank. Daarvoor is immers vereist dat de opstellers bewust een onjuist beeld van de werkelijkheid hebben willen schetsen en dat is hier niet het geval. De rechter stelde in het vonnis dat het opstellen van een taxatierapport geen exacte wetenschap is en dat wanneer er verschillende taxaties voor een pand zijn opgesteld, eventuele verschillen niet willen zeggen dat één van de taxaties onjuist is. Dat het Openbaar Ministerie tot de conclusie kwam dat er valselijk taxatierapporten zijn opgemaakt doordat de taxateurs niet naar herontwikkelingsmogelijkheden van het pand hebben gekeken, werd door de rechtbank 'onbegrijpelijk' gevonden. In de taxatie uit 2007 staat nadrukkelijk dat deze is gebaseerd op de huurcontracten die er toen lagen en dat bewust niet is gekeken naar eventuele herontwikkelingsperspectieven.

(<https://www.vastgoedmarkt.nl/financieel/nieuws/2019/04/dtz-en-taxateurs-vrijgesproken-in-zaak-go-pla-net-101142706>)

De cases geven kwalitatief inzicht in de soort van overtredingen van poortwachters, maar er zijn geen veroordelingen wegens lidmaatschap van een criminele organisatie.

3.5.5 Fieldlabs, RIEC's en andere projecten

In een van de vier Fieldlabs is sprake van een strafrechtelijk verdenking van notarissen en een makelaar in relatie tot onroerend goed transacties. Het onderzoek loopt. Vanwege geheimhouding ben ik in algemene zin geïnformeerd. De gesprekken met dit Fieldlab hebben anderszins veel informatie opgeleverd over de wijze van samenwerking (zie hoofdstuk 4). In Fieldlab 2 zijn notarissen en makelaars onderwerp van het project geweest. Dat heeft geleid tot een bestuurlijke rapportage, maar niet tot strafrechtelijke onderzoeken. In Fieldlab 3 is een bestandsvergelijking gemaakt van bekende

drugspannen in een afgebakend geografisch gebied over een bepaalde periode. Vervolgens zijn deze gegevens gematcht met transportakten van die panden. Hieruit blijkt dat een aantal notarissen is betrokken bij deze transacties. Het project heeft niet geleid tot een strafrechtelijk vervolg.

In regio 1 loopt een strafrechtelijk onderzoek naar een (inter)nationale criminele drugsorganisatie waar notarissen en makelaars worden genoemd. Voor het Samen-onderzoek is gesproken met betrokkenen (RIEC-medewerkers, OM-functionarissen) en is in algemene zin inzicht verschaft in de strekking van het project en de kwaliteit van de samenwerking, maar vanwege geheimhouding niet in de actuele stand van zaken met betrekking tot de poortwachters.

In gemeente 1 loopt op basis van een thematische iCOV-scan vastgoed een oriënterend onderzoek naar vastgoedtransacties. Hierbij wordt gebruik gemaakt van sociale netwerkanalyse technieken om inzicht te krijgen in het netwerk van vastgoedactoren. Dit netwerk bestaat voor een groot deel uit bonafide partijen, maar ook wordt verondersteld dat enkele zogenaamde 'doorgroei-ers' uit de drugs wereld een positie hebben verworven in het vastgoed. In de opzet van het project is aandacht voor enkele 'huisnotarissen'. In gemeente 2 loopt een strafrechtelijk onderzoek naar een 'doorgroei-er' die ook een positie heeft in onroerend goed. Ook hier wordt een makelaar genoemd.

3.5.6 LIEC, FIOD, Nationale Politie en FIU-Nederland LIEC

In de notitie Misbruik en fraude binnen de vastgoedsector wordt gesteld dat fraude met vastgoed divers is. Genoemd worden de illegale verhuur en onderverhuur, huurders die uitgebuit worden of mensen die onder druk worden gezet om hun woning aan derden te verhuren. Een ander voorbeeld zijn panden die voor criminele activiteiten worden gebruikt, zoals illegale prostitutie of hennep teelt. Ook het witwassen van crimineel vermogen door aan- en verkoop van vastgoed of frauderen met inkomensgegevens om een (te hoge) hypotheek te kunnen bemachtigen komen regelmatig voor.

De vastgoedsector, zo wordt gesteld, is vatbaar voor witwassen en fraude door gebrek aan transparantie, de lage pakkans en de doorgaans hoge rendementen. Criminelen weten soms handig misbruik te maken van legale ondernemingen en juridische en financiële dienstverleners, zoals taxateurs, notarissen en accountants.⁸⁷

In het Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit (2019) wordt vastgoed in relatie tot dienstverleners genoemd. 'Criminelen willen hun criminele geld, op welke manier ook verworven,

uiteindelijk kunnen besteden in de legale economie. Het geld moet daarom worden witgewassen (...) en het gebruik van loan back-constructies en handel in onroerend goed via ABC-constructies'.⁸⁸ De onderbouwing voor de uitspraken ontbreekt nogal eens. Beelden over witwassen in relatie tot poortwachters verschillen van de hierboven behandelde 'systeemkennis' en een deel van de ondermijningsrapporten is een disbalans zichtbaar tussen aannames en strafrechtelijke/empirische onderbouwing.

FIOD

Bij dit onderzoek is in februari 2020 de afdeling Strategische Opsporingsinformatie (SOI) van de FIOD betrokken. Voorafgaand aan het introductiegesprek is door SOI 'voorwerk' gedaan, waaruit blijkt dat in Summit 1000+ documenten staan met het woord 'makelaar', waaronder ook 'spelersmakelaars' en andere 'makelaars'. Verder heeft de afdeling voor een tweede gesprek een nadere analyse gemaakt, waaruit blijkt dat er twaalf notarissen en elf makelaars zijn geïdentificeerd in strafrechtelijke onderzoeken tot 2017.

Ik vraag in maart 2020 toestemming om (met analisten en/of zelf) deze dossiers in te zien om de vraag te kunnen beantwoorden naar de verdenking van Wwft-overtredingen, deelname aan criminele organisaties of anderszins. En of er strategische analyses over deze poortwachters zijn. Vijf maanden na indiening van het verzoek is er nog geen antwoord ontvangen. Ondanks e-mail- en telefonisch contact met het departement van Justitie en Veiligheid, met het College van Procureurs-Generaal, met het Functioneel Parket en met de FIOD. Privacy officieren spelen hierin een rol. Deze ervaring laat in de eerste plaats zien dat juridische zorgvuldigheid in een rechtsstaat hoog in het vaandel staat. In hoofdstuk 4 zal duidelijk worden dat privacy en geheimhouding een grote rol spelen bij de samenwerking van verschillende

87 <https://www.RIEC.nl/ondermijnende-criminaliteit/%E2%80%A2misbruik-en-fraude-binnen-de-vastgoedsector>

88 <https://www.RIEC.nl/documenten/rapporten/2019/10/21/landelijk-beeld>

partijen. Dit onderzoek is dan ook een microkosmos van de grote wereld.⁸⁹

Politie

Binnen de politie worden mutaties ingevoerd in de volgende systemen:

- BVH: Alle mutaties in de politiezorg (artikel 8).
- Summit: Opsporingsonderzoeken (artikel 9).
- Thematische registers als Seter, Team Criminele Inlichtingen en mensenhandel (artikel 10).

Binnen de Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO) zijn plusminus duizend mensen werkzaam in het intelligence domein. De Diensten Regionale Informatie Organisatie (DRIO) beschikken over 200 tot 450 mensen.

De Landelijke Informatie Organisatie (DLIO) heeft een finec-afdeling waar bovenstaande systemen worden bevraagd op witwasconstructies waarmee analyses worden gemaakt. De afdeling bestaat uit 12 functionarissen.

In januari 2020 zijn in totaal 584 mutaties vastgelegd ten aanzien van (rechts)personen met een indicatie witwassen. Maar dit impliceert nog geen verdenking in de zin van de wet. De mutaties bevatten 'rijp en groen' door elkaar. In negentien daarvan worden makelaars vermeld. Daarnaast worden in 84 dossiers vastgoedhandelaren vermeld. Van het totaalaantal mutaties zijn 208 nog in een proces van validering.

De toestemming om deze mutaties (met betrokken DLIO-functionarissen) nader te analyseren is door de politie afgewezen 'vanwege capaciteitsgebrek'.

Gezien het onderzoeksobject vastgoedfraude/Wwft-overtredingen in relatie tot notarissen, makelaars en taxateurs kan worden vastgesteld

dat financiële intelligence (fintel) slechts een onderdeel is van het totale inlichtingenproces.

De beperkte aandacht voor financieel-economische criminaliteit binnen de politie wordt breed gedeeld in het sociale netwerk van politiemensen die onderdeel uitmaken van dit onderzoek:

'De politie had en heeft niets met alles waar een euroteken voorstaat.'

Dit is een wel heel boude uitspraak, maar het is wel opvallend dat het aantal finec-functionarissen en politiemensen die zich bezighoudt met financiële analyses beperkt is. In interviews wordt gewezen op de relatieve betekenis van financieel rechercheren in relatie tot het merendeel van politiewerk:

'De politieorganisatie is in belangrijke mate gericht op ordehandhaving. Het merendeel van de operationele capaciteit wordt ingezet op de noodhulp, begeleiding van kleine en grote evenementen, bewaking en beveiligen van het stelsel, vreemdelingentoezicht en de buurtzorg.'

Vervolgens ligt de nadruk binnen de opsporing en de informatieorganisatie op commune criminaliteit en op georganiseerde (drugs) criminaliteit. Het criminele inlichtingenwerk is op eenheidsniveau voornamelijk gericht op openbare ordeverstoringen (demonstraties, grote evenementen) en in mindere mate op radicalisering/terrorisme en het drugsmilieu.

De aandacht voor financieel-economische criminaliteit (finec) is een klein onderdeel van een groter geheel, waarin minder belangstelling bestaat voor financiële aspecten van misdaad (met uitzondering van terrorisme-financiering) en/of fraude, corruptie en witwassen. 'De

politie levert beperkte capaciteit aan het FEC. Vanuit het operationele finec-netwerk wil men dit wel. Wat ook bevreemdt 'is dat de politie in FEC-verband nauwelijks vragen stelt, we kloppen niet aan de deuren.' Het is dan ook niet verwonderlijk dat de bijdragen van de politie aan samenwerkingsverbanden waarin finec worden geagendeerd niet altijd vooraan staan.

'Wij brengen weleens een makelaar of notaris in en dan wordt daar in algemene termen over gepraat (derdengeldenrekening, constante stortingen), maar meer niet.'

Er is ondanks de geringe finec-capaciteit wel degelijk af en toe informatie over poortwachters en dienstverleners op landelijk en eenheidsniveau, maar daar wordt niet altijd gevolg aan gegeven.

Onderdeel van de informatie-organisatie is het criminele inlichtingenwerk. De capaciteit daarvan wordt deels ingezet onder gezag van de AIVD in terrorisme-zaken (op basis van de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten) en het merendeel in het domein van de georganiseerde (drugs)criminaliteit. De informatiepositie in 'de bovenwereld' is beperkt. Notarissen, makelaars en taxateurs worden nauwelijks genoemd in de gesprekken.

Beperkte capaciteit financieel rechercheren

In een grote stad in Nederland is een groepssessie gehouden met zeven DRIO-functionarissen.⁹⁰ Aanvullend is met vier functionarissen verder gesproken in een interview. Twee runners (crimineel inlichtingen werk) van het Team Criminele Inlichtingen (TCI) hebben incidenteel - en vooral indirect - contacten die praten over notarissen en makelaars, maar doen daar verder weinig mee. In gesprekken binnen de politie wordt het woord 'ondergebruik van informatie' nogal eens gebruikt. En dat is volgens TCI-functionarissen zeker van toepassing op hun wereld. Maar in zijn algemeen-

heid worden geheimhouders, dienstverleners en banken 'niet actief aangelopen'. Dit komt ook omdat bijvoorbeeld banken 'dit afhouden omdat zij vertrouwen op het zelfreinigend vermogen.'

De TCI-capaciteit voor financieel-economische inlichtingen is binnen de DRIO beperkt en het aantal financiële rechercheurs is na de reorganisatie teruggebracht van 80 naar 40 mensen in de eerste helft van 2020. De DRIO 'worstelt' met het vraagstuk hoe relevante rapporten te maken die als sturing kunnen dienen voor de opsporing en wordt geconfronteerd met teruglopende sterkte op financieel gebied. De financiële rechercheurs/analisten die 'nog' werkzaam zijn worden vervolgens van tijd tot tijd ingezet voor opsporingswerk in teams en voeren werkzaamheden uit die geen financiële raakvlakken hebben. De finec-potentie is verminderd en wordt vanwege capaciteitsproblemen in de opsporing 'oneigenlijk' ingezet. 'Strafrechtelijke onderzoeken waarin notarissen of makelaars hoe dan ook een rol spelen, zijn zeldzaam.'

Binnen de DRIO:

- worden 'financiële analisten niet zelden uitgeleend aan tactische teams en gaan dus ander werk doen dan waar ze voor zijn aangesteld';
- zijn 'financiële mensen eenlingen die niet blijvend worden ingezet op waar ze voor zijn aangenomen';
- is er door de ondermijningdiscussie meer en meer aandacht voor 'de financiële intel kant. Maar is die 'nog altijd niks'. 'Er zit veel oppervlakkigheid in de bestaande financiële analyses. Er zijn wel mooie buzz words zoals crime scripting en barrière-modellen, maar er is nog veel te doen.'

Wat zegt dit nu over de kennis binnen de politie van notarissen, makelaars en taxateurs in relatie tot vastgoedfraude en Wwft-overtredingen?

⁸⁹ Ik was voornemens een bijlage te schrijven om dit soort van ervaringen te gebruiken als illustratie van het onderzoek. Kleine gebeurtenissen die iets zeggen over de 'grote' wereld. De werktitel is 'Rest- en zijtakinformatie'. Dat is een begrip uit de opsporing: een strafzaak werkt als een trechter. Alleen informatie relevant voor het ten laste gelegde komt in een proces-verbaal. Maar er wordt veel meer informatie vergaard. Dat wordt 'rest- en zijtakinformatie genoemd'. Ik heb het uit deze publicatie gelicht, maar publiceer het in ander verband.

⁹⁰ Dit legt uiteraard beperkingen op aan de generaliseerbaarheid van beschrijvingen en analyses voor de gehele politie.

In de eerste plaats dat de dominante aandacht in de informatie-organisatie uitgaat naar andere vormen van criminaliteit, georganiseerde (drugs) criminaliteit en terrorisme.

In de tweede plaats dat de aanwezige strategische analyses over notarissen, makelaars en taxateurs in financieel rechercheren en financiële misdaadanalyses karig zijn bedeed.

In de derde plaats kan het aangekondigde Financieel Intelligence Beeld Ondermijning (FIBO) van belang zijn voor de toekomst van het financieel rechercheren (en de financiële misdaadanalyse).⁹¹ In opdracht van het College van Procureurs-generaal, het hoofd van de FIOD en de portefeuillehouder finec van de Nationale Politie voert een leidinggevende politiefunctionaris een oriënterend onderzoek uit dat de basis moet gaan vormen voor een FIBO (zie hoofdstuk 4).

Bredere context intelligence

Er is niet of nauwelijks onderzoek gedaan naar de kwaliteit van intelligence-processen binnen bijzondere opsporingsdiensten, de Kmar, Inspecties, toezichthouders of AML-organisaties als FIU, iCov of het AMLC. De enige organisatie waar wel evaluaties zijn gedaan is de politie.

De Inspectie OOV (2019) doet onderzoek naar intelligence in de opsporing, waarin de kwaliteit van intelligence en de verbinding met de opsporing wordt geïmpliciteerd.⁹² Dit geldt voor intelligence in het algemeen en niet specifiek over financiële intelligence. Laat staan over de intelligence over poortwachters.

In het rapport wordt geconcludeerd dat:

- de recherche voornamelijk bezig is met incidentgericht onderzoek; voor de Districtsrecherche is dat naar schatting 95% en voor de Dienst Regionale Recherche circa

75% van het totaal aantal onderzoeken;

- de selectie van deze incidenten slechts in beperkte mate gebeurt op basis van intelligence;
- de recherche en het OM beperkt gebruik maken van intelligence en intelligenceproducten een beperkte bijdrage aan de opsporing leveren;
- er weinig analysecapaciteit beschikbaar is voor de DR en de informatiemedewerkers voor een belangrijk deel niet voldoende zijn opgeleid voor de functie; bovendien sluit het huidige opleidingsaanbod niet aan bij de vereisten die voor het vervaardigen van intelligenceproducten nodig zijn;
- er weinig ruimte is voor probleemgericht onderzoek;
- de probleemgerichte analyses binnen de recherche beperkt worden benut;
- de recherche voornamelijk bezig is met incidentgericht onderzoek en niet altijd openstaat voor het gebruik van proactief verstrekte intelligence;
- de probleemgerichte opsporing hierdoor bij de DRR deels en bij de DR nauwelijks van de grond komt en daarbij de selectie van incidenten beperkt gebruik wordt gemaakt van intelligence;
- rechercheurs aangeven dat de probleemgerichte analyses zeer abstract en weinig informatief zijn en daardoor onvoldoende aanknopingspunten bieden om een onderzoek te openen.

FIU

De FIU-Nederland geeft met haar jaarverslagen inzicht in verschillende ontwikkelingen met betrekking tot notarissen en makelaars (meldingen etc.). Ook wordt op de website relevante cases gepubliceerd, zoals onderstaande.

Respondenten van de FIU-Nederland zien de afgelopen jaren een geleidelijke toename van het aantal meldingen door notarissen en makelaars. Een probleem met nadere analyse is dat het begrip 'makelaar' een oneindige variatie kent (makelaars in granen, makelaars in olie etc.). Dit probleem doet zich ook voor in de politiebestanden (DLIO) en datasystemen van de FIOD.

Vanwege de wettelijke plicht om registraties na vijf jaar te verwijderen, is het onmogelijk om in de tijd meer strategische analyses te maken.

Voor dit onderzoek is relevant dat:

- 90% van de meldingen door makelaar en notaris wordt gedaan op basis van subjectieve indicatoren;
- meldingen van notarissen niet alleen

betrekking hebben op vastgoed maar ook op aandelentransacties en het oprichten van rechtspersonen;

- de melder bij de meldingen zijn/haar vestigingsplaats moet opgegeven;
- in de afgelopen vijf jaar 4500 meldingen zijn gedaan door makelaars, notarissen en taxateurs;
- 1150 vennootschappen in totaal 3600 meldingen hebben gedaan;
- 2000 meldingen daarvan gerelateerd zijn aan vastgoed;
- deze meldingen zijn gedaan door 800 verschillende melders;
- de afgelopen vijf jaar 32% van de meldingen afkomstig is uit Den Haag, Amsterdam, Rotterdam, Arnhem en Amstelveen;
- er relatief veel meldingen komen uit/over Den Haag.

De databestanden van de FIU hebben de kwalificatie staatsgeheim. De FIU heeft geholpen bij dit onderzoek, maar kon er geen query's voor laten maken voor mijn onderzoek.

Casus 38: Niet integer of gewoon een strafbaar feit?

Een makelaardij in onroerend goed koopt uit een nalatenschap een pand met bijbehorende grond en opstallen. De erfgenamen ontvangen twee bedragen; één bedrag voor het pand en een ander bedrag voor de bijbehorende grond en opstallen. De kopende partij is één van de makelaars van de makelaardij zelf. Op dezelfde dag als waarop pand, grond en opstallen door de makelaardij worden gekocht, verkoopt deze makelaar het pand door aan een derde partij voor ongeveer hetzelfde bedrag als waarvoor hij het pand heeft gekocht. De bijbehorende grond en opstallen verkoopt de makelaar aan de andere makelaar van het kantoor.

De verkoopprijs bedraagt 50.000 euro meer dan de koopprijs. Deze andere makelaar verkoopt diezelfde dag de grond en opstallen weer door aan een derde partij voor 250.000 euro meer dan hij aan zijn collega heeft betaald. Afgezien van het feit, dat een dergelijk handelen weinig integer te noemen is, is er ook alle reden om nader onderzoek naar frauduleuze handelingen of het witwassen van 300.000 euro in te stellen. Om deze reden volgt er een verdacht verklaring van de transacties en zijn deze door een opsporingsdienst in onderzoek genomen.

⁹¹ Sinds 1993 wordt geïnvesteerd in financieel rechercheren binnen de politie. Om hierin nog meer missie, visie en strategie aan te brengen lijkt anno 2020 wel op zijn plaats.

⁹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/12/16/tk-bijlage-3-intelligence-in-de-opsporing>

Cijfers 2018

Producten	Aanvragen 2018	Stijging t.o.v. 2017
iRVI	7814	31%
iRR	833	12%
iRT	24	100%

Cijfers 2019⁹⁴

Producten	Aanvragen 2018	Stijging t.o.v. 2017
iRVI	12711	62%
iRR	1719	106%
iRT	24	0%

3.5.7 iCOV⁹³, dreigingsbeelden, risicoanalyse, informatiebeeld

Het iCOV maakt op verzoek rapportages die de overheidspartners helpen bij hun taak. iCOV onderscheidt daarbij drie type rapportages:

- De iCOV Rapportage Vermogen en Inkomen: een financieel paspoort van een persoon of bedrijf.
- De iCOV Rapportage Relaties: een overzicht van de financiële en zakelijke relaties van een persoon of bedrijf of tussen personen of bedrijven.
- De iCOV Rapportage Thema: een inzicht in de risico's op witwassen via vastgoed in een bepaald geografisch gebied.

Naast efficiency blijkt de systematische bevraging van de verschillende bronnen ook inzichten op te leveren die via de handmatige zoektocht meestal niet of hooguit via toeval zichtbaar zouden worden. De samenwerking in iCOV is vastgelegd in een convenant uit 2013. In 2018 is deze aangepast onder meer vanwege de toetreding van twee markttoezichthouders; DNB en ACM. De verschillende type rapportages zijn vooraf omschreven, juridisch getoetst en goedgekeurd door een team van privacy juristen.

Daarnaast liggen er protocollen en rechtmatigheidsbeoordelingen ten grondslag aan de werkwijze van iCOV. Bovendien hebben de rapportages

ook de toets van de rechtbank, tot aan de Hoge Raad aan toe, doorstaan. De manier waarop iCOV is georganiseerd, maakt het mogelijk om deze rapportages snel samen te stellen. Een aanvraag kan binnen enkele minuten of in uitzonderlijke gevallen binnen enkele dagen worden afgehandeld. Omdat een rapportage snel in het bezit is van een aanvrager kan deze ook snel beslissen of het nuttig is om een onderzoek voort te zetten en welke richting het onderzoek moet uitgaan.

Algemeen kan worden gesteld dat bij een veelheid aan onderzoeken van deze instanties rapportages van iCOV worden gebruikt voor nieuwe of andere inzichten. Deze rapportages dienen in eerste instantie de primaire taak van deze instanties: opsporing, inning, toezicht of vervolging. Helaas blijkt het voor een wetenschapper niet mogelijk iCOV-data te doorzoeken. Bij hoge uitzondering heeft hoogleraar Unger na negen maanden sobbatten toestemming gekregen voor haar onderzoek naar de witwaspiramide. Zie ook hoofdstuk 4 waar wordt ingegaan op de wijze waarop WODC-onderzoekers voor de NRA 2019 in de slag zijn geweest met iCOV en aanliepen tegen juridische onmogelijkheden.

Dreigingsbeelden

In het Nationaal Dreigingsbeeld (DNRI, 2004) staat onder meer: 'Op welke schaal er door criminele samenwerkingsverbanden gebruik wordt gemaakt

van financiële dienstverleners voor witwassen en investeren in de bovenwereld is onbekend. Dat het gebeurd is uit de opsporingspraktijk gebleken.' Dit is een wat algemene verwijzing en mist empirische onderbouwing. In de het Nationaal dreigingsbeeld (DNRI, 2006) wordt geconcludeerd dat vrije beroepsbeoefenaren vanwege hun functie een risico lopen op misbruik van hun positie. Het aantal aangetroffen strafrechtelijke vervolgingen van accountants, advocaten en notarissen is echter gering en de omvang van corruptie onder deze dienstverleners is onduidelijk. Opnieuw is sprake van een verschil tussen het risico van - of de aanname dat - vrije beroepsbeoefenaren betrokken zijn. En als zij betrokken zijn, hoe dan?

Volgens het Nationaal dreigingsbeeld 2008 blijkt het nog steeds moeilijk zicht te krijgen op de inzet van financiële dienstverleners door criminelen. Bij de opsporingsdiensten is weinig anders bekend dan de constatering dat het plaatsvindt. Er wordt - op een enkele uitzondering na - weinig aandacht besteed aan de financiële dienstverleners, waardoor weinig gestructureerde informatie aanwezig is. Gevraagd naar de oorzaken van deze 'witte vlek', wordt aangegeven dat de opsporingspraktijk zich primair richt op criminele samenwerkingsverbanden en op de (grond)delicten die zij begaan. Dienstverleners worden in het algemeen gezien als 'bijvangst' van de opsporing van het gronddelict en de schaarse opsporingscapaciteit wordt daar niet gemakkelijk voor ingezet. Financiële dienstverleners krijgen weinig aandacht van politie en justitie. De activiteiten van financiële dienstverleners belanden daarmee vooral in de rest- en zijtakinformatie van opsporingsdossiers, waardoor een gestructureerde analyse van deze informatie vaak uitblijft.

In het Nationaal dreigingsbeeld 2016 staat dat uit Informatie van het Dienst Informatieknoppunt Landelijke Recherche Financieel Economisch blijkt

dat tientallen kleinere financiële dienstverleners zich bewust in de onderwereld begeven of daar tegenaan schurken. Zij afficheren zich als accountant, fiscalist, consultant, boekhouder, juridisch adviseur of oprichter van bedrijfsconstructies. Zij weten goed de weg in de (internationale) bovenwereld met al haar regels. Hun activiteiten richten zich doorgaans op het opzetten van verhullende bedrijfsstructuren, en soms zijn zij ook betrokken in de huur of aan- en verkoop van vastgoed. Notarissen, makelaars en taxateurs worden niet specifiek vermeld.

In de Nationale Risico Analyse Witwassen (2017) van het WODC is op grond van interviews en sessies met witwasexperts een top tien van witwasrisico's gemaakt.⁹⁵

- Via financiële instellingen (met name banken).
- Via betaaldienstverleners.
- Via trustkantoren.
- Via offshore vennootschappen.
- Via constructies om verhuld waarde weg te zetten.
- Met handelstransacties (Trade Based Money Laundering).
- Via fiscaal gedreven/complexen vennootschapsrechtelijke structuren.
- Via virtuele valuta.
- Door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren).
- Via (inter)nationale belegging- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen.

Ook hier lopen 'risico's, fouten en fraude' door elkaar heen. Er is gebrek aan specifieke casuïstiek en concrete voorbeelden uit de toezicht- of handhavingspraktijk.

⁹³ <https://icov.nl/> Een van de meest voorkomende manieren om geld wit te wassen, is via de handel en het bezit van vastgoed. Vaak vindt eerst versluiering van de herkomst van het geld plaats. Er wordt bijvoorbeeld een bedrijf opgericht op de Britse Maagdeneilanden, waarna dit bedrijf geld 'leent' aan iemand in Nederland om de panden mee aan te kopen. Maar ook een zogenaamde ABC-transactie komt veel voor. Daarbij wordt een pand binnen korte tijd - vaak binnen één dag - tweemaal verkocht en vinden er grote waardesprongen plaats.

⁹⁴ <https://icov.nl/wp-content/uploads/2020/05/DEFPubliclaarverslag2019DEF.docx.pdf>

⁹⁵ https://www.wodc.nl/binaries/Cahier%202017-13_2689c_Samenvatting_tcm28-291386.pdf

In de NRA witwassen 2017 worden notarissen genoemd in verband met misbruik derdengeldenrekeningen. Ook ABC-transacties staan erin vermeld. Verder worden twee van de tien witwasrisico's met de volgens experts grootste potentiële impact genoemd, waarbij activiteiten om de hoek komen kijken die door notarissen, makelaars en taxateurs worden uitgeoefend. Te weten: witwasconstructies om verhuld waarde weg te zetten (vastgoed wordt in dat kader genoemd) en witwassen via fiscaal gedreven/complex venootschapsrechtelijke structuren (uiteraard is deze alleen relevant voor de beroepsgroep notaris). Het betreft algemene uitspraken over de malafide rol van poortwachters, maar ook hier is geen casuïstiek, verwijzing naar lopend (straf)rechtelijke onderzoek of tucht- of strafrechtelijke veroordelingen.

In de Nationale Risico Analyse 2019 worden poortwachters indirect genoemd.⁹⁶ Witwassen kan via rechtsvormen plaatsvinden, zo wordt gesteld. Dit is inmiddels in de (inter)nationale literatuur zo'n gemeengoed, dat een zoveelste herhaling ervan het ontbreken van empirische zaken niet goedmaakt. Een crimineel kan tussenpersonen inzetten die voor hem of haar rechtsvormen oprichten, waarmee de identiteit van de UBO van de rechtsvorm - in casu de crimineel - verhuld kan worden. Ja, ook dat is waar.

Maar waar zijn de concrete voorbeelden? Hoe meer rechtsvormen een crimineel - al dan niet via tussenpersonen - hanteert, hoe hoger de complexiteit van de witwasmethode. Criminelen kunnen tussen de verschillende rechtsvormen ook betalingen (laten) verrichten, wat ook weer mogelijkheden biedt om andersoortige witwasmethoden te hanteren. Zo kan witwassen bijvoorbeeld plaatsvinden via over-/onder facturering tussen verschillende bv's die in feite in handen zijn van dezelfde crimineel. Ook dit zijn voorbeelden die én niet nieuw zijn én niet empirisch worden onderbouwd.

De canon van witwassen wordt vervolgd met de volgende alinea:

'Er zijn rechtsvormen mét rechtspersoonlijkheid, eenmanszaken en commanditaire vennootschappen. Sommige rechtsvormen zijn relatief eenvoudig op te richten, omdat er (nagenoeg) geen kapitaalvereiste aan verbonden is, zoals eenmanszaken, stichtingen, bv's en cv's. Voor de oprichting van sommige rechtsvormen is een notariële akte ook niet vereist, terwijl die bijvoorbeeld wel vereist is voor de oprichting van bv's, nv's en stichtingen. Het gebruik van constructies met rechtspersonen wordt genoemd als één van de werkwijzen die wordt ingezet bij witwassen. Voor het verkrijgen van kwantitatief inzicht in dit type van constructies, bijvoorbeeld via ondoorzichtige structuren van rechtspersonen en bestuurswisselingen bij rechtspersonen, heeft de Dienst Justis tabellen beschikbaar gesteld op basis van gegevens uit het Handelsregister. Uit deze tabellen komt een aantal ongebruikelijke situaties naar voren. De mogelijkheid bestaat dat deze samenhangen met vormen van witwassen die gebruikmaken van constructies met rechtspersonen. Een directe link met witwassen is echter niet te leggen.'

In de NRA 2019 wordt geput uit een recente studie naar de aard en omvang van criminele bestedingen. Hieruit blijkt dat drugs en financiële fraude samen verantwoordelijk zijn voor meer dan 90% van de witwasbehoefte van criminelen in Nederland. In die studie wordt de omvang van de witwasbehoefte bij fraude circa drie keer zo hoog geschat als die bij drugscriminaliteit. Uit de diepende interviews en expertmeetings die in het kader van de NRA zijn gehouden, is niet gebleken dat bepaalde witwasmethoden zijn te relateren aan specifieke criminaliteitsvormen. Wel blijkt dat bij drugscriminaliteit in vergelijking tot financiële fraude meer met contant geld wordt gewerkt, wat van invloed is op de al dan niet bestaande noodzaak het criminele geld te plaatsen in het financiële systeem. En dat heeft weer consequenties voor

de witwasmethoden die een crimineel hanteert. Voor een effectieve preventie en repressie van witwasdreigingen met een sterke internationale component is nauwe samenwerking en gegevensuitwisseling op internationaal niveau tussen toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers noodzakelijk. In de praktijk is dat echter vaak niet eenvoudig te realiseren. Onder meer door afwijkende witwasdefinities, handhavingspraktijken en verschillende rechtssystemen.

Nationaal Informatie Beeld Ondernijning (NIBO)

Het Nationaal Informatie Beeld Ondernijning (NIBO) is een gezamenlijke productie van de TCI-afdelingen van de Nationale Politie, de FIOD en bijzondere opsporingsdiensten. Het is vervaardigd in 2016/2017 en is zeer beperkt (staatsgeheim) verspreid binnen het OM, de opsporing of de toezichthouders. In presentaties zijn wel in meer algemene termen analyses gedeeld.

Vanwege de vertrouwelijkheid is het niet mogelijk specifieke uitspraken te doen over poortwachters. Volgens respondenten van het OM en de opsporing zouden in het NIBO 'weinig make-laars, taxateurs en notarissen' worden genoemd. Er worden criminele markten in onderscheiden en er is aandacht voor financiële processen, 'maar nog niet veel.' Opnieuw beelden en feiten welke 'schuren'.⁹⁷

3.5.8 Citydeal, CBS, ANV

Eind 2019 is het rapport Zicht op ondernijning verschenen. Het is onderdeel van de zogenaamde City Deal. In de City Deal is gebruik gemaakt van microdata: koppelbare data op persoons-, bedrijfs- en adresniveau binnen de beveiligde omgeving van het CBS. De samenwerking is onder meer gericht op het onderzoeken van de

mogelijkheden van het gebruik van data science bij het vinden van patronen die kunnen wijzen op ondermijnende criminaliteit.⁹⁸ Samen met gemeenten zijn onderzoeksvragen geformuleerd over bijvoorbeeld de persoonskenmerken van verdachten van drugsdelicten en bewoners van hennepkwekerijen, onverklaarbaar woningbezit en vastgoedbezit van stichtingsbestuurders. Een vast team van onderzoekers bepaalde per onderzoeksvraag welke gegevens uit welke bronnen nodig waren, en of tijdens het traject aanpassingen nodig waren.⁹⁹

Over het vastgoed in Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag staan gegevens over de:

- Gemiddelde verkoopprijs (1995-2015)
- Verkochte woningen (1995-2015)
- Gemiddelde verkoopprijs (2016)
- Verkochte woningen (2016)

Naast een beschrijvende analyse van de particuliere woningtransacties en -voorraad in Nederland (referentiebeeld) zijn er zes profielen van particuliere woningeigenaren afgeleid:

- Onverklaarbaar woningeigendom (minstens één woning)
- Onverklaarbaar woningeigendom (minstens twee woningen)
- Veroordeelde eigenaren
- Beroepsbestuurders van stichtingen
- Alleen bestuurders van stichtingen
- Doorsluishuizen

Verder geven de resultaten van de analyses inzicht in trends en patronen. Hoewel zij nadrukkelijk niet zijn bedoeld voor opsporingsdoeleinden, kunnen met de resultaten wel kansrijke zoekgebieden worden geïdentificeerd om richting te geven aan bestaande interventies en beleidskeuzes van

⁹⁶ <https://www.bureauf.nl/2020/07/14/nra-grootste-risicos-op-het-terrein-van-witwassen/>

⁹⁷ In de laatste fase van dit onderzoek zijn feitelijke onjuistheden aangereikt. Dank daarvoor. Maar het onvermogen om in te zien dat beelden concrete (strafrechtelijke) onderbouwing verdienen is nog niet echt doorgedrongen. In stand houden van beelden lijkt belangrijker dat wat er feitelijk is vastgesteld. Sinds de Slag bij Marathon wordt met boodschappers van 'slecht' nieuws wat onzorgvuldig omgegaan. Ik heb geen enkele moeite met het criminaliseren van welke poortwachter dan ook als er een empirische onderbouwing is. 'Just give me facts' en vertel geen sprookjes.

⁹⁸ <https://hetccv.nl/nieuws/nieuws-detail/article/cbs-en-bzk-dashboard-zicht-op-ondernijning-online/>

⁹⁹ <https://hetccv.nl/nieuws/nieuws-detail/article/cbs-en-bzk-dashboard-zicht-op-ondernijning-online/>

alle veiligheidspartners. Makelaars, notarissen en taxateurs maken geen onderdeel uit van de beschrijvingen en analyses van dit rapport.

Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid

Het Analistennetwerk Nationale Veiligheid (ANV) heeft in opdracht (2019/2020) van de NCTV de relatie tussen ondermijnende georganiseerde criminaliteit en de Nederlandse nationale veiligheid nader in kaart gebracht. Hierbij staan de volgende vragen centraal:

- Uit welke hoofdcomponenten bestaat de dreiging van ondermijnende georganiseerde criminaliteit voor de nationale veiligheid?
- Welke nationale veiligheidsbelangen kunnen daardoor worden aangetast?
- In hoeverre is Nederland op landelijk niveau weerbaar tegen die dreiging?

Voor het beantwoorden van het eerste deel van deze vraag, is het ANV op basis van literatuur-onderzoek gekomen tot zes aspecten van ondermijnende georganiseerde criminaliteit. Dit zijn overkoepelende en veelal niet delict specifieke aspecten die mogelijk aanhaken bij de nationale veiligheidsbelangen. Elk van deze aspecten is in een document nader uitgewerkt. Als een volgende stap kan elk van de aspecten naast de zes nationale veiligheidsbelangen en bijbehorende indicatoren worden gelegd om te kijken waar er mogelijke koppelingen zijn, aldus de beleidsnotitie die ten grondslag ligt aan de opdracht.

De aspecten zijn:

- Het gebruik van in legale (sleutel)sectoren werkzame facilitators.
- Het beïnvloeden van (personen werkzaam in) openbare instituten door criminele actoren.
- Criminele geldstromen binnen de onderwereld

en richting de bovenwereld.

- Het vergaren van invloed in de (sociale) omgeving en het ontstaan van parallelle sociale structuren.
- Misbruik maken van legale handelsstromen.

Net als in de verschillende dreigingsbeelden (zie hierboven) hebben de vaststellingen een hoog abstractiekarakter. En is sprake van herhalingen van aannames en veel min of meer aanvaarde risico's die al twintig jaar in de literatuur en analyses worden uitgemeten.

In de categorie 'overige effecten' gaat het om milieueffecten en effecten op de gezondheid en (ervaren) veiligheid, die mogelijk relevant zijn. De Nederlandse nationale veiligheid is in het geding wanneer een of meerdere van deze nationale veiligheidsbelangen zodanig bedreigd worden, dat er sprake is van (potentiële) maatschappelijke ontwrichting. De genoemde nationale veiligheidsbelangen zijn territoriale, fysieke, economische en ecologische veiligheid, alsmede sociale en politieke stabiliteit en internationale rechtsorde.¹⁰⁰ Medio 2020 was men in de eerste fase met het in kaart brengen van de veiligheidseffecten.

3.5.9 Wetenschappelijk onderzoek

Van de Bunt (1996) komt via een analyse van diverse bronnen over de periode 1990-1995 tot dertien notarissen die verwijtbaar betrokken zijn geweest bij criminele organisaties. In 2005 publiceren Lankhorst en Nelen een onderzoek naar de omvang van verwijtbare betrokkenheid door professionele dienstverleners. In de periode 1996-2001 rijst een vermoeden¹⁰¹ van verwijtbare betrokkenheid in enge zin ten aanzien van elf advocaten en acht notarissen. Vijf advocaten werden uiteindelijk strafrechtelijk vervolgd, hetgeen

in twee zaken uitmondde in vrijspraak.¹⁰² Vier van de acht notarissen werden strafrechtelijk vervolgd en veroordeeld. De auteurs vinden de situatie qua omvang niet alarmerend, maar vinden ook dat die geenszins gebagatelliseerd kan worden.¹⁰³ Ook een kleine groep facilitators van criminele samenwerkingsverbanden kan een groot negatief effect hebben op het publieke imago van de beroepsgroep.¹⁰⁴ In geval van verwijtbare betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit blijken notarissen en vrijeberoepsbeoefenaars voornamelijk betrokken te zijn bij witwaspraktijken (Ter Voert & Van Ewijk, 2004).

Verwijtbare betrokkenheid neemt volgens auteurs¹⁰⁵ de volgende verschijningsvormen aan:

- Onvoldoende doorvragen bij de oprichting van rechtspersonen.
- Onzorgvuldigheid bij het passeren van onroerend goed akte.
- Te veel afgaan op de schone schijn die een cliënt ophoudt.
- De derdengeldenrekening (laten) gebruiken als 'safe haven'.

Financiële dienstverleners hebben criminele klanten naast een 'nette' klantenkring. Naarmate de criminele dienstverlening in omvang toeneemt, neemt hun aantal 'nette' klanten af, zo blijkt uit enkele opsporingsonderzoeken.¹⁰⁶ Financiële dienstverleners opereren vanuit het hele land en zo kan een dienstverlener uit het oosten van het land bijvoorbeeld verschillende coffeeshops in Amsterdam van dienst zijn.¹⁰⁷ Verschillende criminele samenwerkingsverbanden zijn via een dienstverlener met elkaar verbonden en hebben zodoende vertakkingen naar elkaar in heel Neder-

land.¹⁰⁸ Vaak kennen criminelen elkaar en helpen zij elkaar ook aan bruikbare contacten, zoals een financiële dienstverlener.¹⁰⁹ Zo ontstaat het beeld van een netwerk van contacten in Nederland. Concrete strafzaken en/of anderszins empirisch materiaal ontbreekt.

Lankhorst en Nelen (Vijselaar, 2004) constateren in hun onderzoek naar de integriteit van dienstverleners dat financiële en juridische dienstverleners meestal niet exclusief voor één criminele organisatie werken, maar hun diensten aan verschillende criminele organisaties ter beschikking stellen.

In het WODC-onderzoek *Vastgoed & Fout* (Van Gestel 2008) staan diverse opsporingsonderzoeken centraal die zicht richten op illegaliteit en criminaliteit in de vastgoedsector. De betrokkenheid van de notaris komt hierin naar voren. Een onderscheid wordt gemaakt in de benadering van de meewerkende notaris:

- Vermijdingsstrategie: hierbij worden opzettelijk verschillende notarissen op één dag bezocht voor de overdracht van vastgoed ten behoeve van een illegale activiteit. Zo wordt getracht geen argwaan bij de notaris te wekken. In die gevallen is het goed mogelijk dat de notaris niet op de hoogte is van zijn faciliterende rol. De vraag is wel of hij het had kunnen weten.
- Innestelingsstrategie: hierbij wordt telkens dezelfde notaris bezocht als het gaat om illegale transacties. In deze gevallen is het aannemelijk dat de notaris bewust betrokken is bij het illegale netwerk, omdat het illegale karakter van de transactie voor hem overduidelijk moet zijn.

¹⁰⁰ Voor meer informatie over het ANV of de veiligheidsbelangen, zie: <https://www.rivm.nl/onderwerpen/nationale-veiligheid>.

¹⁰¹ Wat is dan dat vermoeden? 'Just give me the facts mam.'. Kan je als onderzoeker je vast blijven houden aan dit soort van kwalificaties ('vermoedens')? Maak je jezelf dan niet schuldig aan (morele) vooringenomenheid. En opnieuw: ik ben er niet op uit om deze dienstverleners 'vrij te pleiten' maar ik eis van mezelf en anderen een 'meedogenloze' onderbouwing.

¹⁰² En wat hebben we daarvan geleerd: vrijspraak? Was de aanklacht dan niet goed. Niet precies genoeg?

¹⁰³ Een wetenschappelijk onderzoeker vindt niet wat hij verwachtte en maakt daarom een 'winstwaarschuwing': ik heb het (nog) niet kunnen vinden maar ik vermoed dat het er wel is?

¹⁰⁴ https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/publicaties-archief/2008_ndb_witwassen.pdf

¹⁰⁵ Lankhorst & Nelen, 2005; Van de Bunt, 1996

¹⁰⁶ Wat zijn die opsporingsonderzoeken? En, hoeveel 'nette' klanten zijn afgehaakt en wat is de verhouding tussen 'criminele' klanten en 'nette' klanten?

¹⁰⁷ En voorbeelden zijn? En heeft dat geleid tot artikel 140-onderzoeken? Bewijsposities? Veroordelingen?

¹⁰⁸ En wat zijn daar voorbeelden van? Heeft het geleid tot strafrechtelijke onderzoeken, Wat is de bewijskracht? Hoeveel veroordelingen?

¹⁰⁹ https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/algemeen/publicaties-archief/2008_ndb_witwassen.pdf

Het woord ‘aannemelijk’ past in de rode draad die door de meerdere bronnen loopt. De systeem-kennis verschilt nogal eens van de ‘straatkennis’.

3.5.10 Bestuurlijke rapportage Klimop

De rol van de notaris, taxateur en accountant wordt in de bestuurlijke rapportage Klimop (2012) genoemd in de context van een criminogene omstandigheid. Welke rol hebben deze zakelijke dienstverleners gespeeld?

Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat Van V. bij de frauduleuze praktijken telkens gebruik maakte van één en dezelfde notaris. Naar de rol van deze notaris is een strafrechtelijk onderzoek geopend. De notaris is veroordeeld tot vijf maanden cel, terwijl hij de Staat een half miljoen euro aan wederrechtelijk verkregen voordeel moet terugbetalen. Uit de dossiers die voor bestuurlijke rapportage zijn bestudeerd, komt naar voren dat de notaris in ieder geval bij twee projecten vermoedelijk een faciliterende rol heeft gespeeld bij het plegen van de fraude. De derdengeldenrekening van het notariskantoor is vermoedelijk ook bij andere projecten gebruikt om tijdelijk gelden te stallen. De notaris zou in ruil hiervoor een aanzienlijk geldbedrag hebben ontvangen.¹¹⁰

In algemene zin merken de auteurs op dat geen van de zakelijk dienstverleners heeft gefunctioneerd als een barrière voor het plegen van fraude, bijvoorbeeld door een kritische en confronterende rol te spelen. De vastgoedfraude is aan het licht

gekomen door de oplettendheid van een controle-rend belastingambtenaar.

3.5.11 WODC/ Decide/ Monitor/ Beke

Het onderzoeksbureau Decide heeft in opdracht van het WODC een onderzoek uitgevoerd naar de bestrijding van witwassen.¹¹¹ In dit onderzoek wordt niet alleen een nuancering aangebracht ten aanzien van de verschillende databestanden, maar wordt ook de witwasdiscussie in relatie tot dienstverleners gerelativeerd. ‘Zo wordt slechts een deel van het criminele geld met (ongebruikelijke) transacties in het legale circuit gebracht.’ Ook worden niet alle ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland gemeld, onder andere omdat sommige meldplichtigen witwassen bewust faciliteren. Tenslotte worden transacties van personen die niet in de politiebestanden zijn opgenomen, in principe niet verdacht verklaard.

De laatste jaren worden de door de FIU-Nederland aangeleverde verdachte transacties (VT’s) om meerdere redenen niet vaak als vertrekpunt van onderzoek genomen. Het is vaak moeilijk om puur op basis van een verdachte transactie een verdening van witwassen te construeren.¹¹²

Respondenten bij politie en opsporingsdiensten melden dat veel verdachte transacties blijven liggen, aldus de onderzoekers Kruisbergen, Kleemans en Kouwenberg hebben 150 zaken onderzocht voor de Monitor Georganiseerde Criminaliteit 2015. Het betreft afgeronde opspo-

ringsonderzoeken (1996-2011). De zaken hebben betrekking op drugs, mensenhandel, mensen-smokkel, wapenhandel, witwassen en fraude. Uitbundige consumptie (dure auto’s, boten, juwelen, vakanties en uitgaven aan een vriendin) gaan samen met investeringen in onroerend goed en bedrijven.

Waarom investeren in vastgoed?

- Vastgoed is een relatief ‘veilige investering’.
- Vastgoed absorbeert veel geld.
- Prijsvorming op de vastgoedmarkt is niet transparant.
- Werkelijke eigendom kan verborgen gehouden worden.
- Ook criminelen moeten ergens wonen.

De onderzoekers concluderen dat 35% van het vastgoed bedoeld is voor eigen bewoning. Investeren variëren van zeer bescheiden woningen tot zeer luxe villa’s. Behalve woningen worden ook veel bedrijfspanden aangekocht (bijna 42%). In de Monitor Georganiseerde Criminaliteit uit 2019 wordt ingegaan op ‘facilitering van criminaliteit’. ‘Oprechte onwetendheid’ kan een rol spelen aldus de onderzoekers, waardoor ‘aanbieders van goederen en diensten zich met wat meer geloofwaardigheid op die onwetendheid beroepen’. Notarissen, makelaars en taxateurs worden niet expliciet genoemd.

Volgens Bureau Beke¹¹³ worden gehuurde woningen en bedrijfspanden vooral misbruikt voor malafide activiteiten als:

- productielocatie voor verdovende middelen (veelal hennep, maar meer synthetische drugs). Huurpanden worden verreweg het meest gebruikt voor de productie en opslag van verdovende middelen;
- opslaglocatie voor verdovende middelen, met name (gevaarlijke) grondstoffen en voorraden;
- gebruik van huurpanden door criminelen, die anoniem willen zijn en kwetsbare groepen zoals

arbeidsmigranten;

- gebruik van huurpanden voor illegale prostitutie;
- gebruik van huurpanden voor de opslag van gestolen of gevaarlijke goederen, zoals namaakkleding, vuurwapens en gestolen voertuigen;
- gebruik van huurpanden voor misstanden binnen automotive, zoals het omkatten van voertuigen en het inbouwen van verborgen ruimtes.

Notarissen, makelaars en taxateurs worden in dit rapport niet genoemd; noch in de beschrijvingen, noch in de analyse en de aanbevelingen.

3.6 Vastgoedfraude/witwassen en facilitators: twee perspectieven

In de NRA 2019 wordt geconstateerd dat witwassen veelal in de context van drugscriminaliteit wordt geplaatst. Dit is het eerste - en dominante - perspectief op witwassen. Het is een belangrijk onderdeel van de canon over ondermijning en in het verlengde daarvan de rol van notarissen, makelaars, taxateurs en andere financiële dienstverleners. De georganiseerde drugscriminaliteit doet een beroep op financiële dienstverleners om de illegale winsten wit te wassen. In de ondermijningsdiscussie vinden we dit terug in het aanhoudend gebruik van begrippen als ‘vermenging van onder- en bovenwereld’, ‘brokers’, ‘criminele facilitators’ en ‘aantasting van de integriteit van het financiële stelsel’. In het publieke debat - en in het merendeel van opsporingsonderzoeken door de politie - leidt dit tot aandacht voor crimineel gebruik van onroerend goed, witwassen in de horeca (‘Foute kroeg’), kappers, nagelsalons, sisha-lounges en witwassen van drugsgeld door drugscriminelen door geleidelijk een onroerend goed portefeuille op te bouwen (‘doorgroeiers’). In de NRA 2019 wordt vervolgens geconcludeerd dat illegale geldstromen voortkomend uit fraude drie keer zoveel zouden zijn als de illegale drugseco-

¹¹⁰ <http://docplayer.nl/3221590-Bestuurlijke-rapportage-vastgoedfraudezaak-klimop.html>

¹¹¹ Decide, De bestrijding van witwassen Beschrijving en effectiviteit 2010-2013 Startversie monitor anti-witwasbeleid oktober 2015. In opdracht WODC als basis NRA. Titel: De bestrijding van witwassen, beschrijving en effectiviteit 2010-2013. Start monitor anti-witwasbeleid. Auteurs: dr. J. van der Knoop, mr. R. Rollingswier, Decide, Wetenschappelijke begeleiding: prof. dr. F.N. Stokman.

¹¹² Immers, een door de FIU-Nederland verdacht klarede transactie is nog geen verdening in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering. Respondenten bij politie en opsporingsdiensten melden in dit onderzoek dat veel verdachte transacties blijven liggen. Uit de tweede beleidsmonitor naar de effectiviteit van witwassen blijkt komt naar voren dat FIU-informatie op verschillende manieren wordt gebruikt:

- Intelligence ten behoeve van de opsporing: bijdrage aan start van een onderzoek.
- Intelligence ten behoeve van de opsporing: sturingsinformatie.
- Bewijs ten behoeve van de opsporing en vervolging.
- Intelligence en bewijs ten behoeve van buitenlandse FIU’s.
- Intelligence input voor veiligheidsbeeldanalyses (risico’s, typologieën, trends en dergelijke).
- Terugg koppeling aan de Wwft-toezichthouders voor het effectiever en efficiënter inrichten van hun toezichthoudende taken (verbetering van het meldsysteem). Tevens concluderen de onderzoekers dat de laatste jaren er binnen de politieorganisatie meer aandacht gekomen voor financieel-economische criminaliteit, financieel redden en bestrijding van witwassen. Hiervoor zijn aanzienlijke financiële middelen vrijgemaakt. Zie https://www.wodc.nl/binaries/2689B_Volledige_Tekst_tcm28-355873.pdf p.112.

¹¹³ [file:///C:/Users/bob/Downloads/Panden+met+een+luichtje%20\(v\).pdf](file:///C:/Users/bob/Downloads/Panden+met+een+luichtje%20(v).pdf)

nomie. Dit leidt (inter)nationaal tot steeds meer aandacht voor witwassen in de context van de legale economie, zoals in de Panama-papers, het Laundromat-onderzoek en btw-fraudes.

In deze cases is sprake van een relatie met drugs-criminaliteit, maar het overgrote deel van de criminele winsten wordt gegenereerd door politici, bestuurders, ondernemers, financiële instellingen (banken, trustkantoren, fiscale adviseurs, notarissen, advocaten, makelaars, accountants). En die criminele winsten worden verkregen door corruptie in politieke systemen, collusie tussen politici, bureaucraten en ondernemers en omkoping/smeergelden en fraude. De omvang van deze witwasconstructies - empirisch vastgesteld door toezichthouders, opsporing- en inlichtingendiensten en een aantal onderzoeksjournalistiek projecten - is vele malen omvangrijker dan schattingen over witwassen in relatie tot drugscriminaliteit. In deze (inter)nationale fraude- en corruptiezaken worden ook Nederlandse bedrijven genoemd.

Uit onderzoek van Trouw en Het Financieel Dagblad blijkt dat Nederlanders in de loop der tijd alleen al via Mossack Fonseca (Panama Papers) - één van de grotere juridisch-financiële dienstverleners wereldwijd - meer dan vijfhonderd offshorevennootschappen, stichtingen en trusts hebben opgericht in belastingparadijzen.¹¹⁴ Vooral in Panama en op de Britse Maagdeneilanden (BVI), maar bijvoorbeeld ook op de Seychellen, Samoa of de Bahama's. Eind 2015 waren daarvan nog steeds meer dan tweehonderd vennootschappen actief, waarvan meer dan de helft op de BVI. Het Haags Juristen College (HJC) heeft in het verleden meer dan tweehonderd vennootschappen voor Nederlanders opgericht in Panama en de Seychellen met constructies waarbij het eigendom werd afgeschermd. Aanleiding voor dit onderzoek

naar de Panama Papers is de rechtszaak tegen oud-bestuurders van HJC. Zij worden verdacht van het leidinggeven aan een criminele organisatie en van illegale trustactiviteiten.¹¹⁵ Nederlandse trustkantoren spelen een rol. Zij verrichten financiële dienstverlening voor een divers palet van cliënten: vermogende burgers en ondernemingen. Het notariaat heeft een wettelijke functie bij het oprichten van verschillende juridische bedrijfsstructuren en veranderingen daarbinnen (benoemen van bestuurders, aan- en verkoop van aandelen).

In juli 2020 blijkt dat Nederlandse notarissen en bestuurders uit de Nederlandse trustsector een belangrijke rol hebben gespeeld bij een wereldwijd smeergeldsysteem van het Braziliaanse bouwconcern Odebrecht. Zij maakten mogelijk dat tientallen miljoenen euro's via Nederland stroomden, zo blijkt uit rekeningafschriften, interne e-mails en honderden contracten.¹¹⁶ Volgens NRC Handelsblad vormt de zaak een explosief onderdeel van het strafrechtelijk onderzoek naar ABN AMRO. De bank zou het verdachte Odebrecht-geld te lang over haar rekeningen hebben laten stromen.¹¹⁷

Negen van de tien respondenten die voor het Samen-onderzoek zijn gesproken, denken en handelen binnen het eerste perspectief. Witwassen is synoniem met drugscriminaliteit. Eén van de tien vraagt aandacht voor de noodzaak om ook - en meer - aandacht te besteden aan het tweede perspectief. Deze respondenten zijn werkzaam bij het Functioneel Parket, de FIOD, het AMLC en in de wetenschap. Dat is niet verwonderlijk, omdat deze AML-organisaties zich in strafrechtelijke onderzoeken en witwas-analyses (meer en meer) richten op fraude- en corruptiezaken en daarbinnen op witwasconstructies en maken van risicoanalyses. Voorbeelden zijn strafrechtelijke onderzoeken naar notarissen en makelaars in het kader van

Wwft- en WNA-overtredingen, maar ook naar fraude door notarissen (valsheid in geschrifte, onttrekken geld aan derdengeldenrekeningen), makelaars en taxateurs (taxatiefraude). Onderzoeken van het OM en een breed scala van andere onderzoeken richten zich niet op 'de onderwereld' maar op niet-integer gedrag van bonafide ondernemers en financiële dienstverleners.

Voorbeelden zijn:

- SBM offshore
- Ballast Nedam
- ING, ANB-AMRO en trustkantoren

Er is in deze onderzoeken geen sprake van "een onderwereld" die "de bovenwereld" corrupteert, maar van wat in de bestuurlijke rapportage Klimop 'criminele organisaties in de vastgoedmarkt' worden genoemd.¹¹⁸ De versimpeling van wat 'misdaad' is en wat 'maatschappelijke schade veroorzaakt' is moeilijk te doorbreken. Het eerste perspectief is historisch gegroeid vanaf eind jaren tachtig, begin jaren negentig. Zo gaat het bij de aanpak van ondermijning in Nederland in belangrijke mate over drugscriminaliteit.¹¹⁹

Vanaf de eeuwwisseling komt fraude (white collar crime) in relatie tot witwassen en facilitators aan bod in verschillende onderzoeken, zoals:

- de parlementaire enquête Bouwnijverheid, waarin wordt geconcludeerd dat sprake is van een 'smeer- en fêteer-cultuur;
- de bestuurlijke rapportage Klimop, waarin wordt gesteld dat criminele netwerken in de vastgoedwereld bestaan, bonafide ondernemers die binnen de uitoefening van hun functie misbruik maken van hun positie en

macht en zichzelf en/of de organisatie waar zij voor werken illegaal verrijken;

- de NRA-analyse over de verhouding tussen drugsgeld, fraude en corruptie in relatie tot witwassen.

In 2018 pleiten Unger e.a. in het WODC-onderzoek *De witwaspiramide*¹²⁰ voor een meer gedifferentieerd anti-witwasbeleid, omdat:

- fraude en drugs de belangrijkste gronddelicten zijn;
- daders verschillen en bovendien hun geld verschillend besteden;
- sprake is van verschillende effecten op de samenleving;
- fraude steeds belangrijker wordt.

Unger en anderen zien drie lagen in de piramide. De eerste laag omvat de lokale drugseconomie en bestaat voornamelijk uit straatdealers. 'Dat is geen vetpot', zegt Unger.¹²¹ De tweede laag is de straat ontstegen. In de woorden van de respondenten van het Samen-onderzoek: 'Dit zijn doorgroeiërs, die het handwerk aansturen en geld hebben om te consumeren en te investeren. Onder andere in onroerend goed.' Dan is er de toplaag, waartoe misschien maar een handjevol personen behoren.

Maar zij beschikken, denkt Unger, over de miljarden die jaarlijks aan drugs worden verdiend. Unger weet niet waar al dat geld blijft; het is zoveel dat ze het wel moeten investeren. In vastgoed, bijvoorbeeld in landen als Spanje, Turkije of Marokko. Of in beleggingsfondsen en truststructuren. Maar, geeft zij toe, eigenlijk weet niemand waar het grote geld zit.'

114 <https://fd.nl/economie-politiek/1146008/de-slager-stalt-zijn-geld-op-de-bahamas>

115 <https://panamapapers.nl/#meer-nederlanders-in-panama-papers-dan-eerder-bekend>

116 <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/07/17/fraude-nederlandse-notarissen-en-trustkantoren-betrokken-bij-smeergeldaffaire-odebrecht-a4006321>

117 <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/07/17/nederlandse-trustbazen-en-notarissen-waren-cruciaal-in-braziliaans-bedrog-a4006295>

118 Sutherland, E., *White Collar Crime. The Uncut Version*. Yale University Press. New Haven and London, 1983. Zie ook: Punch, M., *Dirty Business. Exploring Corporate Misconduct. Analysis and Cases*. Sage Publications. London, 1996; Mokhiber, R and R. Weissman, *Corporate Predators*. Common Courage Press, Monroe, 1999; Partnoy, F., *Infectious Greed. How Deceit and Risk Corrupted the Financial Markets*. Profile Books, London, 2004; Boon, V. van der en G. van der Marel, *De Vastgoedfraude. Miljoenenzwendel aan de top van het Nederlandse bedrijfsleven*. Nieuw Amsterdam, Amsterdam 2009; Erp, J., W. Huisman and G. van der Walle, *The Routledge Handbook of White-Collar and Corporate Crime in Europe 1st Edition*. Routledge, London 2015 en Shichor, D., *Readings in White-Collar Crime*. Waveland Press, prospect Heights, 2002.

119 https://www.bjuitjdschriften.nl/tijdschrift/tijdschriftveiligheid/2020/1/tvV_1872-7948_2020_019_001_001/fullscreen

120 <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2790-witwaspiramide.asp>

121 <https://fd.nl/economie-politiek/1317466/op-jacht-naar-de-drugsmiljarden-wie-slecht-de-witwaspiramide>

Een betere klokkenluidersregeling?

In navolging van de Verenigde Staten wordt ook in ons land gepleit voor verruiming van de mogelijkheden om klokkenluiders én beter te beschermen én beter te belonen.¹²² Zeker in de wereld van witteboordencriminaliteit wordt dit gezien als een belangrijk middel om de 'muren van stilzwijgen' te doorbreken.

3.7 Conclusies

Aard en omvang

Er is geen openbare informatie over of bewijs voor corruptie van de onderzochte poortwachters door de georganiseerde drugsmisdaad. Er zijn geen strafrechtelijke veroordelingen op basis van artikel 140 Strafrecht ('lidmaatschap criminele organisatie').

De FIOD geeft aan dat tot 2017 23 strafrechtelijke onderzoeken zijn afgesloten waarin notarissen en makelaars een rol spelen. Omdat geen toestemming is verkregen om deze in te zien, kunnen er geen uitspraken worden gedaan over de aard van de verdenking ('lidmaatschap criminele organisatie, Wwft-overtredingen of anderszins'). Tientallen respondenten wijzen op 'doorgroeiers': mensen uit de drugswereld die in de loop van de tijd zijn gaan investeren in onroerend goed. 'Doorgroeiers' zijn dan zelf niet meer betrokken bij operationele drugsprocessen.

Het onroerend goed wordt gebruikt als belegging, om wit te wassen en/of te exploiteren voor de drugsproductie. Er zijn in de eerste helft van 2020 tientallen vastgoed/ondermijning/witwasprojecten in het land waarin 'doorgroeiers' worden genoemd. De strafrechtelijke bewijslast om poortwachters en deze 'doorgroeiers' met elkaar in verband te brengen in termen van lidmaatschap van een criminele organisatie wordt als moeilijk ervaren.

De onderzoeks-, meld- en bewaarplicht worden niet altijd nageleefd. De verklaring ligt in de

'opstandige betrokkenheid' van individuele notarissen, makelaars en taxateurs, maar ook in de gepercipieerde ingewikkelde wet- en regelgeving en onvoldoende onderzoeksmogelijkheden en commerciële belangen. Het aantal zaken - afgezet tegen het totaal aantal poortwachters en het totaal aantal tucht- en strafrechtelijk witwaszaken - is beperkt.

Tussen 2010 en 2019 worden per jaar gemiddeld 1.241 witwaszaken door het Openbaar Ministerie aangebracht. Er zijn 361 rechterlijke uitspraken over witwassen tussen april 2015 en augustus 2020 waarvan 33 betrekking hebben op notarissen, 13 op makelaars en 2 op taxateurs. Op de website van het OM vinden we 619 witwasvermeldingen (2015-2019): waarvan 16 gaan over notarissen, 7 over makelaars en geen enkele over taxateurs. Tussen 2008 en begin 2020 zijn 2988 tuchtrechtspraken gedaan waarvan 16 betrekking hebben op notarissen in relatie tot de Wwft. In deze bronnen lopen Wwft-zaken en fraudezaken door elkaar.

In de afgelopen twintig jaar zijn notarissen en makelaars veroordeeld voor fraude (valsheid in geschrifte, misbruik derdengeldenrekening). De exacte omvang daarvan is niet goed te bepalen, maar is op basis van bestaande registraties gering.

Taxaties blijken nogal eens het resultaat van onderhandelingen tussen zakelijke partijen waarbij commerciële boven juridische/normatieve belangen prevaleren. Hier kan sprake zijn van fraude, maar er zijn nauwelijks tucht- of strafrechtelijke uitspraken.

De AML-datasystemen zijn door hun incident-, delict- en dadergericht karakter ongeschikt voor strategische analyses over deze poortwachters. Strategische analyses komen langzaam tot ontwikkeling. De informatiepositie van AML-organisaties wordt negatief beïnvloed doordat zij relatief

weinig capaciteit hebben voor het totaal aantal meldingsplichtige poortwachters. De controlekans is een keer in de drie tot vijf jaar en toezichthouders controleren per jaar enkele procenten van de onder toezicht gestelden. Er is sprake van ondercapaciteit, welke urgenter wordt door de explosieve toename van FIU-meldingen.

Er worden steeds meer vastgoedanalyses (dreigingsanalyses, scans, risicoanalyses, ondermijningsbeelden etc.) gemaakt waarin de rol van poortwachters aan de orde is, maar deze zijn nog te weinig precies. Er is sprake van een mix van aannames, (theoretische) risicoanalyses, gebruik van casuïstische kennis en ondermijningstaal. De beelden over poortwachters zijn sterker dan de geregistreerde feiten. Bovendien vertroebelt de

aandacht voor drugscriminaliteit het feit dat de omvang van witwassen binnen criminele netwerken van bonafide marktpartijen 30% hoger is dan de drugseconomie.

Er is een begin gemaakt met geautomatiseerde data-analyses (vastgoed, risicogericht toezicht, ondermijning, transactie-monitoring) maar de bruikbaarheid daarvan in de toezicht- en handhaving praktijk is nog onduidelijk.

De publieke sector beschikt over onvoldoende civiele-, fiscale- en bedrijfseconomische kennis om (inter)nationale witwasconstructies te doorgronden. Dat is bij de politie sterker het geval dan bijvoorbeeld de FIOD.

¹²² <https://www.lexpress.nl/trump-en-de-elitemisdaad/3025/#more-3025>

► 4. Samenwerking en ontschotting

4.1 Inleiding

In paragraaf 2 wordt de toenemende samenhang binnen verschillende AML-organisaties geschetst. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de politie, de FIOD, de Belastingdienst en toezichthouders.

In paragraaf 3 worden multidisciplinaire samenwerkingsverbanden beschreven. Hier wordt een onderscheid gemaakt tussen fintel-organisaties (FIU, iCOV, AMLC), multidisciplinaire samenwerkingsverbanden (FEC, RIEC's, Fieldlabs etc.) en PPS-constructies.

In paragraaf 4 worden barrières geïnventariseerd die 'samen' op een nog hoger plan kunnen brengen.

4.2 Toenemende interne samenhang

In deze paragraaf staat 'samen' binnen afzonderlijke AML-organisaties centraal. We zullen zien dat binnen afzonderlijke organisaties sprake is van 'ontschotting'.

4.2.1 Politie

Op 1 januari 2013 is de Nationale Politie opgericht. Die leidt tot meer samenhang in een aantal primaire processen die relevant zijn voor vastgoed-fraude/Wwft-overtredingen in relatie tot notarissen, makelaars en taxateurs.

In de eerste plaats is sprake van standaardisering van het criminele inlichtingenproces. Door de ontwikkeling van de zogenaamde Hyperion-methode komt er landelijk meer samenhang in het criminele inlichtingenproces. De methode vormt de basis voor het Nationaal Informatiebeeld Ondermijning (NIBO). Hierin worden criminele markten onderscheiden. Het merendeel van deze markten heeft betrekking op traditionele vormen van (georganiseerde) criminaliteit. Er is een begin gemaakt met aandacht voor de markt van criminele facilitators en vastgoed.

In de tweede plaats wordt in 2020/2021 een voorverkenning Financieel Intelligence Beeld Ondermijning (FIBO) uitgebracht met de bedoeling een inlichtingenstrategie op te stellen voor de aanpak van ondermijning. Dit moet leiden tot meer samenhang in de ontwikkeling van financieel rechercheren en de plaats daarvan in het gehele opsporingsproces. Opdrachtgevers van dit FIBO zijn de portefeuillehouder finec van de politie, het hoofd van de FIOD en een lid van het College van Procureurs-Generaal. Voor dit onderzoek hebben gesprekspartners inzichten gedeeld over de ontwikkelingen op informatiegebied binnen de politie. Men ziet 'enorme kansen liggen om de beter ontwikkelde misdaadkaarten van de politie te combineren met de financiële data van de andere partners zoals FIU, iCOV, AMLC, FIOD en anderen.'

In de derde plaats is de Dienst Landelijke Informatie Organisatie (DLIO) begonnen met het nader analyseren van 584 mutaties over notarissen, makelaars en taxateurs.

In de vierde plaats wordt door de oprichting van de Tafel van Elf finec op de werkvloer meer samenhang aangebracht binnen het netwerk financieel rechercheurs. Binnen iedere eenheid zijn financieel rechercheurs die zich hebben verenigd en onderling informatie uitwisselen en elkaar inspireren en stimuleren. Diverse leden zijn verbonden aan opsporingsonderzoeken rondom vastgoed en poortwachters en spelen een rol in verschillende multidisciplinaire samenwerkingsverbanden.

In de vijfde plaats wordt in 2019 geconstateerd dat er behoefte is aan een vergelijkbaar netwerk van financiële analisten. Dat heeft geleid tot de oprichting van een Tafel van Elf fintel (financiële intelligence).

In de zesde plaats worden beide Tafels meer en meer gekoppeld aan het landelijk overleg van rechercheurs (TAO-overleg).

In de zevende plaats is een landelijk project vastgoed opgericht. Doelstelling is meer samenhang aanbrengen in projecten rondom vastgoed en facilitators. Het project richt zich op bonafide dienstverleners en beoogt de samenwerking met poortwachter te versterken. Daartoe wordt meer samenhang aangebracht tussen de verschillende projecten rondom vastgoed en poortwachters samenwerking die in het land lopen.

In de achtste plaats zijn binnen eenheden - en dan met name in steden als Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Eindhoven - politiemensen betrokken bij vastgoedprojecten in relatie tot (illegale) onderverhuur. De Eenheid Oost-Nederland trekt het nieuwe landelijk project vastgoed. In Amster-

dam wordt geconstateerd dat er een groep van 20 à 24 bemiddelaars actief is op de onderverhuurmarkt. Drie à vier van de tien Amsterdammers hebben twee woningen, terwijl sommige Amsterdammers meer dan twee woningen bezitten. Onderverhuur wordt als risico gezien voor crimineel misbruik (drugs, mensenhandel, prostitutie etc.). In enkele gevallen is in dat verband aandacht voor notarissen en makelaars.

4.2.2 FIOD

De afdeling Strategische opsporingsinformatie (SOI) van de FIOD heeft ten behoeve van dit onderzoek een inventarisatie gemaakt van mutaties in de verschillende databestanden over notarissen, makelaars en taxateurs. En daarbinnen is een inventarisatie gemaakt van lopende strafrechtelijke onderzoeken naar notarissen (12) en makelaars (11). SOI is voorbeeld van een AML-organisatie, waarin het zaakgerichte karakter van de rechtshandhaving geleidelijk wordt doorbroken omdat nu 'een stapeling van tactische beelden en tactische info' plaatsvindt.¹²³ Net als bij de politie groeit de samenhang in criminele inlichtingenrapporten ook binnen de FIOD. Binnen de FIOD is een FIODScience-afdeling opgericht waarin interne en in samenhang met wetenschappelijke instellingen meer inhoud wordt gegeven aan het maken van strategische analyses. De incident- en zaakgerichte cultuur wordt daardoor geleidelijk bijgesteld.

4.2.3 Belastingdienst

Het Vastgoedcentrum van de Belastingdienst analyseert ontwikkelingen op de vastgoedmarkt en kijkt 'in de marge naar de betrokkenheid van notarissen, makelaars en taxateurs'. Het Vastgoedcentrum richt zich in het bijzonder op risicofactoren in relatie tot vastgoed en de integriteit van de vastgoedmarkt. De analyses spelen een rol in de primaire Belastingdienstprocessen (fiscaliteit in relatie tot particulieren, midden- en klein bedrijf en grote

ondernemingen). Binnen de Belastingdienst houden verschillende andere afdelingen zich ook bezig met fraude en corruptie.

4.2.4 Toezichthouders

DNB is onlangs begonnen met een project Ondernijning, waarin aandacht voor vastgoed en facilitators is ingeruimd. Het BFT en Bureau Toezicht Wwft van de Belastingdienst hebben risicogericht toezicht ingevoerd en zitten midden in een proces van signaalanalyses om het toezicht gericht te maken.

4.2.5 KNB en brancheverenigingen

De KNB is begonnen met het analyseren van tuchtrechtzaken over notarissen om op een meer strategisch niveau inzicht te krijgen in geconstateerde onregelmatigheden in de bedrijfsvoering, niet-naleving van Wwft-verplichtingen en fraudezaken. De beleidsmedewerkers van de beroepsorganisatie en de brancheverenigingen wisselen regelmatig van gedachten over de Wwft en concrete projecten waarin notarissen, makelaars en taxateurs een rol spelen. Zij nemen deel aan diverse beleid, overleggen en dragen bij aan Fieldlab- en RIEC-projecten waarin facilitators een rol spelen. Zij 'makelen' tussen hun besturen en verschillende AML-organisaties.

4.2.6 Grote notariskantoren

De compliance officers van grote notariskantoren hebben een netwerk, waarin met enige regelmaat Wwft-casus en beleidswijzigingen worden besproken. Ik heb tweemaal met dezelfde respondent van een groot kantoor gesproken waarin dit netwerk is genoemd. In de toekomst zou het nuttig zijn om meer inzicht te krijgen in de werking en toegevoegde waarde van dit netwerk.

4.3 Multidisciplinaire samenwerking

Bij multidisciplinaire samenwerking kan een onderscheid worden gemaakt tussen multidisciplinaire fintel-organisaties (analyses) en multidisciplinaire samenwerkingsverbanden.

Deze kunnen weer worden onderverdeeld in strategisch overleg (departementaal en directieniveau) en operationeel overleg op het niveau van middenkader en in het bijzonder de werkvloer. Bij multidisciplinaire fintel-organisaties worden data uit verschillende organisaties vergeleken om vast te stellen of er sprake is van een verdachte transactie (FIU-Nederland), wat de inkomens- en vermogensposities zijn van verdachten en welke relaties er bestaan tussen verdachten en derden. Verder worden thema-rapportages gemaakt (waaronder vastgoed). Onderdeel van de fintel-analyses zijn vastgoedfraude en Wwft-overtredingen in relatie tot notarissen, makelaars en taxateurs.

Multidisciplinaire samenwerkingsverbanden zijn onder meer Taskforces, RIEC's, Fieldlabs en vastgoed programma's op gemeentelijk niveau. Dit zijn 'tussenconstructies' met functionarissen van de politie, het OM, de Belastingdienst en OOV-ambtenaren. In voorkomende gevallen leveren de DNB, de AFM, de FIU-Nederland (tijdelijk) een bijdrage. Hieronder volgt een overzicht van de multidisciplinaire samenwerkingsverbanden.

4.3.1 Financieel Expertise Centrum (FEC)

- In het Financieel Expertise Centrum (FEC) werken de volgende instellingen samen:
- Autoriteit Financiële Markten (AFM)
- Belastingdienst
- De Nederlandsche Bank (DNB)
- Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland)
- Fiscale Opsporingsdienst (FIOD)
- Openbaar Ministerie (OM)
- Politie

Doel van de FEC-partners is het versterken van de integriteit van de financiële sector. De missie is om die versterking te realiseren door de onderlinge samenwerking tussen de partners te stimuleren, te coördineren en te vergroten door het uitwisselen van informatie en het delen van inzicht, kennis en vaardigheden. Het FEC wil resultaatgericht

¹²³ In de toekomst kunnen strategische analyses van SOI betrokken worden in de verdere analyses. Vanwege ontbrekende toestemming kon dat niet in mijn onderzoek.

samenwerken als één overheid ter bestrijding van financieel economische criminaliteit en niet-inte-ger gedrag in de financiële sector. De FEC-eenheid draagt zorg voor de uitvoering van de drie hoofd-taken van het FEC, te weten:

- het creëren van structurele informatie-uitwisseling tussen de partners;
- het realiseren van een Kenniscentrum van, voor en door de partners op de voor het FEC relevante kennisgebieden;
- het uitvoeren van projecten met het oog op concrete, operationeel bruikbare resultaten.

Het FEC is indirect betrokken geweest bij het on-derzoek doordat enkele respondenten uit de poli-tie deel uitmaken van FEC-projecten.

4.3.2 Marktoezichthoudersberaad

Het Marktoezichthoudersberaad (MTB) is een samenwerkingsverband van toezichthouders (ACM, AFM, Autoriteit Persoonsgegevens, DNB, Kansspelautoriteit, Commissariaat voor de Media, NZa en BFT).¹²⁴ Het MTB beoogt de krachten van de toezichthouders op gezamenlijke thema's en vraagstukken te bundelen om tot effectiever en efficiënter toezicht te komen en waar mogelijk de toezichtlasten te beperken. Het MTB zorgt ervoor dat toezichthouders structureel met elkaar in ge-sprek zijn. Met als doel in een sfeer van openheid en onderling vertrouwen kennis te delen en erva-ringen over zaakoverstijgende thema's uit te wis-selen in bijvoorbeeld kennissessies. Afgelopen jaar heeft het BFT in samenwerking met de AFM zo'n kennissessie georganiseerd voor alle deelnemende toezichthouders over innovatie en ontwikkelingen in de handhaving.

4.3.3 De Commissie inzake de meldingsplicht

De Commissie inzake de meldingsplicht (art. 21 Wwft) treedt periodiek in overleg met vertegen-woordigers van de Minister van Financiën en de

minister van Justitie en Veiligheid. Onderwerpen zijn de inrichting en uitvoering van de mel-dingsplicht en de vaststelling van de indicatoren. De KNB, NVM, VBO en Vastgoedpro zijn vertegen-woordigd. Deze commissie is niet benaderd in het onderzoek.

4.3.4 Anti-Money Laundering Centre (AMLC)

Het Anti-Money Laundering Centre (AMLC) is een kennis- en expertisecentrum waar publieke en private partijen nationaal en internationaal samenwerken om witwassen te bestrijden. Pu-blieke partners zijn onder andere de politie, het Openbaar Ministerie, de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland), toezichthouders, de FIOD en overige bijzondere opsporingsdiensten. Private samenwerkingspartners zijn onder andere banken, accountantskantoren en notarissen.

Het AMLC levert een bijdrage aan het formuleren van nieuwe witwastypologieën, stelt fenomeen-beschrijvingen op, neemt deel aan projecten, start witwasonderzoeken op en bouwt hiermee een unieke datapositie op. Er werken ongeveer 35 medewerkers, die afkomstig zijn uit allerlei organi-saties. De meesten zijn in dienst bij de FIOD.

In het theoretisch kader is aandacht besteed aan het Brits RUSI-rapport Known Unknowns (2018). Hierin staat fundamentele kritiek op het gouver-nementele (en meer in het bijzonder strafrechtelij-ke) registratie- en analyse kader. Dit wordt onder meer gekoppeld aan een pleidooi om de ramen open te zetten naar het bedrijfsleven en veel meer gebruik te maken van open bronnen.

In de Nederlandse situatie zien we dat Follow The Money, de Correspondent, Investico, financiële onderzoeksjournalisten van het FD, Trouw, de Volkskrant en NRC Handelsblad vaak eerder - en veelal dieper - grote fraude-, corruptie- en wit-

waszaken boven tafel krijgen dan de gevestigde AML-structuren.¹²⁵

Binnen die structuren is bovendien sprake van een strafrechtelijke blikvernauwing. De kritiek hierop is dat de formele AML-structuur sterk is in het kijken in de zij- en achteruitkijkspiegels. Dus kijken in (historische) datasystemen om proberen te begrijpen wat zich voordoet. Het tucht- en straf-rechtelijk systeem is reactief en weinig proactief; het kijkt niet door de voorruit om te bepalen wat nu interessant is voor toezicht en handhaving. Het AMLC is dit aan het doorbreken.

Het AMLC gebruikt data-analyse om nieuwe ver-dachten, criminele netwerken, trends en fenome-nen te identificeren op het gebied van witwassen. Het AMLC ontwikkelt voor het uitvoeren van ana-lyses op relevante data haar eigen tooling op basis van open-source technologie: de AMLC Suite. Bij het uitvoeren van analyses wordt gebruik gemaakt van zowel open bronnen (bijvoorbeeld de Panama Papers) als gesloten bronnen (bijvoorbeeld de verdachte transacties vanuit de FIU). Bij de keuze voor de bronnen is niet de hoeveelheid data van belang, maar de relevantie van de data voor de bestrijding van witwassen.

Bij het ontwikkelen van tools wordt voornamelijk gebruik gemaakt van open source technologie. Het voordeel hiervan is dat het kwalitatief goede en snelle software oplevert zonder aanschaf- of onderhoudskosten. De totale set aan tools wordt de AMLC Suite genoemd met als vlaggenschip de AMLC Browser. De AMLC Suite wordt interna-tionaal ingezet bij de analyses van de J5¹²⁶ en bij verschillende data challenges die door het AMLC worden georganiseerd. Het AMLC geeft aan dat 'systemen in de basis voornamelijk teruggrijpen naar subjecten. Er vindt echter beleidsmatig steeds

meer een denkomslag plaats naar fenomeen/risi-co-gerichte benaderingen.' In dit verband wordt ook het MIT (zie hierna) genoemd. Dezelfde ver-breding van de strategische analyses met finan-ciële kennis vindt geleidelijk aan plaats binnen de politie en de FIOD.

In de bespreking van de verschillende strategische financiële analyses in hoofdstuk 3 is gewezen op het feit dat er steeds vaker analyses worden gemaakt, maar dat het een uitdaging is om deze macro- en meso-analyses operationeel te maken. Binnen de AMLC wordt dit herkend: 'Uiteindelijk zal je echter ook bij deze benadering uit gaan komen bij subjecten waarop je moet handhaven. Echter stelt de fenomeen/risicogerichte benade-ring je beter in staat om de juiste subjecten aan te pakken en af te stemmen binnen de keten waar je prioriteit aan geeft'.

Wat het AMLC doet is: 'Door de browser verschil-lende databronnen met elkaar te verbinden, met als basis de VT's afkomstig van de FIU. Eigenlijk wordt informatie over VT-subjecten toegevoegd aan de VT's, onder meer uit verscheidene leaks, maar ook uit Belastingdienstsystemen. Het sys-teem legt vervolgens onderling relaties (zo koppelt het bijvoorbeeld aandeelhouders aan elkaar). Hiermee kunnen zoekslagen worden uitgevoerd ten behoeve van strategische analyses, maar ook voor het opwerken van strafrechtelijke onderzoe-ken jegens bepaalde subjecten (bijv. key-players in een netwerk).'

De toenemende financiële datakoppeling is vol-gens het AMLC wezenlijk, want 'voor fenomeen/risicogerichte benadering zal je idealiter zoveel mogelijk databronnen van het landschap dat nu inderdaad sterk uit silo's bestaat aan elkaar willen koppelen'. De privacywetgeving wordt echter

¹²⁵ In mijn onderzoek heb ik gesprekken gevoerd met de meeste AML-organisaties. De websites geven veel informatie, maar ook kreeg ik van iemand een 230 pagina's tellend LexusNexus bestand over het BFT in relatie tot het notariaat over een periode van 20 jaar. Interviews en dossiers zijn belangrijk naast andere interne bronnen en mogelijke query's van databestanden, maar open bronnen geven een schat aan (historische) in het bijzonder actuele informatie over fraude, corruptie en witwassen. En worden volgens RUSI zwaar onderschat.

¹²⁶ <https://www.brabantkennis.nl/longread/criminaliteit-met-een-zachte-g/index.html>

¹²⁴ <https://www.afm.nl/nl-nl/over-afm/werkzaamheden/nationale-samenwerking/mtb>

gezien als een knelpunt. Het is ook hier dat meer sprake is van 'meervoudig kijken' naar de witwasproblematiek.

Het AMLC past - met de FIOD en in het verlengde natuurlijk het Functioneel Parket - in de toemende aandacht voor fraude en corruptie. Het AMLC past ook anderszins bij het aanpassen van de dominante subject- en zaakgerichte cultuur van de rechtshandhaving: 'In projecten die wij draaien analyseren we welke kennis (onder andere red flags) we kunnen delen met de relevante beroepsgroepen.' In de ideale wereld koppelt je alle relevante databronnen aan elkaar, zegt het AMLC.

'Die gericht doorzoeken zal dan namelijk voor eenieder een breder, rijker beeld opleveren dan nu. Echter zal je altijd informatie missen. Toch valt winst te behalen door (privacy) belemmeringen van het delen van informatie weg te halen. Tot die tijd blijven wij zelf zoveel mogelijk de informatie verbinden die wij kunnen en mogen verbinden (en andere partijen dus ook) met het doel om onze kennis van witwassen te vergroten, gerichte samenwerkingen op te zetten en strafrechtelijke onderzoeken te initiëren.'

Door kennisdeling in de keten en het positioneren van poortwachters verschuift het accent geleidelijk van repressie naar preventie. Dit is in lijn met de in het theoretisch kader aangegeven ontwikkeling van het doorbreken van silo's en ook het beschouwen van poortwachters als potentiële partners.

4.3.5 Project Niet-Melders

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op dit project dat in 2012 is gestart. In 2017 is besloten dat de aanpak van het project Niet-Melders 'voldoende moet staan om in het reguliere proces mee te kunnen'. Dit betekent dat de politie en FIOD zelf signalen moeten herkennen en een groot deel van de niet-melders (ook wat betreft makelaars en notarissen) 'dus buiten het zicht van het niet-meldersoverleg (blijft drie tot vier keer per

jaar bijeenkomen) maar via de geeigende lijn van stuur- en weegploegen gaat lopen.' Het project Niet-Melders is een voorbeeld van het strategisch inzetten van opsporingscapaciteit om niet alleen 'zaken te draaien', maar ook om bijvoorbeeld een beroepsgroep 'op de kaart te zetten'. Hiermee wordt bedoeld dat het niet-melden door beroepsgroepen wordt geproblematiseerd door straf- en rechtszaken en de bijbehorende publiciteit, met als doel het draagvlak voor de Wwft te versterken. De komende tijd zal de focus gelegd worden op onder andere (illegale) trustdiensten, zoals domicilieverleners en offshore structuren. 'Als daar de boel is opgeschud wordt de focus weer verlegd.'

Het AML ziet dat de focus op geldstromen toeneemt. Ook binnen de politie. Hierbij wordt naar ontwikkelingen rondom het MIT gewezen. 'Ook vanuit politie zie ik dat er steeds meer behoefte aan is om op alle niveaus bekendheid te geven aan de mogelijkheid misdaad aan te pakken via witwassen in plaats van Rechercheren op het gronddelict. Het maakt niet uit met welk gronddelict het criminele geld gegenereerd is.'

Expliciet wordt door het AMLC gewezen op de noodzaak 'private partijen mee te nemen'. Daarbij wijzen respondenten op het belang van het maken van onderscheid tussen de instellingen met wettelijke verplichtingen (uit bijvoorbeeld de Wwft) en bedrijven die geen Wwft-instelling zijn maar wel misbruikt kunnen worden in witwasconstructies.

'Langzamerhand zijn we als AMLC de focus op die groep aan het leggen (awareness, hoe kan je misbruikt worden, welke red flags kan je herkennen, hoe werkt TBML etc.), maar daar zullen de komende tijd nog wel stappen in gemaakt moeten worden. Hier kunnen we bijvoorbeeld ook accountants voor inzetten en die kunnen hun klanten ook weer helpen signalen te onderkennen. Compliance officers hebben hierin een schakelfunctie richting hun eigen organisaties.'

4.3.6 Infobox voor Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV)

De iCOV is in 2013 opgericht op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid om een data gedreven organisatie op te bouwen die witwassen en belastingontduiking tegengaat. De bijzondere opsporingsdiensten van ILT, NVWA en ISZW, de FIOD, de politie, het OM, de Belastingdienst, Douane, de Rijksrecherche, de FIU-Nederland, DNB en de Autoriteit Consument en Markt (ACM) nemen deel aan de iCOV

Een opsporingsteam kan voor strafrechtelijke onderzoeken iCOV-rapportages aanvragen via een beveiligd portaal. Deze rapportages bieden inzicht in de vermogenscomponenten van de verdachte(n) of leggen de onderlinge relaties bloot. Om fiscale data te mogen inzien is het noodzakelijk om een vordering van de officier van justitie te overleggen. Rapportages van de iCOV kunnen ook van dienst zijn bij het houden van (markt-) toezicht. Bijvoorbeeld om in de gaten te houden of organisaties geen kartelafspraken maken, dan wel om de financiële sector vrij te houden van ondoorzichtige partijen. Het aanvragen is alleen toegestaan voor functionarissen die hiervoor een bevoegdheid hebben vanwege de wettelijke taak die zij uitvoeren (opsporing, toezicht of belastinginvordering). Afhankelijk van de taak en het type onderzoek, is meer of minder informatie zichtbaar. Er zijn wettelijke beperkingen op welke gegevens, in welke onderzoeksfase en voor welke overheidstaak zichtbaar mogen zijn. Hiervoor heeft de iCOV rechtmatigheidsbeoordelingen laten opstellen door de privacy juristen van de deelnemende organisaties.

De iCOV levert drie soorten rapportages:

- iCOV rapportage Vermogen en Inkomen (IRVI)
- iCOV rapportage Relatie (IRR)
- iCOV thema rapportage (IRT)

Dit zijn datagedreven producten die alleen onder strikte juridische voorwaarden mogen worden verstrekt. Zo moet er sprake zijn van een verden-

king in het kader van een strafrechtelijk onderzoek. In 2019 zijn 25 themarapportages vastgoed gemaakt. In het veldwerk voor dit onderzoek is gesproken met respondenten in Amsterdam en Rotterdam en met medewerkers van Fieldlab- en RIEC-projecten die gebruik maken van de themarapportages vastgoed. De respondenten waardeerden deze themarapportages vanwege de context, terwijl de rapportages Vermogen en Inkomen worden gewaardeerd vanwege de snelle levering. Uit een iCOV-enquête in 2019 blijkt dat de afnemers vrijwel unaniem lovend zijn over het nut.

Uit de interviews in het kader van de NRA (2019) blijkt dat de iCOV als de meest veelbelovende partij wordt gezien. De iCOV heeft binnen zijn taakstelling toegang tot een groot aantal databronnen die mogelijk relevant kan zijn voor de uitvoering van een kwantitatieve data-analyse ten behoeve van de NRA. Het gaat daarbij om data van onder meer de Belastingdienst, de Nationale Politie, het OM, de FIOD, de Rijksrecherche, de Financiële Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland), de Kamer van Koophandel, het Kadaster en DNB.

Samen met de iCOV is onderzocht of (een combinatie van) de beschikbare databronnen mogelijk een verdiepend inzicht konden bieden in de grootste witwasrisico's. Dit heeft geleid tot het besluit om de kwantitatieve data-analyse in de NRA in eerste instantie te richten op drie witwasrisico's: 'witwassen via ABC-transacties', 'witwassen via loan back constructies' en 'witwassen via rechtsvormen'.

4.3.7 FIU-Nederland

FIU-Nederland is volgens de Wwft de dienst waar Nederlandse meldingsplichtige instellingen hun ongebruikelijke transacties dienen te melden. De FIU-Nederland is beheersmatig ondergebracht bij de Nationale Politie, maar operationeel daarvan onafhankelijk. Internationaal maakt de FIU-Nederland deel uit van een wereldwijd netwerk van 164 FIU's, dat bestaat uit de Egmont Groep en het Europese netwerk van FIU's.

De FIU-Nederland en de FIOD zijn meer met elkaar gaan samenwerken om witwassen te voorkomen en te bestrijden. De complexiteit van individuele transacties neemt toe. Het is daarom van belang dat de verschillende informatievoorzieningen van de FIOD en de FIU-Nederland met elkaar kunnen communiceren.

In 2019 is gestart met een gezamenlijk project genaamd Somma. Dit heeft als doelstelling om op thematisch niveau geanonimiseerde matches uit te voeren. Op basis van deze bredere informatievoorziening wordt bepaald welke fenomenen en trends nationaal (en mogelijk ook internationaal) zijn waar te nemen door een gecombineerde analyse vanuit beide informatiesystemen. In 2019 werd de eerste fase van dit project afgerond. Het betrof een operationele test van de FIOD-applicatie Financial Criminal Intelligence net (FCI.net) die gebaseerd is op de encryptietechnologie die ontwikkeld is in het FIU.net. Daarbij is op de thema's corruptie en terrorismefinanciering geanonimiseerd gezocht naar matches. Deze matches gaven een ander inzicht op bepaalde transacties, waardoor er nieuwe zaken tevoorschijn kwamen. Vanuit deze matches heeft de FIU-Nederland gegevens over verdachte transacties verstrekt aan de FIOD, die deze in onderzoek heeft genomen.

Om te kunnen anticiperen op de actuele ontwikkelingen zijn medewerkers van de FIU-Nederland op meerdere locaties actief in samenwerkingsverbanden. Uiteraard met in achtneming van de wettelijke gestelde kaders. Een greep:

- In Rotterdam wordt samengewerkt met de Eenheid Rotterdam waarbij analyse door FIU-Nederland en opsporingsonderzoek door de politie op elkaar worden afgestemd.
- In Utrecht analyseren FIU-medewerkers samen met analisten van de grootbanken transactie-informatie. Ook hier binnen de strikte wettelijke mogelijkheden. Deze samenwerking wordt aangeduid als Fintel Alliance.
- Een soortgelijke samenwerking vindt ook plaats

in Lelystad ten behoeve van de Terrorisme Financiering Taskforce van het FEC.

- De FIU levert ieder kwartaal geaggregeerde rapporten aan het BFT over aantallen ongebruikelijke transacties in relatie tot de advocatuur en het notariaat.
- De FIU neemt deel aan verschillende formele overlegstructuren en onderhoudt informele contacten met de KNB, de NVM en andere brancheverenigingen in de makelaardij. Verder wordt regelmatig overlegd met de banken over ontwikkelingen, de kwaliteit van het meldproces en casuïstiek.
- De contacten met de banken zijn intensief ('soms 3 á 4 keer per week met analisten van de grootbanken').
- De FIU onderhoudt contacten met Fieldlabs in Limburg, Rotterdam en Noord-Holland.
- Het AMLC heeft voor twee dagen in de week verbindingsofficieren geplaatst bij de FIU-Nederland.

Het aantal gemelde ongebruikelijke transacties vertoonde in 2019 een sterke toename tot maar liefst 2.462.973 meldingen. Deze toename is grotendeels toe te rekenen aan een wettelijke indicator in relatie tot derde risicolanden, die in 2018 van kracht werd. Van deze 2.462.973 meldingen zijn er in totaal 541.236 meldingen gedaan op basis van andere redenen. Daarmee nam het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties in 2019 ook los van de genoemde indicator aanzienlijk toe. Er werden door de FIU-Nederland 5.302 dossiers samengesteld met daarin 39.544 verdachte transacties. Daarmee is het aantal verdacht verklaarde transacties in vergelijking met 2018 teruggelopen en nam ook het aantal dossiers dat in 2019 werd opgemaakt in aantal af. De totale waarde van alle verdachte transacties verdubbelde in 2019 naar meer dan 19 miljard euro.

4.3.8 Beroeps- en brancheorganisaties

De KNB, de NVM, VBO en Vastgoedpro overleggen met de departementen van Justitie en Veiligheid respectievelijk Financiën en met toezichthouders

(met name het BFT) in verschillende officiële gremia, zoals het tripartite-overleg.

Het auditbureau van de KNB organiseert sinds 2007 een systeem van collegiale toetsing (zie hoofdstuk 2). Het auditbureau levert de halfjaar-rapportages (dat zijn geaggregeerde uitkomsten van de audits) aan het BFT. Verder levert de KNB het BFT per kwartaal financiële gegevens en worden signalen over notarissen bijna maandelijks over en weer uitgewisseld en besproken. Het BFT is in het verleden nogal eens als 'boosdoener' in het notarisveld gezien. De relatie tussen de KNB (en met name de leden) is niet altijd even harmonieus geweest (zie hoofdstuk 2), maar respondenten praten nu over een zekere 'normalisering' van de relaties. Het BFT vraagt - en krijgt in voorkomende gevallen - ook om individuele rapporten als er een aanleiding is om dat te gebruiken voor het toezicht. Deze 'normalisering' bestaat voornamelijk op het niveau van de beroepsvereniging, maar onder de leden is - en blijft - sprake van kritiek op het BFT ('opstandige betrokkenheid').

De KNB, de NVM, VBO en Vastgoedpro hebben elk een beleidsmedewerker die dwars door het hele AML-veld incidenteel - en soms voor langere tijd - adviseert, uitleg geeft en/of meedenkt. De beleidsmedewerkers zijn deels betrokken bij formele overlegstructuren, maar hun toegevoegde waarde schuilt met name in de bijdragen aan verschillende RIEC-projecten, Fieldlabs en gemeentelijke vastgoedprojecten. En incidenteel ook aan gesprekken met medewerkers van toezichthouders en de opsporing. De compliance officers van de grote advocaten- en notariskantoren hebben zich verenigd in een netwerk. De functie hiervan is het onderling informeren, bespreken van nieuwe wet- en regelgeving en casuïstiek, het verzorgen van opleidingen en publiceren van artikelen.

4.4 Multidisciplinaire samenwerking: de tussenconstructies

De verschillende publieke en private AML-organisaties hebben uiteenlopende 'tussenconstructies' om samen te werken. Deze variëren van de Taskforce Zeeland-Brabant, de elf RIEC's en de Fieldlabs tot programma's op lokaal of regionaal niveau die vaak onder leiding staan van afdelingen openbare orde en veiligheid (OOV) van de gemeente. Vastgoedfraude, facilitators, witwassen en bijvoorbeeld criminele onderverhuur komen in alle programma's en projecten in meer of minder mate voor.

Vanaf december 2019 ben ik gaan inventariseren welke vastgoedprojecten in relatie tot 'mijn' poortwachters er zijn. Op enig moment in de zomer van 2020 kreeg ik de indruk dat half Nederland zich bezighoudt met deze onderwerpen. Ik heb contact gehad met twintig daarvan. Maar er zijn er meer.

4.4.1 Taskforce Zeeland-Brabant¹²⁷

Sinds 2010 is de Taskforce Brabant-Zeeland actief, waarin onder meer politie, het OM, gemeenten, FIOD en de Belastingdienst samen optrekken tegen misdaadorganisaties. In een recent onderzoeksrapport concludeert het Verwey-Jonker Instituut dat de Taskforce sinds de start op een aantal punten vooruitgang heeft geboekt.¹²⁸ Zo staat de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit beter op het netvlies bij politie, justitie en overheden. De drive om criminele bendes aan te pakken is groot en in diverse regio's in Brabant komen regelmatig gerichte acties voor. Meer dan in het verleden heeft de georganiseerde misdaad een georganiseerde overheid tegenover zich, aldus de onderzoekers.

4.4.2 RIEC/LIEC

Tien Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie- en Expertise

127 Inmiddels opgegaan in het RIEC Oost Brabant en Zuid West Brabant.

128 <https://www.brabantkennis.nl/longread/criminaliteit-met-een-zachte-g/index.html>

Centrum (LIEC) richten zich op de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Ze verbinden informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties. Daarnaast stimuleren en ondersteunen de RIEC's en het LIEC de publiek-private samenwerking bij de aanpak van ondermijning.

De RIEC's en het LIEC ontwikkelen gezamenlijk 'ondermijningsbeelden' die het (in)zicht in ondermijning moeten vergroten en daardoor de alertheid en actiegerichtheid bevorderen. Integrale ondermijningsbeelden zijn volgens de RIEC's en het LIEC 'kick-starters' gebleken om een geïntegreerde regionale bestrijding van ondermijning op gang te brengen. Ondermijningsbeelden komen tot stand door een combinatie van systeemkennis en (straat)informatie van wijkagenten, bijzondere opsporingsambtenaren, bewoners en ondernemers. Door deze te bundelen worden criminele samenwerkingsverbanden, criminele activiteiten en onderliggende structuren zichtbaar. De RIEC's zijn samenwerkingsverbanden van gemeenten, politie, OM, Belastingdienst. Vastgoed en dienstverleners spelen een rol in rapportages en projecten (o.a. Brabant, Rotterdam, Den Haag, Leiden en Eindhoven).

4.4.3. Opsporing en vervolging

Sinds jaar en dag worden in de opsporing, maar ook door multidisciplinaire samenwerkingsverbanden als het RIEC en de Fieldlabs, zogenaamde bestuurlijke rapportages gemaakt, waarmee controle- en opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie (OM) informatie delen uit een zaak- en subjectgericht onderzoek. In toezicht- en opsporingsonderzoeken wordt veel meer informatie verzameld dan voor het uiteindelijke doel (een sanctie, een tuchtklacht of een vervolging) noodzakelijk is. Het gaat dan over de context waarbinnen criminaliteit zich heeft afgespeeld. Door het benoemen van knelpunten en misstanden die criminogeen zijn, ontstaat zicht op een bredere

preventiemogelijkheid dan repressie alleen. Het doel is het openbaar bestuur en andere betrokken instanties aanbevelingen te geven over het beëindigen of het in de toekomst voorkomen van ongewenste situaties. Bestuurlijke rapportages gaan over een concrete misstand of situatie, waar bestuurlijke dossiers gaan over een crimineel fenomeen. Voor beide zijn landelijke formats ontwikkeld.

4.4.4. Landelijk Loket Bestuurlijke Signalen

Het Landelijk Loket Bestuurlijke Signalen verzamelt bestuurlijke dossiers en coördineert de opvolging. Dit loket is ondergebracht bij het LIEC. Omdat alle dossiers op één plek binnenkomen is er een goed overzicht van signalen uit verschillende regio's waardoor een scherp beeld ontstaat van landelijke trends op het gebied van georganiseerde criminaliteit. De overheid kan hierop anticiperen.¹²⁹

In het veldwerk voor dit onderzoek is gewezen op het bestaan van verschillende bestuurlijke rapportages door RIEC's (en ook Fieldlabs, zie verder) over vastgoed en notarissen en makelaars. Deze zijn niet openbaar. Mijn verzoeken om inzage te krijgen, zijn op één na niet gehonoreerd, onder verwijzing naar de vertrouwelijkheid. Met respondenten is wel gesproken over de 'grote lijnen' in de bestuurlijke rapportages. En vlak voor de afronding in augustus 2020 van dit onderzoek heeft het RIEC Rotterdam een bestuurlijke rapportage geleverd die is gebruikt voor de aanbevelingen in mijn onderzoek.

4.4.5 Fieldlabs

In Gezocht Pioniers. Strategische samenwerking in de strijd tegen ondermijnende misdaad¹³⁰ is de genese van het samenwerkingsverband Fieldlabs te lezen. Het initiatief is genomen door het Openbaar Ministerie en de politie. In samenwerking met Tilburg University en Jorrit de Jong, hoogleraar

bestuurskunde aan Harvard, is een methodiek ontwikkeld voor 'samen'. Op grond van een door partners gekozen Fieldlab-thema wordt aan de moederorganisaties (bijvoorbeeld politie, Justitie, Koninklijke Marechaussee, Belastingdienst, OM) gevraagd medewerkers ter beschikking te stellen. Deze doorlopen een selectieproces en krijgen vervolgens een door Tilburg University ontworpen trainingsprogramma waarin 'unfreezing' - het loskomen van standaardroutines in de aanpak van criminaliteit (met name repressie), groepsvorming en principes als 'meervoudig kijken', aandragen van creatieve oplossingen en mobiliseren van derden - centraal staan.

'Met de selectie van deelnemers (op basis van een profiel) en de pressure cooker van de vijfdaagse opleidingen ontstaat tussen de gevestigde instituties een vrije ruimte waarin alternatieve aanpakken gedijen', zegt een Fieldlab-medewerker. De verschillende respondenten in de Fieldlab-wereld roemen het teamplaying aspect en de relatieve vrijheid (los van de silo's van de moederorganisaties) om onderzoek te doen en 'out-of-the-box' beleidsaanbevelingen te doen. De methode wordt gewaardeerd door de Fieldlab-medewerkers die ik spreek, omdat het 'anders denken' en 'creativiteit' stimuleert. Het zijn allemaal schoolvoorbeelden van 'culturele sturing' doordat mensen elkaar vanuit verschillende organisaties leren kennen, samenwerken en de uitdaging om met een combinatie van strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke output te komen.

Voor het Samen-onderzoek is contact geweest met vier verschillende Fieldlabs via telefonische interviews, het aandragen van projectplannen, tussentijdse evaluaties en ik heb een teamvergadering bijgewoond vlak voor de lockdown. Alle vier Fieldlabs zijn in meer of mindere mate bezig met vastgoed/ondermijning in relatie tot notarissen en makelaars.

De partners zijn enthousiast over deze vorm van samenwerken, omdat zij in relatieve vrijheid -

zonder bureaucratische verantwoording - kunnen experimenteren met verschillende aanpakken en samenwerkingsverbanden. Zo liep een officier van justitie van een Fieldlab een aantal dagdelen stage bij een notaris. Alle Fieldlabs ontwikkelen informele contacten met de beleidsmedewerkers van de KNB en de NVM. Dit gebeurt om uitleg en toelichting te geven op het notarisambt en vormen van dienstverlening. Een voorbeeld is het 'lezen van akten'. Overheidsfunctionarissen zijn niet altijd even bekend met de juridische ins and outs van het civiel recht. Een publieke respondent 'is blij met de kennis die zij heeft gekregen door deze contacten, omdat zij altijd met een strafrechtelijke bril heeft gekeken'.

De contacten met de branchevertegenwoordigers gaan in de loop der tijd verder. In één van de vier Fieldlab-onderzoeken raken vastgoedtransacties, drugscriminaliteit en poortwachters met elkaar vermengd. De publieke functionarissen hebben op enig moment besloten de beleidsfunctionarissen van de KNB en de NVM te betrekken. Het doel hiervan is om informatie over en weer te delen, maar ook om te bezien wat in dit specifieke geval de beste aanpak is. En, wie dat het beste zou kunnen doen. Dus in plaats van de repressieve 'standaardreactie' wordt het klassieke besluitvormingsproces uitgebreid in gesprekken met deelnemers van brancheverenigingen. Dit betekent een 'breuk' met vaste publieke rechtshandavingsroutines. Bij dit alternatieve 'besluitvormingsproces' heeft het OM ook het BFT betrokken.

Deze samenwerking leidt tot gesprekken in de geest van Sennet (theoretisch kader) over Together, die pleit voor dialogen tussen partners om over en weer te begrijpen wat ieders belang is. Maar ook om te onderhandelen en compromissen te sluiten over wat in deze specifieke casus nu de slimste aanpak is. In de meer routinematige aanpak wordt al snel voor de korte (repressieve) klap gekozen. Ook al omdat publieke organisaties intern te maken hebben met verantwoordings-

¹²⁹ <https://hetccv.nl/onderwerpen/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/bestuurlijk-instrumentarium/>

¹³⁰ <https://www.tilburguniversity.edu/nl/actueel/nieuws/nieuws-strategische-samenwerking-de-strijd-tegen-ondermijnende-misdaad>

mechanismen, waarin kwantitatieve targets 'heilig' zijn. Bij de alternatieve aanpak wordt het onderliggende probleem centraal gesteld: de rol van notarissen, makelaars en een lokale vestiging van een grootbank, die nalatig zijn geweest dan wel mogelijk partner in crime zijn. Alternatieven worden verkend:

- Kunnen de KNB en de NVM zich op grond van hun verantwoordelijkheden en mogelijkheden rechtstreeks wenden tot leden om hen aan te spreken ('stopgesprekken') en/of dreigen met sancties en/of doen van een tuchtklacht?
- Kan het BFT zijn bevoegdheden op vergelijkbare wijze inzetten?
- Kunnen de Fieldlab-partners ieder voor zich nader onderzoek doen en bijvoorbeeld via de Belastingdienst of de gemeente iets aan probleemoplossing doen?
- Of, moet toch het strafrecht als ultimatum remedium worden ingezet?

De officier van justitie van een ander Fieldlab spreekt enthousiast over dit samenwerkingsmodel. 'Het biedt een alternatief om anders te kijken naar schier onoplosbare problemen'. Hierin horen we de echo van het 'wicked problems' karakter van samenwerking. Er is niet één oplossing voor een complex vraagstuk waarin veel met elkaar samenhangt. En geen consensus over de precieze aard van het probleem noch de oplossing. Omdat belangen, bevoegdheden en bijvoorbeeld culturen niet altijd congruent zijn. Daarom zijn dialogen, onderhandelen en compromissen nodig.

Volgens Malcom Sparrow (2000) is de 'kunst van regulering' om voorbij te gaan aan de traditionele 'dreun' van het strafrecht, omdat die niets of weinig bijdraagt aan het oplossen van onderliggende problemen. Sparrow pleit voor een gedifferentieerde aanpak, waarbij afhankelijk van het onderliggende probleem steeds weer door de betrokken partners keuzes worden gemaakt wie in een concreet geval 'aan zet is' en wie onder de gegeven omstandigheden het meest kan bijdragen aan de oplossing.

4.4.6 Het Multidisciplinair Interventieteam (MIT)

In het AML-veld is de nieuwe figuur van het multidisciplinair interventieteam (MIT) aan het ontstaan.

Doelstellingen zijn:

- Het duurzaam verstoren van ondermijnende criminele bedrijfsprocessen; ook in het buitenland.
- Het structureel opsporen en ontmantelen van criminele netwerken, het oppakken van kopstukken, het in beslag nemen van crimineel vermogen voor de verschillende afpakkdoeleinden.
- Het opwerpen van barrières voor crimineel handelen en voor het verkrijgen van crimineel geld.

Wat de Fieldlab-officier van justitie zegt over 'anders kijken naar schier onoplosbare problemen' zien we ook in de MIT-doelstellingen. Het moet niet alleen gaan om repressie, maar ook om 'duurzaam verstoren' en 'het opwerpen van barrières'.

In de woorden van Sparrow: proberen om onderliggende oorzaken voor criminaliteit te identificeren en deze weg te nemen. Dat is beter dan 'zaken te draaien, om het zaken draaien'. De doelstelling is verder een extra impuls te geven aan het afbreken van machtsposities van de criminele kopstukken ('joint targeting') en de systematische aanpak van key players waaronder criminele kopstukken en (financiële en digitale) facilitators, door onder meer een gerichte aanpak op de onderliggende financiële structuren. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar criminele bedrijfsprocessen, maar ook naar kwetsbaarheden in rechtmatige structuren en criminele businessmodellen in legale en illegale handel. Het MIT streeft naar 'evenwicht tussen repressief en preventief. De onderliggende gedachte 'samen' komt in de beleidsdocumenten terug in de termen:

- Vernieuwend werken
- Multidisciplinair
- Netcentrisch
- Systeem- en/of fenomeen- en vermogensgericht

In MIT-beleidsdocumenten worden 'financiële/digitale facilitators' expliciet genoemd. Nadere informatie heb ik niet gekregen.

4.4.7 PPS: Pilot Serious Crime Task Force, Fintel Alliance en Big data

In de bredere context van publiek-private samenwerking is gesproken met politie- en FIOD-functionarissen en de Nederlandse Vereniging van Banken, die zijn betrokken bij nieuwe vormen van samenwerking: de pilot Serious Crime Task Force (SCTF) dat een samenwerkingsverband is van de vier grootbanken, de politie, de FIOD, de FIU-Nederland en het OM. De SCTF is ondergebracht bij het FEC. De SCTF wisselt gegevens uit over 'brokers'; dat zijn facilitators die geweld, omkoping of de financiële zaken regelen voor kopstukken uit de georganiseerde misdaad. De genoemde brokers zijn personen die georganiseerde, ondermijnende criminaliteit mede mogelijk maken door de bovenwereld met de onderwereld te verbinden met hun diensten en contacten. Onder stringente voorwaarden kan de opsporing informatie over witwassubjecten delen met grootbanken en vice versa. Hierdoor kunnen die banken relevante transacties beter identificeren en de publieke partners krijgen daar waardevolle informatie voor terug. Daarnaast worden fenomeengerichte projecten op bepaalde witwasthema's in publiek-private samenwerking opgepakt binnen het Financieel Expertise Centrum. De SCTF heeft - naar eigen zeggen - honderden mensen in het vizier, maar nog te weinig informatie om hen aan te pakken.

De SCTF vraagt partners om in de eigen systemen te kijken naar de 'brokers'. Of onder deze 'brokers' zich ook notarissen of makelaars bevinden is mij niet bekend.

Enkele jaren geleden was het 'ondenkbaar' dat zo'n vorm van publiek-private samenwerking van de grond zou komen, zeggen publieke en private respondenten. 'Er zijn enorme stappen gezet op het terrein van terrorisme-financiering en mensensmokkel en nu geleidelijk ook met fraude en witwassen.' Directbetrokkenen op leidinggevend en uitvoerend niveau spreken over 'the next level' in de samenwerking. Een publieke functionaris verwoordt het enthousiasme aan beide kanten: 'Vijf jaar geleden had ik niet kunnen bedenken dat we nu zover zijn gekomen.'

Dankzij de gegevensuitwisseling hebben de banken 162 ongebruikelijke transacties onderkend die zij nog niet hadden gemeld. Vernieuwend zijn nog te bouwen systemen om financiële transacties multidisciplinair te monitoren. In verschillende gesprekken is gesuggereerd deze multidisciplinaire monitoring uit te breiden met het Centraal Digitaal Repertorium, het centrale aktenregister de KNB, en/of het Midas-systeem, waarin de makelaardij landelijk gegevens over de aan- en verkoop van onroerend registreert. De SCTF laat zien dat geleidelijk aan meer private partijen onderdeel worden van multidisciplinaire analyses. Dit is indachtig de aanbevelingen van het RUSI-rapport (2018).



Unknown Unknowns

Multidisciplinaire analyses maken in publiek-private samenwerkingsverbanden, wordt sterk bepleit in het RU-SI-rapport over de AML-structuur en -cultuur in het Verenigd Koninkrijk. Het 'radicale' in dit rapport Unknown Unknowns is dat de dominante publieke aanpak van witwassen - en de 'ondergeschikte' meldende rol van het bedrijfsleven - volledig moeten worden geherstructureerd. De kern is de opwaardering van de rol en verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven door de overheid. Maar ook de veel bredere rol van het bedrijfsleven in het leveren van intelligence bijdragen, zoals signalen, mee analyseren, zelf preventieve interventies plegen door rekeningen te blokkeren en klanten weigeren. De passieve rol van melden om het melden zou verleden tijd moeten zijn. In het RUSI-rapport wordt gewezen op de wederzijdse afhankelijkheden van de publieke en private sector. Ook in het licht van begrippen als corporate social responsibility, maatschappelijk verantwoord of duurzaam ondernemen en business ethics lijkt PPS een doorstart door te maken'.

De NRA 2019 is positief over de pilot en haar pendant de Fintel Alliance, een samenwerkingsvorm van de FIU-Nederland, de vier grootbanken en het Anti Money Laundering Centre (AMLC). Het kabinet is een voorstander van dergelijke samenwerkingen. Expliciet wordt gewezen op de noodzaak van samenwerking op allerlei niveaus onder andere in pilots met publieke en private partners. De betrokken partijen geloven in de bundeling van krachten tussen publieke instanties onderling, tussen publieke en private partijen en tussen private instellingen onderling en onderschrijven het belang dat de bestaande initiatieven verder worden geïntensiveerd en gestimuleerd.

Big data

Ik heb gesproken met twee TNO-functionarissen die werkzaam zijn in ondermijningsdossiers en experimenteren met big data-toepassingen.

TNO ontwikkelt voor de politie software/AI-programma's om criminaliteit te 'voorspellen'. Dit gebeurt door koppeling van datasystemen (KvK, koppelingen met FIU en politiegegevens en in de toekomst wellicht belastinggegevens). Ook worden uiteenlopende andere open bronnen gebruikt. Het betreft experimenten waarin wordt geprobeerd om 'atypische gevallen eruit te halen'. Onderdeel van de analyses vormen branchege-

gevens. Zie ook hoofdstuk 3 over projecten als Citydeals. Ook TNO wijst op de kloof tussen steeds meer data op macro- en mesoniveau en de praktische toepasbaarheid daarvan op incident- en zaakniveau. Het 'gevaar' dreigt dat 'te weinig rekening wordt gehouden met de mensen die met de analyses moeten werken. Het is 'noodzakelijk dat gebruikers meedenken over de ontwikkeling, omdat zij er mee moeten kunnen werken'. Respondenten waarschuwen 'voor de 'wildgroei' van AI en andere modieuze big data-projecten (..) het is een cowboy-wereld. Er komen te snel en te veel veelbelovende toepassingen.'

Verder kan worden gewezen op ontwikkelingen als de Stichting DITSS. DITSS staat voor Dutch Institute for Technology, Safety & Security. DITSS bestaat als stichting sinds maart 2012. Het is een onafhankelijke, transparante en facilitaire regie- en uitvoeringsorganisatie die zich richt op het publiek belang. DITSS verbindt publieke en private partijen met elkaar om veiligheidsvraagstukken door middel van vooral technologische, maar ook sociale innovaties, op te lossen. DITSS heeft zich volgens eigen zeggen, de afgelopen jaren succesvol ontwikkeld als zogenaamde triple helix onderneming. In co-creatie met verschillende partijen, zoals ministeries, provincies, gemeenten, politie, veiligheidsregio's, wetenschap, bedrijven en burgers werkt zij aan het analyseren van veilig-

heidsvraagstukken en het zoeken naar of samen ontwerpen van innovatieve oplossingen.¹³¹

4.5 Meervoudig kijken: voorbij de strafrecht lens

Wat zich aftekent in de verschillende multidisciplinaire verbanden is dat wordt ingezien dat de strafrechtblik beperkingen met zich meebrengt. Er is een sterke toename van aandacht voor financiële aspecten van misdaad, wat ik 'meervoudig kijken' noem. Het betekent dat er niet alleen aandacht is voor de dader- en het delict, maar dat er ook steeds meer (financiële) bronnen worden gebruikt om de context van een misdaad te begrijpen. Eén van de respondenten zegt over de beperkte focus van het strafrecht: 'Hierdoor wordt de context niet gezien. Het is een rijdende trein met gebloemde ramen die zo snel mogelijk bij het eindpunt wil komen. Financiële gegevens zijn daarin lang niet altijd onderwerp van aandacht.' We zagen dit ook in hoofdstuk 3 waar is gewezen op de beperktheid en eenzijdigheid van de kennis van handhavingsorganisaties: het ontbreken van financieel-economische kennis. Er is volgens respondenten van AML-organisaties sprake van 'ondergebruik' van financiële gegevens. Fraude wordt nog niet echt geadresseerd. Er is geen aandacht om bedrijfsprocessen te analyseren. Men komt er gewoonweg niet aan toe. Men is onvoldoende in staat het geheel te zien. Oog voor geld in de opsporing is er natuurlijk wel, maar vaak in de vorm van cash bij een inval of doorzoeking van een auto. Dit geldt in het bijzonder voor de politie.

'Financiële rechercheurs (en toezichhouders) zouden moeten snappen hoe (bedrijfs) economische processen werken. Hoe markten werken. Wat financiële producten zijn. Wat de mores is. Niet alleen bewijstechnisch is dit relevant, maar in het kader van 'problem solving' kan die context handvatten aanreiken om meer

structureel beleidsaanbevelingen te doen. In de geest van het denken in voorkomen, preventie, wegnemen van criminogene structuren en toepassen van de filosofie van het barrière-model'.

Traditioneel wordt (georganiseerde) misdaad met een strafrechtelijke bril gezien. Zijn er anteceden ten, wat staat er in de systemen, welke feiten hebben we nodig om een strafrechtelijk bewijs rond te krijgen? Bij multidisciplinaire samenwerking worden strafrechtelijke feitencomplexen in een bredere context geplaatst, door steeds vaker informatie te gebruiken uit gemeentebestanden, het Handelsregister, open bronnen, aandeelhoudersregisters, het UBO-register, toezicht- en tuchtrechtbronnen en informatie van brancheverenigingen. De strafrechtbril is nuttig en noodzakelijk, maar beperkt. Met de strafrechtbril wordt door een rietje gekeken naar de Nachtwacht: het geheel wordt gemist.

'Nu is nog sprake van een zekere oppervlakkigheid. Het werkt allemaal vrij basaal. Dat is het probleem. De financiële context bijvoorbeeld van de Danske Bank of de Panama Papers wordt niet gezien. In de toekomst zou meer denk- en interventiekracht moeten worden gestoken in het selectie- en keuzeproces om het meeste effect te bereiken met de beperkte capaciteit die je ter beschikking hebt.'

In de schoot van de verschillende multidisciplinaire samenwerkingsverbanden is bijvoorbeeld een begrip ontstaan als 'Financial Crime Scripting': het proberen te doorgronden wat de financiële context is. Ook van traditionele vormen van criminaliteit. In dat verband wordt een casus genoemd van handgranaten aan een horecapand:

'De reflex is om direct in het milieu (dader- en delictgericht) te gaan kijken. Maar op wiens naam is het pand verzekerd? Wie betaalt de huurpenningen? Wie

¹³¹ <https://ditss.nl/over-ditss/wat-is-ditss/> Zie ook het Jads-initiatief aan de Tilburg University waar Peter de Kock is benoemd als Professor of Practice in data science op het gebied van criminaliteit en veiligheid. Hij gaat de afdeling Data science in Crime & Safety van de Jheronimus Academy of Data Science (JADS) leiden.

is de eigenaar? Hoeveel hypotheek staat op wiens naam? Wie betaalt de gemeentelijke leges? Wie heeft de precario rechten aangevraagd? Etc.'

In interviews wordt in dit verband gesproken over de mogelijkheden die het MIT - als nieuwste loot aan het multidisciplinaire denken - biedt om juist die financiële-intelligenceontwikkeling 'een boost te geven.'

'Omdat nu wel bankrekeningen worden uitgeplozen, maar niet naar het gehele financiële beeld wordt gekeken. Ondanks de aandacht voor financieel rechercheren en ontneming sinds de jaren negentig wordt nog te weinig met een financiële bril naar misdaad gekeken. Bijvoorbeeld de vondst van een container met cocaine. Dat is een succes; ook als er zicht gaat ontstaan op een crimineel netwerk dat hierbij betrokken is. Maar waarom niet ook kijken bij wie de container is verzekerd? Naar welke partijen een rol spelen in dit verzekeringsproces? Wie de premies betaalt? Hoe het transport financieel is geregeld? Welke tussenpersonen een financiële rol spelen?'

Dus in plaats van naar de daders ook kijken naar de financiële context. En daar niet alleen aanknopingspunten vinden voor de bewijsvoering, maar ook ideeën opdoen over preventie.' Dat is ook de doelstelling van het barrière-model dat breder wordt ingezet.

Barrière-model

Het CCV-kader Barrière-model heeft overeenkomsten met de 'problem solving'-strategie van Malcom Sparrow. Het basisidee is identificeren en mobiliseren door meervoudig te kijken naar:

- Delict: de stappen voor, tijdens en na het delict.
- Dienstverleners: het netwerk van personen en organisaties die het delict mogelijk maken.
- Gelegeneden: de gelegenheden die het delict mogelijk maken.
- Indicatoren: de waar te nemen signalen.
- Partners: de partijen die bij de aanpak nodig zijn.
- Barrières: de drempels die partijen kunnen opwerpen.

4.6 Internationalisering: op zoek naar grotere verbanden

Veel van de geïnventariseerde samenwerkingsverbanden kenmerken zich niet alleen door de subject- en delict gerichtheid. Niet meer dan logisch, omdat dit de functie is van toezicht en handhaving. Maar respondenten wijzen ook op een geografische beperking. Een RIEC- of Fieldlab-project richt zich op een criminele groepering die over het algemeen in een afgebakend gebied of in een stad opereert. De kern van witwassen is dat dit ook lokaal gebeurt, zie bijvoorbeeld het overschot aan nagelsalons, Sisha-lounges en kapsalons. Het lokale niveau vormt de eerste laag van de witwaspiramide en 'doorgroeiers' de tweede laag (zie hoofdstuk 3). De bovenlaag, de professionele witwassers en facilitators, is echter niet of nauwelijks in beeld. Het kenmerk van de professionele bovenlaag is dat deze bij uitstek gebruik maken van het internationale betalingsverkeer. Recent verscheen Moneyland (Bullough, 2019). Sheila Sitalsing, columnist van de Volkskrant: 'In dit virtuele Geldland woont de kleptocratie: puissant rijke individuen, lieden die tot corruptie of illegale handelingen aan hun vermogen zijn gekomen, naast keurige multinationale ondernemingen die door even keurige belastingadviseurs zijn geholpen aan een visum voor Geldland'. Moneyland levert visa: toegang tot de legale economie waar het beneficial ownership (identiteit) wordt weggelakt door geld onder te brengen in een trust op Jersey die wordt gecontroleerd door financiële dienstverlener op

Cyprus of een administratiekantoor op de Kaaiman- eilanden of de Herengracht. De functie van de markt van illegale financiële dienstverlening is het verbreken van de banden tussen kapitaal en eigenaarschap.¹³²

In een interview met het Institute for Financial Crime onderstreept Bullough het belang van een bredere blik: 'Het is belangrijk dat Nederland begrijpt waar het geld vandaan komt. Er is meer openheid nodig. Dat is moeilijk, maar niet onmogelijk. Zo moeten banken complete dossiers over de belanghebbenden opvragen. En als zij dat niet doen, moet de staat ze op een gepaste manier vervolgen. (...) in het algemeen is het probleem bij witwasbestrijding dat er naar het verkeerde wordt gekeken. Bij meldingen van ongebruikelijke transacties kijk je naar het proces in plaats van naar de uitkomst. Je loopt het risico dat dienstverleners vooral hokjes afvinken en te weinig oog hebben voor wat er met het geld gebeurt. Fraude, witwassen en financieel-economische criminaliteit in het algemeen zijn een internationaal, grensoverschrijdend verschijnsel. Voor de bestrijding moet je perfect samenwerken. Binnen de EU was het Verenigd Koninkrijk, samen met Nederland, één van de lidstaten die het actiefst heeft gepleit voor meer openheid. Door de Brexit staat niet alleen het Verenigd Koninkrijk zwakker, maar ook de EU. Dat is een groot verlies.'¹³³

Ook in de rapporten van bijvoorbeeld Unger en anderen (De witwaspiramide) en in de NRA 2019 wordt gewezen op het belang van internationale informatie-uitwisseling en internationale financiële analyses. Medewerkers van het AMLC:

'Internationaal zijn er meerdere project- en samenwerkingsverbanden. Te noemen valt een netwerk als AMON van financieel onderzoekers. Een meerjarig

project als EMPACT (EU/Europol) en de JS, die hun krachten bundelen op de belangrijkste crime area's of een specifiek terrein (fiscaal). Hierbij is ook aandacht voor enablers. Dit soort projecten is nog relatief nieuw. Informatiedeling vindt internationaal nog veel plaats op transactiebasis en zaaksniveau via een aantal kanalen, zowel politieel en justitieel. Op strategisch niveau worden er gemeenschappelijk (risico)analyses gemaakt door EC (SNRA), Europol (OCTA) en FATF.'

De FIU maakt onderdeel uit van de Egmont Groep: een internationaal samenwerkingsverband, dat is gericht op het verbeteren van de internationale gegevensuitwisseling tussen FIU's. In totaal nemen 164 landen deel aan dit netwerk. Dat betekent dat FIU's uit al die landen informatie uitwisselen over witwassen en terrorismefinanciering. De Egmont Groep werkt aan harmonisering van de processen door:

- het opstellen van een definitie voor een 'financial intelligence unit' (FIU);
- het ontwerpen van een intentieverklaring (statement of purpose);
- het opstellen van Principles for Information Exchange.

Voor de FIU-Nederland is de intensieve samenwerking op basis van de Egmont-beginselen met de FIU's in België en Duitsland van bijzonder belang. Tussen deze FIU's bestaan concrete (werk) afspraken en is sprake van een snelle en effectieve uitwisseling van transactie-informatie.

4.7 Tussenconclusies

Aan het slot van veel interviews is respondenten gevraagd wat volgens hen de eerste zin van een persbericht over het 'Samen'-onderzoek zou moeten zijn, om ze te laten vertellen wat voor hen de kern van de problematiek is. Eén van hen zegt 'er gebeurt gruwelijk veel'.

¹³² <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/in-geldland-woont-de-kleptocratie-die-door-corruptie-of-illegale-handel-aan-haar-vermogen-is-gekomen-b23c473b/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2Fsearch%3Fq%3Dsitalsing%2Bmoneyland%26form%3DEDGEAR%26q5%3DPF%26cvid%3D212163a7e66748d8b5506a3b82a94e0%26cc%3DNL%26setlang%3Den-US%26plvar%3Do>

¹³³ <https://www.iffc.nl/post/oliver-bullough>

Een recapitulatie:

- Er ontstaat meer samenhang binnen afzonderlijke organisaties ten aanzien van vastgoedfraude/Wwft-overtredingen in zijn algemeenheid en daarbinnen op veel plekken voor notarissen, makelaars en taxateurs.
- Dit wordt versterkt door het ontstaan van verschillende multidisciplinaire samenwerkingsverbanden (fintel- en operationele programma's en projecten).
- Het AML-veld is verweven met het (georganiseerde) bedrijfsleven. VNO-NCW, MKB-Nederland, Transport en Logistiek Nederland, de KNB, de NVM en VastgoedPro hebben beleidsmedewerkers in dienst die op verschillende niveaus (in)formele contacten onderhouden met departementen en een groot deel van de AML-organisaties.
- Justitie, VNO-NCW/MKB, ATO, de KNB, de NVM, VBO en ProVastgoed overleggen enkele malen per jaar over versterking van publiek-private-samenwerkingsinitiatieven. De rol van facilitators maakt onderdeel uit van dit overleg. De opdracht voor dit onderzoek is voortgekomen uit dit overleg.
- Toezichthouders en brancheverenigingen overleggen verschillende malen per jaar (Tripartite-overleg, Toezichthouder overleg).
- De FIU-Nederland en het AMLC onderhouden contacten met de NVB en de banken over de Wwft, de verbeteringen van het meldproces en witwas-analyses, waarin steeds meer sprake is van inbreng van corporate intelligence.
- Dankzij 'verbindingsofficieren' (onderlinge detachering van medewerkers) is meer sprake van personele unies tussen de FIU, iCOV, banken, FIOD en politie.
- In de Fintel Alliance wisselen publieke en private personen uit de wereld van fraude, witwassen, corruptie en ondermijning op individueel niveau informatie uit met een app. De kennisbasis neemt hierdoor over en weer toe.
- De AML-structuur is op formeel niveau (overleg op managementniveau) georganiseerd in enige tientallen structureren en commissies.
- De relaties zijn afhankelijk van personen en de niveaus waarop functionarissen werken. Aan de toppen is het soms meer formeel ('wat stijfjes'), maar op de werkvloer zijn over en weer vele informele contacten. Hier wordt gezocht naar openingen en mogelijkheden om de samenwerking te verbeteren.
- Toezichthouders, opsporingsdiensten en beleidsmedewerkers van beroepsorganisaties en brancheverenigingen hebben contact in concrete zaken.
- Beleidsmedewerkers van de KNB en de NVM (en breder ook de NVB) spreken wekelijks (zo niet dagelijks) met publieke AML-functionarissen.
- Verschillende AML-organisaties (FIU/AMLC) hebben functionarissen bij elkaar gedetacheerd;
- De verschillende beleidsmatige en operationele netwerken zijn in belangrijke mate met elkaar vervlochten. Er is sprake van een AML-sociaal netwerk waar enige honderden publieke en private functionarissen elkaar regelmatig zien en structureel kennis en informatie uitwisselen.
- Het merendeel van de respondenten op de werkvloer kent elkaar. Sommigen zijn al decenia werkzaam in het AML-veld. Deze informele 'bonding' komt niet alleen doordat het AML-veld redelijk 'klein' is en er langdurige relaties bestaan. Maar ook doordat publieke - en in mindere mate - private functionarissen 'de stap naar de andere kant' maken, zoals officieren van justitie en politiemensen die een carrierswitch hebben gemaakt die zeggen: 'Dit sociale netwerk is in de loop der jaren gegroeid. Een aantal "leden" maakt er al tien á vijftien jaar deel van uit. De contacten zijn voornamelijk praktisch en hebben een horizontaal, polderachtig karakter. Veel Hollander wordt het niet.'
- Voor de opsporing van witwassen is er een taakverdeling tussen FIOD, de landelijke recherche en de financiële recherches bij de regionale politie-eenheden. Deze werken samen met verschillende onderdelen van het Openbaar Ministerie respectievelijk het Functioneel Parket, het Landelijk Parket en de tien regionale arrondissementen.

- De samenwerking tussen coördinatie van opsporing, vervolging en toezicht is hoofdzakelijk decentraal vormgegeven. Op operationeel niveau is er een aantal samenwerkingsverbanden in het kader van de bestrijding van witwassen. Deze samenwerkingsrelaties ontstaan vanuit de taakstelling van de verschillende organisaties'; in de eerste helft van 2020 is dit nog steeds zo.
- In 2019 is het sociale AML-netwerk nog verder uitgebreid door lokale OOV- programma's, RIEC- en Fieldlab-projecten en -programma's binnen de politie die zich richten op vastgoed en daarbinnen aandacht hebben voor notarissen en makelaars (en voor zo ver bekend geen taxateurs).
- Uit een kleine twintig verschillende projecten en naar schatting vele tientallen wekelijkse meer ad hoc achtige informele contacten. Vastgoed en notarissen en makelaars mogen zich in de warme belangstelling koesteren van steeds meer functionarissen in de publieke sector. En steeds meer worden private organisaties (brancheverenigingen, consultancy-bedrijven, wetenschappers) onderdeel van het sociale AML-netwerk.

4.8 Hoe kan de samenwerking verder worden ontwikkeld?

4.8.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van barrières voor de verdere ontwikkeling van 'samen'. De barrières zijn ontleend aan de wetenschappelijke literatuur en de 98 interviews die zijn gehouden voor dit onderzoek.

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- Wet gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden (4.8.2);
- privacy knelpunten in de praktijk (4.8.3);
- New Public Management, botsende institutionele logica's en 'dumbing down' (4.8.4);

- AML-drukte en de financiële kwetsbaarheid van 'tussenconstructies' (4.8.5);
- de fixatie op de fysieke wereld, weinig focus op AI/algoritmen (4.8.6);
- de (onder)toon van de publiek-private-samenwerkingsdialogen (4.8.7).

Deze thema's vormen de opmaat voor de conclusies en aanbevelingen in het volgende hoofdstuk. De aanbevelingen richten zich op het verder structureren en verdiepen van de samenwerking binnen het AML-veld.

4.8.2 Wet Gegevensuitwisseling Samenwerkingsverbanden (WGS)

Er is sprake van een (toenemende) multidisciplinaire samenwerking in het AML-veld. Het AML-veld is onderdeel van een breder proces van 'horizontalisering' van het openbaar bestuur (netwerk-samenwerking) en het ontstaan van PPS-constructies. 'Samen' is waarneembaar in verschillende vormen en gedaanten en op verschillende niveaus; van het politiek-bestuurlijke tot het operationele niveau. Deze samenwerkingsverbanden berusten niet altijd op een wettelijke grondslag, maar zijn voornamelijk gebaseerd op convenanten en privacy protocollen die de samenwerkingsverbanden zelf hebben opgesteld.¹³⁴ De verbanden zijn geen zelfstandige entiteiten met beslissingsbevoegdheden. Zonder wettelijke grondslag is dat ook niet mogelijk. De deelnemende partijen schuiven bij het samenwerkingsverband aan vanuit de eigen doelen dan wel vanuit hun wettelijke taken en wisselen op grond daarvan gegevens uit. Bij de verwerking van gegevens ervaren deze samenwerkingsverbanden knelpunten. Zo zou de bestaande sectorale wetgeving onvoldoende rekening houden met de integrale werkwijze van samenwerkingsverbanden. Per sector is immers wettelijk bepaald welke partijen over bepaalde gegevens mogen beschikken voor de daarmee samenhangende taken en verplichtingen. Er gelden in dat kader vaak geheimhou-

¹³⁴ <https://www.raadvanstate.nl/@116005/w16-19-0159-ii/>

dingsplichten. Verder moet bij de verstrekking van persoonsgegevens aan een andere partij telkens worden bekeken of het doel waarvoor de gegevens worden verstrekt verenigbaar is met het doel waarvoor ze oorspronkelijk zijn verzameld (doelbinding). Als het doel niet verenigbaar is, moet worden nagegaan of er voor de verstrekking een wettelijke grondslag is. Samenwerkingsverbanden ervaren hierin juridische onzekerheid¹³⁵

In vrijwel alle interviews wordt gesproken over belemmeringen in de mogelijkheden om informatie uit te wisselen en binnen alle samenwerkingsverbanden wordt 'geworsteld' met de (on)mogelijkheden van informatie-uitwisseling. Op operationeel niveau zou je in dit verband kunnen spreken van een variant op 'opstandige betrokkenheid'. In deze paragraaf wordt allereerst de Wet Gegevensuitwisseling Samenwerkingsverbanden (WGS) besproken, om in een volgende paragraaf dieper in te gaan op enkele concrete barrières in de praktijk van het AML-veld.

In de toelichting op de Wet gegevensuitwisseling voor samenwerkingsverbanden wordt door de minister van Justitie en Veiligheid gewezen op het slimmer kunnen aanpakken van criminele netwerken en ondermijnende praktijken waarbij onder- en bovenwereld met elkaar dreigen te vermengen. Dit kan als overheidsorganisaties ruimere mogelijkheden krijgen om de informatie waarover zij beschikken met elkaar te delen, zodat ze deze gezamenlijk kunnen analyseren. Kernbegrip is optimale gegevensuitwisseling tussen overheidsinstanties, zoals gemeenten, politie, Openbaar Ministerie en de Belastingdienst.

Een specifieke wettelijke grondslag voor onderlinge gegevensverwerking ontbreekt en in de praktijk bestaat onduidelijkheid over de bestaande juridische mogelijkheden om informatie met andere overheidsorganisaties te delen en gezamenlijk te verwerken.

Ook bij de gegevensuitwisseling met private partijen zijn er knelpunten die moeten worden opgelost. Bijvoorbeeld om de kennis die er bij het bedrijfsleven is over nieuwe ontwikkelingen, risico's en technieken, beter te benutten. Zo spelen banken bijvoorbeeld een cruciale rol bij de bestrijding van financieel-economische criminaliteit. Het wetsvoorstel beoogt deze knelpunten weg te nemen. Het betreft allereerst de gezamenlijke gegevensverwerking van een viertal bestaande samenwerkingsverbanden: het Financieel Expertisecentrum (FEC), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) en de Zorg- en Veiligheidshuizen (ZVH's). Het wetsvoorstel faciliteert onder specifieke voorwaarden niet alleen de informatieverstrekking aan de deelnemers en derden, maar ook de verwerking van die gegevens binnen die samenwerkingsverbanden. Om flexibel te kunnen werken, wil de minister ook nieuwe samenwerkingsverbanden gemakkelijker gegevens laten uitwisselen. Die worden dan bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) aangewezen. In een AMvB wordt nauwkeurig omschreven wat het doel is van de samenwerking en welke specifieke regels gelden voor de verwerking van gegevens.

In 2019 stuurt de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een reactie naar de minister van Justitie en Veiligheid. De AP heeft ernstige bezwaren. De kern daarvan is de opvatting en gedachten die ten grondslag liggen aan verwerkingen die de bestaande mogelijkheden moeten uitbreiden: 'Die leiden namelijk tot een ernstige verwatering van de hiervoor beschreven fundamentele rechtsstatelijke uitgangspunten. Veel beschermende normen worden daarmee in belangrijke mate uitgehoud, verantwoordelijkheden worden veralgemeniseerd, private partijen worden verantwoordelijk voor publieke taken/verwerkingen en omgekeerd, in het strafrecht dreigt het verbod op zelf incriminatie en de presumptie van onschuld ernstig te worden gerelativeerd en in het bestuursproces-

recht geldt hetzelfde voor de bestuursrechtelijke beginselen van proportionaliteit, subsidiariteit, het zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. In het wetsvoorstel lijken immers de uitgangspunten te worden verlaten dat steeds helder is wat overheidstaken zijn en wat niet, dat bevoegdheden steeds aan één bestuursorgaan worden toegekend die deze bevoegdheden enkel dan kan uitoefenen op basis van duidelijke normen - die in belangrijke mate zijn geïnspireerd op eerdergenoemde beginselen - en dat die normen ook steeds helder en precies zijn¹³⁶

De zorgvuldigheidseisen waaraan bestuursorganen zich in een democratische rechtsstaat moeten houden verwateren door een onbeperkt aantal samenwerkingsverbanden in het leven te roepen met onbepaalde samenstelling. Variërend van strafrechtelijke instanties, de politie, toezichthouders met en zonder controlerende en punitieve bevoegdheden tot private instanties met een publieke taak en volledig private partijen die over persoonsgegevens beschikken op basis van toestemming of contract. Binnen deze verbanden kunnen de gegevens worden verwerkt voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verzameld en los van concrete normen die in dat geval aan de wetgeving ten grondslag heeft gelegen. Dat leidt, volgens de AP 'tot verwatering en in belangrijke mate tot uitholling van die rechtsstatelijke normen'¹³⁷

Deelnemers aan samenwerkingsverbanden die zelf veelal niet bevoegd zijn de gegevens te verzamelen, kunnen door deelname aan het samen-

werkingsverband toch de beschikking krijgen over die persoonsgegevens.¹³⁸ Dit kan ertoe leiden dat er wordt getornd aan het beginsel van doelbinding¹³⁹

De Raad van State acht de voorliggende kaderwet niet effectief. Het wetsvoorstel heeft betrekking op allerlei zeer uiteenlopende soorten samenwerkingsverbanden. De voorgestelde regels hebben een te ruime reikwijdte en zijn te weinig specifiek. De verantwoordelijkheid voor de gegevensverwerking komt te liggen bij alle deelnemers gezamenlijk en is daardoor niet duidelijk belegd. Bovendien kunnen samenwerkingsverbanden er zelf voor kiezen of zij onder dit voorstel willen worden gebracht. Het voorstel draagt daarmee maar in beperkte mate bij aan de beoogde regulering en harmonisering¹⁴⁰

Volgens de Raad van State neemt het voorstel de juridische onzekerheid over de toelaatbaarheid niet weg. Omdat het voorstel vergaande beperkingen van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer mogelijk wil maken en tegelijkertijd niet de wezenlijke elementen en begrenzingen bevat, voldoet het in deze vorm niet aan de eisen van artikel 10 Grondwet.¹⁴¹ Tegelijkertijd is een politiek-maatschappelijke discussie ontstaan over data-koppeling in verschillende fraudedossiers (Syri, Toeslagensysteem van de Belastingdienst, AI in relatie discriminatie etc.). Binnen deze context is het politiek en operationeel van belang wat aanvaarding of verwerping van de wet concreet betekent voor de AML-gemeen-

¹³⁶ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/cbp-reageert-op-verkenning-kaderwet-gegevensuitwisseling>

¹³⁷ https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/wetgevingsadvies_wetsvoorstel_gegevensverwerking_door_samenwerkingsverbanden.pdf

¹³⁸ https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/wetgevingsadvies_wetsvoorstel_gegevensverwerking_door_samenwerkingsverbanden.pdf

¹³⁹ Zie in dit verband: Hoogenboom, A.B., Grey Policing: A Theoretical Framework in Policing and Society, 1991, vol. 2 <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10439463.1991.9964629?journalCode=gpas20> en Meershoek, G. en B. Hoogenboom, 'Drieënvijftig tinten grijs. Afnemende verantwoording en controle op hybride politiewerk'. In Justitiële Verkenningen, 2012, nr. 5 <https://www.slideshare.net/socialmediadna/drieënvijftig-tinten-grijs>

¹⁴⁰ <https://www.raadvanstate.nl/@116005/w16-19-0159-ii/>

¹⁴¹ Dat artikel beschermt het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Hierdoor biedt het wetsvoorstel een onvoldoende juridische grondslag en daarmee onvoldoende zekerheid voor de beoogde, vergaande, verwerking en uitwisseling van gegevens. Concretisering van wezenlijke elementen bij lagere regelgeving, zoals deze kaderwet beoogt, neemt deze bezwaren niet weg en zet het parlement als medewetgever te zeer op afstand.

¹³⁵ <https://www.raadvanstate.nl/@116005/w16-19-0159-ii/>

schap. Hierna worden daarom enkele concrete onderwerpen besproken uit de discussie over informatie-uitwisseling en dan met name in relaties tot banken. Daarna wordt specifiek naar notarissen en makelaars gekeken.

4.8.3 Knelpunten in de praktijk

4.8.3.1 Rood licht voor 'Stoplicht-model'

Publieke en private respondenten in het AML-veld spreken met 'lichte weemoed' over het zogenaamde 'stoplicht-model'. Dit model betreft een afspraak in Amsterdam tussen de Amsterdamse makelaarsvereniging en politie en justitie om informatie uit te wisselen.

Enkele jaren geleden heeft de Autoriteit Persoonsgegevens dit 'stoplicht-model' in een uitspraak volgens aanhangers van het model 'de nek omgedraaid'. Het model is op de werkvloer van veel AML-organisatie aanleiding om ongenoegen te uiten over 'de werking van de AVG', het 'gebrek aan feedback door de FIU en toezichthouders' en 'de onmogelijkheid om als iCOV vragende partijen te wijzen op het feit dat meerdere organisaties/programma's met dezelfde regio of facilitators bezig zijn'.

Binnen het notariaat wordt gepleit voor een vergelijkbaar 'stoplicht-model', zodat notarissen onderling informatie kunnen uitwisselen over (geweerde) cliënten en/of andere risico's waar zij tegenaan lopen in de dagelijkse praktijk.

4.8.3.2 Toegang UBO-register

Wwft-instellingen zijn in het kader van cliëntenonderzoek verplicht onderzoek te doen naar de UBO's van cliënten en pleiten voor ruimere toegang. Notarissen en andere Wwft-instellingen moeten bij het aangaan van een nieuwe zakelijke relatie met een juridische entiteit beschikken over een bewijs van registratie in het UBO-register¹⁴²

Dit staat in de Wwft, zie artikel 4, lid 2 Wwft. Notarissen en makelaars krijgen zelf beperkte toegang tot het UBO-register. Zichtbaar voor hen zijn: naam, geboortemaand en geboortjaar, woonstaat, nationaliteit en de aard en omvang van het door de UBO gehouden economische belang. Het is het notariaat en de makelaardij een 'doorn in het oog' dat de overheid allerlei verplichtingen oplegt maar 'niet de tools levert.' In ieder interview met respondenten uit deze wereld en in de bronnen die in hoofdstuk 2 ('opstandige betrokkenheid') zijn genoemd teken ik variaties op deze uitspraken op.

Deze poortwachters 'voelen zich zeer beperkt in hun doen en laten' en voelen dit als 'bezwarend'. De kritiek over de veruimde toegang tot het UBO-register is onderdeel van een groter ongenoegen over de 'taal en toon' van de overheid richting notariaat en makelaardij. Interessant is ook dat deze UBO-discussie al veel langer wordt gevoerd. Ik heb onvoldoende zicht gekregen op wat nu precies de terughoudendheid is van de overheid noch waarom dit dossier zo lang voortleept.

4.8.3.3 Centraal aandeelhoudersregister

Naast het inmiddels in werking getreden UBO-register is een initiatiefwetsvoorstel door de PvdA en de SP ingediend voor een centraal aandeelhoudersregister (CAHR). De KNB is 'een warm voorstander' van volledig toegang tot dit register¹⁴³ Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel complimenteerden alle aanwezige Kamerleden de initiatiefnemers met hun werk en inzet. Ook erkennen ze allemaal het belang van samenwerking op het gebied van fraude- en criminaliteitsbestrijding. Maar ook worden vragen gesteld: VVD en D66 willen weten hoe de privacy wordt gewaarborgd in het centraal aandeelhoudersregister, wat de overlap is met het UBO-register en wat de kosten zijn. De minister van Justitie

en Veiligheid wil pas over invoering van het CAHR nadenken als enige ervaring is opgedaan met het UBO-register en het online oprichten van bv's.

4.8.3.4 Digitale oprichting bv

Het CDA kijkt verder naar de toekomst en wil van de initiatiefnemers weten hoe zij de ontwikkelingen rondom het online kunnen oprichten van bv's zien in verhouding tot het centraal aandeelhoudersregister. Een Europese richtlijn¹⁴⁴ vereist dat het mogelijk wordt dat mensen online ondernemingen oprichten. Het is niet duidelijk of dit via de notaris zal gaan. Als inschakeling van de notaris niet verplicht wordt, zal dit ook tot problemen leiden bij de voorgestelde inrichting van het aandeelhouderregister (CAHR), omdat de inhoud daarvan is gebaseerd op notariële akten¹⁴⁵

4.8.3.5 Opstellen NRA 2019

Voor het opstellen van de Nationale Risicoanalyse 2019 moet bij alle bronhouders van wie gegevens worden gevraagd afzonderlijk een toestemmingsprocedure worden doorlopen op basis van een onderzoeksvoorstel. Deze toestemmingsprocedures zijn in gang gezet op basis van het onderzoeksvoorstel voor een kwantitatieve data-analyse, gericht op de genoemde witwasrisico's. De kwantitatieve data-analyse zou plaatsvinden aan de hand van data van het Kadaster, de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel, gecombineerd met gegevens over verdachte transacties en financieel-economische criminaliteit. Het lukt de NRA-onderzoekers niet, ondanks de inspanningen van iCOV, om deze toestemmingsprocedures voor alle relevante partijen af te ronden binnen het beschikbare tijdsbestek. Daardoor kon de gezamenlijke analyse van iCOV en het WODC uiteindelijk niet worden uitgevoerd. Wel zijn met Justis kwantitatieve data verzameld waarvan op voorhand wordt verondersteld dat deze iets zou-

den kunnen zeggen over 'witwassen via rechtsvormen'. Die data geven een beperkt inzicht in enkele ongebruikelijke situaties op het terrein van rechtsvormen, die mogelijk in relatie staan met witwassen. Complexe onderzoeksvragen, zoals het inzichtelijk maken van witwasrisico's, vereisen een combinatie van gegevens uit verschillende hoeken (FIU-informatie, bestuurders van rechtspersonen, Handelsregister). De analyse van de door Justis geleverde databestanden laat de beperkingen zien van de noodzaak datasets afzonderlijk op te vragen bij verschillende bronhouders.

4.8.3.6 Notariaat mist 'wapens'¹⁴⁶

In de Tweede Kamer wordt in 2019 gedebatteerd over de stelling van de voorzitter van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) dat het notariaat niet voldoende middelen heeft teneinde fraude te bestrijden. De minister van Justitie: 'Ik onderschrijf het belang van de notaris als poortwachter in het stelsel, zoals terecht door de KNB is benoemd. Ik heb begrip voor de oproep en ben met de KNB in gesprek over mogelijke verbeteringen'. De minister acht het gezien 'de specifieke expertise van de notaris (...) onontbeerlijk bij een goede vervulling van de poortwachtersrol (...) om het notariaat en het bedrijfsleven te betrekken als belangrijke partners voor fraudedetectie en de bestrijding van witwassen. De verwachting is dat met het implementeren van het UBO-register en een aandeelhoudersregister, zoals wordt voorgesteld (,,) op termijn meer actuele informatie over belanghebbenden respectievelijk aandeelhouders beschikbaar komt. Hiermee wordt de financieel-economische fraudebestrijding en de notariële taakuitoefening tegelijkertijd ondersteund.' Op twee Kamervragen over informatie-uitwisseling geeft de minister van Justitie een antwoord dat het notariaat niet echt tevredenstelt. Die vragen betreffen enerzijds de suggestie om notaris-

¹⁴² <https://ellentimmer.com/2019/10/16/Wwft-202/>

¹⁴³ Kamerleden willen duidelijkheid over wetsvoorstel centraal aandeelhoudersregister, 07-10-2019.

¹⁴⁴ Richtlijn (EU) 2019/1151.

¹⁴⁵ <https://ellentimmer.com/2019/10/16/Wwft-202/>; Oprichten zonder omwegen, 2020, <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/05/22/oprichten-zonder-omwegen-bijlage-rapport-oprichten-zonder-omwegen.pdf>

¹⁴⁶ Vragen van de leden Van Nispen en Alkaya (beiden SP) aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Financiën over de middelen die het notariaat ter beschikking heeft om fraude te bestrijden (ingezonden 28 mei 2019). Antwoord van Minister Dekker (Rechtsbescherming), mede namens de Minister van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Financiën (ontvangen 3 juli 2019).

sen de mogelijkheid te geven om vóór de oprichting van een rechtspersoon bij de Belastingdienst te informeren of toekenning van een btw-nummer aan een onderneming op bezwaren stuit. De tweede suggestie is die van een stoplichtsysteem dat notarissen de nodige duidelijkheid biedt over een cliënt, zonder dat er details worden verstrekt en de eventuele beperkingen die de fiscale geheimhoudingsplicht daaraan stelt. De minister antwoordt dat een btw-identificatienummer alleen (kan) worden geweigerd als aan de hand van objectieve gegevens kan worden aangetoond dat er ernstige aanwijzingen bestaan die het vermoeden doen rijzen dat het toegekende btw-identificatienummer zal worden gebruikt voor fraude. De minister grijpt de suggestie van het stoplicht als een wens om bij te dragen aan de bestrijding van fraude. Dat is iets dat hij 'vanzelfsprekend waardeert'. Hij kan op dat moment echter niet onderschrijven dat een dergelijk model daadwerkelijk zal bijdragen aan het bestrijden van fraude.

De fiscale geheimhoudingsplicht verhindert de verstrekking van informatie aan notarissen, aldus de minister. Het bieden van 'de nodige duidelijkheid zonder dat er details worden verstrekt' maakt dit niet anders, omdat er dan nog steeds fiscale duiding wordt gegeven over een onderneming. Als hem wordt gevraagd of een betrouwbaar en up-to-date centraal aandeelhoudersregister een effectievere bestrijding van fraude mogelijk zal maken, antwoordt de bewindsman dat een vorig kabinet reeds het belang van beschikbare, actuele informatie over aandeelhouders voor controle, toezicht en opsporing heeft onderschreven. De beoordeling van de initiatiefwet voor het CAHR is aan de Kamer¹⁴⁷

4.8.3.7 Bedreiging van meldende notarissen en makelaars

Na berichten over bedreigingen van notarissen en makelaars¹⁴⁸ laat de KNB in 2016 onderzoek doen naar bedreigingen¹⁴⁹. Daaruit blijkt onder meer dat ruim 40% van de (kandidaat-)notarissen tijdens het werk weleens is bedreigd en dat het daarbij merendeels gaat om schelden en verbaal geweld, terwijl 7% van de respondenten fysiek is bedreigd. Slechts één op de tien bedreigde notarissen doet aangifte bij de politie en na aangifte komt het in 20% van de gevallen tot een vervolging. In de Tweede Kamer wordt hierover eind 2019 een vraag gesteld aan de minister van Justitie en Veiligheid: 'Is de minister bereid ervoor te zorgen dat de naam van iemand die een ongebruikelijke transactie meldt niet wordt vermeld in het strafdossier? Op die manier wordt voorkomen dat melders, zoals notarissen, kunnen worden bedreigd of erger'.¹⁵⁰ Expliciet wordt in de vraag verwezen de 'verhardende criminaliteit' en of de minister 'het nog steeds toelaatbaar en verantwoord vindt dat de gegevens van melders in het strafdossier worden opgenomen en dus voor derden raadpleegbaar zijn'. Kamerlid Van Nispen wil weten of de minister hierover in overleg wil gaan met het Openbaar Ministerie (OM), de Financial Intelligence Unit (FIU) en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). Hij oppert het idee een systeem in te richten waarbij meldingen vanuit het notariaat niet meer door individuele notarissen worden gedaan, maar door de KNB. De KNB werkt graag mee aan de uitwerking van zo'n systeem omdat zij wil dat notarissen beter worden beschermd tegen bedreigingen vanwege een Wwft-melding.

4.8.4 Van New Public Management naar 'Rijker verantwoord'

Ondanks het feit dat 'er gruwelijk veel gebeurt in de samenwerking' is de doorwerking van bureaucratische mechanismen hardnekkig. Bureaucratieën hebben eigenbelangen en houden daar van tijd tot tijd hardnekkig aan vast. In de bestuurskunde wordt het 'bureaupolitiek' genoemd. In de politiewetenschap 'geurre des flics' of 'turfswars'. De veronderstelde 'wil' om samen te werken klinkt in woord en geschrift mooi, maar de achterkant van 'samen' bestaat ook deels uit concurrentie, scoren en vliegen afvangen: vanwege de bescherming van de eigen bureaucratische belangen. Het veel door mij geciteerde RUSI-rapport spreekt over "silo's". Die bureaucratische eigenbelangen zijn de afgelopen decennia versterkt door het overwaaien van 'new public management' principes: de overheid moet efficiënter worden door invoering van bedrijfsmatige principes. Het heeft geleid tot verantwoording op doelstellingen (targets) waarvan meer en meer de beperkingen worden ingezien.

Ik heb deze sub-paragraaf opgenomen omdat ook in de discussie over de AML-structuur en -cultuur en in de doorontwikkeling van de aanpak van ondermijning wordt gewezen op de noodzaak van doorbreking van deze barrières. En de noodzaak aan een ander politiek en operationeel leiderschap dat inziet dat publieke belangen niet gebaat zijn bij vasthouden aan deelbelangen.

4.8.4.1 Trek- en zuigkracht

De Nederlandse AML-structuur en -cultuur kennen waarschijnlijk hun weerga niet in de wereld. 'Samen' is indrukwekkend en kent vele gedaanten en gezichten. Ondanks deze vaststelling wordt in de theorie, de AML-literatuur en de interviews gewezen op een aantal bureaucratische barrières in samenwerkingsverbanden. Er zijn legio innovaties. Er is een beweging om 'meervoudig te kijken', dus om meer financiële bronnen te gebruiken voor niet-repressieve interventies en aan 'problem solving te doen. Maar de 'trek- en zuigkracht van moederorganisaties' zijn indringend en aanhoudend.

4.8.4.2 NPM en theorie

In Ontsporende vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan (Boutellier, Hermans en Van de Plas, 2019) staat een evaluatie van de Taskforce Brabant-Zeeland centraal. Voorzitter Noordanus van het Strategisch Beraad Ondermijning schrijft in zijn voorwoord dat de Taskforce:

- 'Een proeftuin (is) geweest voor nieuwe aanpakken en om deze te ontwikkelen en uit te proberen' maar dat dit een 'moeizaam en taai gevecht (is) dat een lange tijdsspanne zal vergen' en
- 'Er institutionele knelpunten zijn: de veiligheidsketen is druk beklant en samenwerken is makkelijker gezegd dan gedaan (...) er zijn juridische knelpunten over het delen van informatie. En, er zijn methodische knelpunten: ketensamenwerking vraagt bijzondere skills en aanpakken'.

Ik licht drie begrippen uit deze studie toe:

- De overheid als bedrijf
- Een achterhaalde logica
- Tegenwerkende institutionele logica

Ad 1 Overheid als bedrijf

Hier wordt bepleit dat de dominantie van new public management (NPM) in het overheidsbeleid - dat is doorgedrongen in alle ambtelijke organisaties - op zijn retour is (of zou moeten zijn). Het heeft geleid tot regelreflexen, regeldruk en rationele verantwoordingstructuren waarin targets, doelstellingen, afvinken en verticale verantwoording centraal is komen te staan. Bureaucratisch handelen langs deze principes neigt ernaar om niet de maatschappelijke effecten van het handelen centraal te stellen doch de institutionele logica van iedere bureaucratie op zich. NPM leidt volgens Boutellier e.a. tot creatief boekhouden, gegoochel met cijfers, resultaten en definities. Maar ook tot creatief afvinken. En, een selectieve weergave van de feiten. Handelen wordt een doel op zich. Problem solving - in de woorden van Sparrow: een (bescheiden) bijdrage leveren aan het voor-

¹⁴⁷ <https://fd.nl/economie-politiek/1302594/gefrustreerd-notariaat-eist-meer-wapens-tegen-fraude>

¹⁴⁸ <https://www.advocatie.nl/nieuws/ruim-40-%-van-de-notarissen-wel-eens-bedreigd/>

¹⁴⁹ Aan het onderzoek 'Dreiging en geweld in het notariaat' deden ruim duizend (kandidaat-)notarissen mee. Iets meer mannen dan vrouwen reageerden. De meeste respondenten werken op een kantoor dat bestaat uit twee tot vijf notarissen. Het aantal deelnemende notarissen is gelijk aan het aantal kandidaat-notarissen dat meedeelde aan de enquête. De meeste deelnemers komen uit de provincie Noord-Holland. Hier werken dan ook de meeste (kandidaat-)notarissen.

¹⁵⁰ <https://www.knb.nl/nieuwsberichten/sp-vraagt-gegevens-Wwft-melders-niet-te-vermelden>

komen van incidenten (preventie) en daarmee een bijdrage aan het oplossen van onderliggende maatschappelijke probleem - verdwijnt door cijferverantwoording uit beeld.

Ad 2 Achterhaalde logica

De manier waarop de overheid is georganiseerd - als bureaucratie die de afgelopen decennia ook nog eens in de bankschroeven van bedrijfsmatig denken is verstrikt - en haar denken en handelen sporen niet meer met hoe criminele netwerken opereren. En dat gaat mis in de praktijk.

Ad 3 Tegenwerkende institutionele logica's

Het gaat mis in de praktijk omdat de landelijke overheid en landelijke diensten de neiging hebben oplossingen te 'persen' binnen bestaande voorzieningen 'want die worden gefinancierd en verantwoord'. Aan het einde van de dag (of liever het boekhoudjaar) zijn het niet de horizontale afspraken, inspanningsverplichtingen en goede bedoelingen die tellen maar debet- en credit- verantwoordingen. Er is sprake van een aanbodge-richte cultuur (reageren op signalen en zaken die die zich aandienen) die vertrekt, denkt en handelt vanuit de eigen organisatiebelangen. Boutellier e.a. schrijven daarover dat:

- de verkokering op landelijk niveau hardnekkig is en doorwerkt op regionaal en lokaal niveau;
- deze verkokering in stand wordt gehouden door 'legitieme dooddoeners': capaciteit, of liever het gebrek daaraan; 'deze 'langspeelplaat' wordt op alle niveaus gedraaid, overal en telkens weer;
- privacy een alibi is om stil te blijven zitten;
- geringe capaciteit en privacy een ontmoedigend effect hebben, dat wordt versterkt door een gebrek aan deskundigheid en pragmatische durf om de mogelijkheden die er zijn op te zoeken.

Boutellier e.a. komen tot de conclusie 'dat de bestaande handhavingscultuur (boekhouden en wegstijgen) niet is ingericht op 21e-eeuwse criminele vormen. Er is veel organisatorisch gespin en weinig inhoudelijke wol. De auteurs zien veel mooie innovatieve projecten in de context van de

taskforce, maar ook de stroperigheid daarvan. Dat laatste heeft effecten op de samenwerking, omdat 'institutionele logica's' botsen met de aanpak (preventief of repressief) van maatschappelijke criminaliteitsproblemen.

'Botsende institutionele logica's' zijn in meer of mindere mate ook te vinden in andere AML-organisaties en verschillende multidisciplinaire samenwerkingsverbanden. De toekomst van 'samen' wordt naast juridische vraagstukken ook sterk bepaald door het leiderschap en de gezamenlijke cultuur (de wil om samen te werken) van iedere AML-organisatie. Dat is ook een deel van de kern van het RUSI-rapport en de denkbeelden van Sennet in zijn *Together. The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation* (2012).

4.8.4.3 NPM en RIEC

In één van de onderzochte RIEC's wordt door leidinggevers gepraat over 'institutionele logica's' die worden genoemd in Boutellier e.a. In het veranderingsproces wordt door de leidinggevers gewezen op de taaierheid van de bureaucratieën van moederorganisaties en bijgevolg de soms oplaaiende bureaupolitiek. Respondenten gebruiken de begrippen onder- en bovenstroom van organisaties. In de bovenstroom is het pais en vree en ligt de multi-gedachte vast in beleidsuitgangspunten en -documenten. In de onderstroom is van tijd tot tijd sprake van 'vastgeroeste reacties'. De veranderopdracht is om deze RIEC tot een geheel te smeden en focus aan te brengen in de projecten, zoals in deze RIEC onder meer het notariaat.

'De opgave is om de bestaande - en doorwerkende institutionele - agenda's te overstijgen. Dit gaat altijd met verschillende snelheden: de politie wil wel, de gemeente komt langzaam op gang en het Openbaar Ministerie loopt wat achter.'

Ook in deze RIEC wordt door de leiding 'inspiratie gevonden in het Harvard-model dat ook aan de

basis ligt van de Fieldlabs'. In plaats van bureau-cratische principes wordt de nadruk gelegd op begrippen als 'snelle kennis mobilisatie' en 'flexibiliteit'. Deze leidinggevers zijn net als FP-(beleids)functionarissen, officieren van justitie van de onderzochte Fieldlabs en andere RIEC's bezig met 'trekken en sleuren'. Routines worden ter discussie gesteld. 'Er is genoeg gepraat (...) donderstraal op met een ontwikkelaanpak. Stap af van uitgewerkte rationele alles overkoepelende plannen. Laat improviseren toe. Leer door vallen en opstaan'. Er is in een deel van het AML-veld een groep van 'vernieuwers' werkzaam die zich afzetten tegen NPM-principes. Zij zien de betrekkelijk in van het halen van targets. En werken aan vernieuwende aanpakken'¹⁵¹

Alle Fieldlab-functionarissen en een aantal leidinggevers van RIEC's, maar ook politiefunctionarissen in het veld van de tafels van elf (finec/fintel) en OOV-functionarissen, geven inhoud aan wat in het theoretisch kader (Sennet, 2012) de culturele zijde van 'samen' is genoemd. Er moet een begin van een wil zijn om dat te doen. En het vraagt 'dialoog-vaardigheden'. Een scepticus zegt: 'De pps-ideologie hoor ik al tientallen jaren maar wanneer wordt het nu concreet? Wanneer worden knopen doorgehaakt?' Een bestuurder van een branchevereniging: 'Publiek-privaat? De publieke sector bestaat natuurlijk niet. Het maakt nogal wat uit met wie ik binnen welke AML-organisatie praat'.

In de interviews wordt soms de beeldspraak van Edward O. Wilson¹⁵² gebezigd, die een onderscheid maakt tussen 'stone age emotions, mediale instituties & godlike technology'. Met enige dichtelijke vrijheid kun je spreken van 'stone age emotions' als toezicht en handhaving after-the-facts met repressie 'wicked problems' denken te kunnen 'verslaan'. De 'medieval institutions' zijn -

met enige dichtelijke vrijheid - AML-organisaties, die gebureaucratiseerd doen wat ze doen omdat ze dat altijd al zo hebben gedaan. En het liefst binnen bestaande silo's. 'Godlike technology' zou dan zitten in de nieuwe AI, quantum en datascience.

De verschillende multi-initiatieven zijn zich aan het losmaken van het repressieve model en tornen aan de 'been there, seen it, done it' denk- en handelwijze van gevestigde instituten. Zij experimenteren ook met datascience, maar dat gaat niet altijd vanzelf noch altijd van harte. Zij zijn onderdeel van 'verschillende belangenmatrixen'. Daarbij worden multi-initiatieven die horizontaal zijn georganiseerd nog altijd verticaal 'afgerekend' door de moederorganisaties. Dit is - en blijft - haaks staan op vernieuwing, creativiteit en andere interventies.

4.8.4.4 NPM en de Belastingdienst

Er is gesproken met medewerkers van de Belastingdienst: het Vastgoedcentrum, de fraudecoördinatie, de FIOD, het AMLC en het Bureau Toezicht Wwft. Met vier daarvan is meerdere keren gesproken en met één werd een email 'vraag- en antwoord' routine ontwikkeld. De institutionele logica van de Belastingdienst 'openbaart zich als witwasconstructies worden gedetecteerd, maar deze niet worden doorgegeven aan de opsporing maar in het fiscale domein blijven en als zodanig worden afgedaan (...) zaken die niet ten dienste staan aan de fiscaliteit worden aarzeland overgedragen. Ook restinformatie in een belastingonderzoek welke zou kunnen wijzen op witwassen wordt ook niet altijd overgedragen. Dit alles heeft te maken met belangen die in het geding zijn, mogelijkheden om binnen de Belastingdienst in de toekomst dingen beter te organiseren'. De kern van 'institutionele logica' is dat bureau-cratische deelbelangen hoger worden aangeslagen

¹⁵¹ De meeste respondenten zijn coöperatief, maar ik loop ook aan tegen een handjevol bureaupolitieke functionarissen die 'niet (verder) willen meewerken omdat zijn/haar organisatie daardoor weleens negatief in beeld zou kunnen komen', of een leidinggevende van AML-organisatie die zegt 'dat indien ik deze (zes vragen) zou gaan beantwoorden kom ik niet meer aan mijn hoofdwerk toe'. En, een leidinggevende van AML-organisatie die wijst op een 'gebrek aan capaciteit' om nadere vragen te (laten) onderzoeken. De microkosmos van een onderzoek als illustratie van bureaucratisch denken en handelen.

¹⁵² <https://www.goodreads.com/quotes/767564-humanity-today-is-like-a-waking-dreamer-caught-between-the>

dan een breder gedeeld belang van bijvoorbeeld de multi-organisatie waarvan men deel uitmaakt.

- 'Idealiter zouden wij taakoverstijgend moeten denken en handelen. Dat je beseft dat je onderdeel bent van een groter geheel. Zo worden af en toe signalen over een notaris doorgegeven aan het BFT ('wellicht iets voor jullie', 'als het niet iets is voor ons kunnen we het dan aan een partner geven'). Maar wat dan in de weg zit, is dat dit niet routinematig of automatisch deel uitmaakt van hoe wij werken en werken en handelen.'
- 'De primaire focus binnen de Belastingdienst is op fiscale delicten (volledigheid omzet etc.). Dat is de 'why' van de dienst.'

Deze respondenten spreken over het wel/niet overdragen van zaken aan de FIOD. Dat gebeurt niet altijd. Maar ook binnen de FIOD wordt de beperkte capaciteit langs NPM-achtige principes ingezet.

'In het jaarplan van de FIOD wordt bepaald hoeveel witwas-, terrorisme-, sigaretten- en zorgfraudezaken worden aangepakt of bijvoorbeeld hoeveel zaken die zijn voortgekomen uit de Panama-papers. De FIOD heeft verschillende opdrachtgevers die evenzovele belangen hebben om de capaciteit in te zetten. Ondermijningsbestrijders, de AFM en DNB hebben allen hun wensen, eisen en verlangens. Die wensen worden in voorkomende gevallen ook vanuit de verschillende organisaties van een financieringsstroom voorzien.'

De politie werkt samen met de FIOD in gecombineerde teams. De 'bovenbouw' (gezag, opdrachtgeverschap) bestaat uit verschillende departementen, waaronder verschillende toezicht- en opsporingsdiensten functioneren. Dit betekent dat men zich binnen de FIOD houdt aan 'een strakke planning'. Onderzoeken zijn gekoppeld aan een urenplanning en de urenverantwoording is ook op individueel niveau ingevoerd. Functionarissen maken net als in de accountancy/advocaatuur overzichten van (in)directe uren die door team-

managers worden gemonitord. In voorkomende gevallen worden onderzoeken stopgezet vanwege het bereiken 'van het plafond'. Volgens een medewerker wordt de strafrechtelijke capaciteit veel in de fiscaliteit (omzetbelasting) gestoken.

4.8.4.5 NPM en iCOV

In gesprekken wordt gewezen op de botsende werelden van juristen en de praktijk. Zo zegt een iCOV-medewerker:

'Lastig om een jurist mee te nemen in je denken .. wellig taalgebruik niet altijd pap van te maken.. ondoorgroendelijk.'

Dit soort weerstand is terug te vinden in veel interviews met operationele mensen; het iCOV is hier niet uniek in. Het iCOV fungeert als alle publieke organisaties in een politiek-bestuurlijke en bureaucratische context waarin een Raad van Advies en een Rechtmatigheidscommissie een rol spelen. Het idee van 'een datahub' die 'op den duur geld opbrengt' bestaat nog steeds, maar is 'ook onderdeel van bureaupolitieke processen.'

'Mensen met wie ik te maken heb denken in hokjes, moeilijk op te lossen (...) er wordt gewerkt binnen projecten, afdelingen en teams (...) daardoor zitten we in een spagaat.'

De 'moederorganisaties' hebben gemeenschappelijke en 'silo-belangen':

- 'Er zit geen 'collectiviteit' in het DNA van de moederorganisaties...'
- 'De Founding Fathers (partners) lijken zich terug te trekken op de eigen organisatie'.

Eerder is beschreven dat onder andere het AMLC en de DLIO meer en meer gebruik maken van open bronnen. Dat is niet verwonderlijk, omdat het inzicht groeit dat FTM, Investico en internationale onderzoeksjournalisten eerder op fraude, corruptie en witwassen stuiten dan de bestaande AML-toezichthouders en opsporingsambtenaren. Maar het dossier van open sources intelligence

(OSCINT) binnen iCOV 'stuit op onwijze weerstand.' Want juridisch niet verantwoord.

4.8.4.6 Botsende institutionele logica en politie

De politie kenmerkt zich sinds de vorming van de Nationale Politie in 2013 door een scheiding tussen de informatie- en de opsporingsorganisatie. Een OM-functionaris 'vindt dit problematisch' en staat niet alleen in deze. Tientallen respondenten binnen de politie en daarbuiten vinden dat ook.

In zijn *Het Nationale Politiekorps. Achtergronden, controverses en toekomstplannen* zet Fijnaut (2012) vraagtekens bij de keuze voor de Nationale Politie om de informatie-organisatie en de opsporing in aparte onderdelen te organiseren: 'Waarom er naast de Nationale Recherche een informatie-dienst werd opgetuigd is voor mij onbegrijpelijk. Informatie-inwinning is een kerntaak van gespecialiseerde recherche.'¹⁵³ Fijnaut's punt wordt deels onderbouwd in het rapport *Handelen naar Waarheid* (2015) over de kwaliteit van de opsporing.¹⁵⁴

Daarin staat:

'De beschikbaarheid van innovatieve opsporingstechnieken en kennistechnologie betekent dat recherche-medewerkers meer dan voorheen in multidisciplinaire teams en netwerken gaan functioneren. Op dit moment heeft de politie nauwelijks personeel in huis dat is opgeleid voor de snelle ontwikkelingen in data-analyse. Vakmanschap in de moderne opsporing vraagt om zogenoemde 21st century skills: creativiteit, conceptuele denkkraft, schrijfvaardigheid, probleemoplosvaardigheden, communiceren, multidisciplinair samenwerken, kritisch denken, digitale geletterdheid, sociale en culturele vaardigheden, verantwoordelijkheidsbesef en zelfregulering. Nu werken traditionele rechercheurs veelal opdrachtgericht en weinig geredeneerd vanuit de waarom-vraag.'

In hoofdstuk 3 is uitgebreid ingegaan op de inrichting van de informatieprocessen en het relatieve ondergebruik daarvan. De opmerking over het gebrek aan 21e-eeuwse vaardigheden illustreert het ook daar genoemde gebrek aan (financieel-economische kennis, ervaring en analysecapaciteit).

4.8.4.7 NPM het Openbaar Ministerie

Steenhuis, de voormalige hoge OM-functionaris, gebruikte regelmatig de uitdrukking 'er kleeft geen bloed aan'. Hij doelde hiermee op mindset van het OM die voornamelijk was gericht op traditionele vormen van misdaad en veel minder door fraude, corruptie en witwassen. In 2012 zeiden Steenhuis en fraudeofficier Speijers in het televisieprogramma Zembla:

'In de bestrijding van fraude hebben politie en justitie de afgelopen jaren gefaald.' Door de falende aanpak is de pakkans van fraudeurs volgens hen laag. 'Met aangiftes gebeurt niets, terwijl de fraudeproblematiek alleen maar erger is geworden'¹⁵⁵

Inmiddels is met de vorming van het Functioneel Parket van het OM en de tientallen grote fraudezaken een andere situatie ontstaan. Zo heeft de FIOD in 2018 ruim 900 onderzoeken afgerond waarvan 230 op verzoek van het buitenland. 'Het is steeds beter zichtbaar dat sprake is van een stille revolutie in de financiële opsporing,' staat in het Jaarbericht FIOD 2018. De onderzoeken richten zich steeds vaker op de facilitators en bedenkers van de financiële fraude.¹⁵⁶

¹⁵³ <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/08/30/drugsriminaliteit-is-hooguit-te-beheersen-a3971756>

¹⁵⁴ <https://www.google.com/search?q=handelen+naar+waarheid&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-e>

¹⁵⁵ <https://demet.nl/?p=918>

¹⁵⁶ <https://www.bijzonderstrafrecht.nl/home/fiod-prioriteit-bij-facilitators-en-bedenkers-financiele-fraude>

Aantal onderzoeken onder leiding van het FP 2015-2019¹⁵⁷

	2015	2016	2017	2018	2019
Arr.	932	1099	1197	1285	1406
FP	413	492	519	479	445
LP	421	490	420	437	444
Totaal	1765	2081	2136	2201	2295

Uit de cijfers blijkt dat het aantal FP-onderzoeken ruwweg een derde van het totaal aantal onderzoeken verricht. Dat verschilt wezenlijk met de tijd van Steenhuis. Deze ontwikkeling past ook in de conclusies van hoofdstuk 3 waarin wordt gepleit om meer balans aan te brengen tussen het traditionele narratief over witwassen/fraude in relatie tot georganiseerde drugscriminaliteit en criminele netwerken in de zakenwereld waarin samenwerking plaatsvindt met politici, bestuurders en ambtenaren en meer crimineel geld wordt witwassen dan in de drugs wereld.

Dat neemt niet weg dat zowel volgens OM functionarissen als opsporingsambtenaren niet altijd dezelfde waardering bestaat voor de bestrijding van finec. Zeker op de arrondissementparketten waar soms 'een zekere terughoudendheid' zou bestaan om geheimhouders (notarissen, advocaten) in een onderzoek te betrekken. De verklaringen daarvoor worden gezocht in de bewijsvoering ('moeilijk, tijdrovend'), maar ook in de veronderstelde tegenmacht van advocaten als geheimhouders: 'Er is een zekere terughoudendheid met betrekking tot het prioriteren van geheimhouders.'

4.8.4.8 NPM en 'dumbing down'

Er is (inter)nationaal kritiek op het NPM-model. Meer in het bijzonder bij rechtshandhaving wordt gewezen op de perverse effecten van het denken en verantwoorden in termen van cijfers. Het leidt

tot een (on)bewuste keuze voor 'klein bier-zaken': zaken die relatief licht zijn, makkelijk zijn op te pakken en relatief makkelijk zijn af te doen.¹⁵⁸ Het aantal zaken heeft een grote waarde en bepaalt hoe organisaties werken. In het Engels wordt gesproken over 'dumbing down: the act of making something simpler and easier for people to understand, especially in order to make it more popular.'

AML-organisaties kunnen in navolging van Chambliss en Seidman¹⁵⁹ worden beschouwd als bureaucratische systemen. Bureaucratische systemen hebben in het dagelijks functioneren de neiging officiële doelstellingen (beleid, risicoanalyses, normen) in te ruilen voor die activiteiten waarvoor maximale waardering kan worden verkregen en dat op een manier die de minste druk (capaciteit, tijd) op de organisatie legt. In het dagelijks spraakgebruik wordt wel gesproken van 'dumbing down', of in het Nederlands van 'klein bier': toezicht en handhaving zoeken de weg van de minste weerstand met de grootste waardering.

Het inruilen van officiële doelstellingen wordt in de hand gewerkt door:

- het ontbreken van motivatie bij functionarissen om het beleid letterlijk te nemen;
- de indringende aanwezigheid van discretionaire bevoegdheden ('street level bureaucracy') op verschillende niveaus in de organisatie;
- de afwezigheid van correctiemechanismen

en sancties om het 'slip sliding away' gedrag te corrigeren (of de wil daartoe van het management);

- de financiële afhankelijkheid van het politieke systeem, waardoor (on)bewust wordt gekozen voor handelingen waarvan wordt aangenomen dat het politieke systeem die preferereert.

Het gevolg is dat de organisaties eerder burgers en ondernemingen controleren en sanctioneren die relatief weinig maatschappelijke macht vertegenwoordigen en gedrag van burgers en ondernemingen die wél maatschappelijke macht hebben meer negeren. Dit criminologische model legt veel nadruk op maatschappelijke macht en financiering van rechtshandhaving bureaucratieën als verklaring voor het disproportioneel aandeel van 'kleine zaken'.¹⁶⁰ In de latere bestuurskundige literatuur over New Public Management wordt de machtsfactor niet als zodanig genoemd, maar wordt wel gewezen op de perverse werking van prestatie-eisen en verantwoordingsprocessen die zijn gekoppeld aan financieringsstromen.

In juli 2020 schrijven vijf burgemeesters van grote steden in Oost-Nederland in een brandbrief aan de minister van Justitie en Veiligheid dat zij af willen van de prestatie-eisen voor afzonderlijke veiligheidspartners en een nieuw sturingsmodel willen. De financiering daarvan zou gebaseerd moeten zijn op de maatschappelijke effecten van de integrale aanpak van de gehele overheid: 'Een overheid die de outcome centraal stelt.'¹⁶¹ Natuurlijk gaat het daarbij om andere veiligheidsproblematiek, maar er zijn raakvlakken met de AML-wereld.

De burgemeesters wijzen op de invloed van New Public Management vanaf de jaren '80 en de daaruit voortvloeiende geboorte van kritieke

prestatie indicatoren (kpi's) en prestatiebekostiging. In het veiligheidsdomein heeft dat geleid tot meer bewustwording van kosten en baten en een professionaliseringsslag. 'Maar niet alle effecten zijn toe te juichen...hitting the target, missing the point.' De burgemeesters vragen zich ook af wat de samenleving eigenlijk van politie en justitie verwacht. 'Waarvoor staan we gezamenlijk?' Er wordt met andere woorden ook voor 'samen' gepleit. Idealiter staan we 'als één overheid aan de lat?' Het gaat - of zou moeten gaan - om het meeste optimale maatschappelijk effect. Maar het huidige systeem van sturing en bekostiging in de strafrechtsketen resulteert simpelweg niet in optimale keuzes in de aanpak van veiligheidsissues. Integendeel, het leidt bij ketenpartners zelfs intern tot verdeelvraagstukken en tussen partners onderling tot discussies over productieaantallen: de output van de ene partner vormt immers de financiële levensader van de ander. Het te bereiken maatschappelijke effect raakt op de achtergrond, aldus de brieven schrijvers.

Wat moet er veranderen volgens het bezorgde gezag? De horizontale samenwerking is juist nu zo noodzakelijk, maar verticale sturing en financiering in de strafrechtsketen draagt daar niet aan bij. Het is daarom tijd voor een verantwoordings-systeematiek en een bekostigingsmodel waarbij de impact op de samenleving centraal staat, vinden zij. Partners kunnen in netwerkverband veiligheidsvraagstukken aanpakken met een passend, minder conjunctuurgevoelig budget. Het advies is een sturingsmodel te ontwikkelen dat het maatschappelijk effect van de integrale aanpak (op daders, slachtoffers, omgeving) van de overheid als geheel centraal stelt. 'Een overheid die outcome centraal stelt: voor een veilige samenleving en vertrouwen in de rechtsstaat.'

¹⁵⁷ <https://www.bijzonderstrafrecht.nl/home/jaarbericht-openbaar-ministerie-2019-gepubliceerd>

¹⁵⁸ Deze 'dumbing down' paragraaf heeft raakvlakken met de in hoofdstuk 3 uitgewerkte denkbeelden van Unger over de drie lagen in de witwaspiramide. De aandacht van toezicht en handhaving gaat naar de eerste en geleidelijk naar de tweede laag, maar niet naar de bovenlaag van professionele witwassers. In hoofdstuk 2 is gewezen op de 'eenzijdigheid' van collegiale toetsingen doordat pas sinds de laatste jaren enkele Zuidas-kantoren worden gevisiteerd. Overwegend richt de collegiale toetsing van de KNB zich op kleine kantoren.

¹⁵⁹ Vold, G.B. and T.J. Bernard, *Theoretical Criminology* (Third Edition), hoofdstuk 15 'Conflict Criminology', paragraaf 5 'Chambliss and Seidman's Analysis of the Criminal Justice System' (pp. 283 e.v.).

¹⁶⁰ Vergelijk dit ook met denkbeelden van Unger e.a. in De witwaspiramide (2018) waar in hoofdstuk 3 is gegaan.

¹⁶¹ De brief is ondertekend door Hubert Bruls, burgemeester van Nijmegen en regioburgemeester van Oost-Nederland, en mede verstuurd namens het Regionaal Veiligheidsoverleg (RVO) met daarin de burgemeesters van Arnhem, Apeldoorn, Enschede en Zwolle, de hoofdofficier van justitie en de politiefchef. Bij het overleg waar de brief uit voortkwam waren ook de presidenten van de rechtbank Overijssel en Gelderland aanwezig. Zij ondersteunen de brief eveneens

De gerichtheid op productieaantallen is terug te zien bij het BFT, dat er onder meer op toeziet dat notarissen, juridische of financieel-economische adviseurs, belastingadviseurs, accountants, administratiekantoren en bedrijfseconomische adviseurs de Wwft-regels naleven. In totaal houdt het bureau daarbij toezicht op ruim 33.000 ondernemingen. Deze groep is zeer omvangrijk en divers.

In 2018 is in opdracht van het WODC een evaluatie uitgevoerd, waaruit onder meer blijkt dat:

- communicatie en verantwoording zich vooral richten op verantwoorden van wat het BFT heeft gedaan en minder op de effecten daarvan;
- de wijze waarop het BFT verantwoording aflegt aansluit bij de focus op het primaire toezichtproces;
- het BFT in de jaarverslagen aantallen onderzoeken en handavingsmaatregelen rapporteert, maar niets schrijft over de effecten van het toezicht of van ontwikkelingen in de markt;
- de keuze om communicatie en verantwoording geen prioriteit te geven te verklaren is door de beperkte capaciteit in relatie tot de omvang van de toezichtopdracht, maar negatieve gevolgen heeft voor de verantwoording tegenover de samenleving en stakeholders;
- het BFT sterk gericht is op het afgebakende primaire proces: aangeleverde data en signalen beoordelen en prioriteren, bijzondere onderzoeken uitvoeren en handhaven bij normoverschrijdingen.¹⁶²

Het BFT doet geen onderzoek naar het nalevingsniveau van onder toezicht staande instellingen of (maatschappelijke) schade door niet-naleving. Er is beperkt inzicht in de staat van de sector, nieuw opkomende risico's en hoe toezicht daarop kan reageren.¹⁶³ Er is met andere woorden dus

weinig zicht op de mate waarin handhaving leidt tot gedragsverbetering, op risico's en de effectiviteit van de handhaving.¹⁶⁴ Dit wordt versterkt doordat het lastig is om op basis van de regulier aangeleverde (kwartaal)cijfers kwaadwillende onder toezicht staande organisaties en beroepsbeoefenaren te identificeren. Het BFT heeft weinig controlemechanismen om de validiteit van de ontvangen (kwartaal) data te verifiëren.¹⁶⁵

Het BFT stelt in beperkte mate vast of de handavingsaanpak doeltreffend is, maar houdt wel bij in welke mate handavingsdossiers standhouden bij de rechter. Er wordt niet gekeken hoe doeltreffend individuele maatregelen zijn, of bestrafte onder toezicht gestelden blijvend verbeteren of meer kans op terugval hebben, of dat een alternatieve aanpak zoals een lagere straf, informele beïnvloeding of een andere toonzetting in de communicatie hetzelfde effect hebben.¹⁶⁶ Inmiddels is het BFT begonnen met het ontwikkelen van beleid om voorbij de cijfers te kijken. In het jaarverslag over 2019 staat:

'Eén van de aspecten van deze doorontwikkeling is het nog steeds meten van de effectiviteit van de door het BFT gedane interventies is. Daarbij is het niet het doel om alleen incidenten aan te pakken, maar juist om meer oog te hebben voor de impact die dit heeft voor de maatschappij. Analyses over de markt en de daarin ontstane ontwikkelingen vereisen hiervoor een professionele deskundige organisatie, die aan de hand hiervan de juiste en doeltreffende interventies kan verrichten. Daarbij speelt de vraag of een organisatie als het BFT in een veranderende complexe omgeving voldoende toekomstbestendig is.'

Bij deze doorontwikkeling verschuift het BFT het accent 'van incident naar impact'. Uitgangspunt is welke acties het meeste effect sorteren op het naleefgedrag van de ondertoezichtstaanden. Het BFT

heeft een eerste stap gezet met een aantal concrete, haalbare en meetbare acties. Hierbij heeft het BFT drie typen acties voor zichzelf geprioriteerd:

- Meer (en dieper) aandacht voor de effectiviteit van interventies
- Versterking van het toezichtsveld
- Analyse

De FIU-Nederland geeft in haar jaarverslagen een overzicht van aantallen meldingen door de jaren heen. Dat maakt het mogelijk te analyseren hoeveel en wat voor soort meldingen er zijn gedaan. In interviews (en in de literatuur) wordt gewezen op het blackbox-karakter van de omzetting van ongebruikelijke naar verdachte transacties en wat er gebeurt met de verdachte transacties als deze in de opsporing worden weggezet. Het cijfermatig FIU-systeem, zo is de redenering, zegt betrekkelijk weinig over nut, noodzaak en toegevoegde waarde voor de opsporing. Maar ook niet over de effecten van het meldsysteem op het gedrag van meldplichtigen. Leidt het systeem tot meer compliant gedrag?

In het WODC/Decide rapport (2015) wordt in dit verband gewezen op de 'beperkte' van het FIU-systeem omdat 'gematched wordt met politie bestanden'. Wat Unger en anderen het 'topsegment' van de witwaspiramide noemen heeft over het algemeen geen justitiële antecedenten. Uit criminologisch onderzoek naar *white collar crime* is bekend dat witteboordencriminelen vrijwel geen antecedenten hebben:

'Our knowledge regarding white-collar offenders has increased substantially since the time of Edwin Sutherland. A considerable percentage of white-collar offenders are gainfully employed middle-aged Caucasian men who usually commit their first

white-collar offense sometime between their late thirties through their mid-forties and appear to have middle-class backgrounds. Most have some higher education, are married, and have moderate to strong ties to community, family, and religious organizations. White-collar offenders usually have a criminal history, including infractions that span the spectrum of illegality, but many do not overindulge in vice'¹⁶⁷

De Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) brengt om de twee jaar een wereldwijd onderzoeksrapport uit naar aard en omvang van fraude, de sociologie van de fraudeur en onder andere of een fraudeonderzoek wordt geïnitieerd door het strafrechtelijk systeem. De afgelopen twintig jaar is ruwweg tussen de 2 en 3% van alle duizenden onderzochte fraudezaken geïnitieerd door politie en justitie.¹⁶⁸ De overheid speelt een marginale rol.

Unger en anderen (2018) vragen zich af 'waarom er zo'n groot gat bestaat tussen de (vermeende) omvang van de criminele economie in Nederland en de vermogens die in opsporingsonderzoeken daadwerkelijk worden aangetroffen - en dus in theorie zouden kunnen worden afgenomen'. Een verklaring die de onderzoekers naar voren schuiven 'is dat de opsporing makkelijker zicht krijgt op kleinverdieners dan grootverdieners. Hetzelfde geldt voor criminelen die vooral op Nederlands grondgebied actief zijn en criminelen die vooral in het buitenland verblijven en besteden'.¹⁶⁹ De onderzoekers maken een onderscheid tussen verschillende segmenten van de witwaspiramide. Het merendeel van de aandacht gaat uit naar de meest zichtbare (drugs)criminelen (onder- en middensegment). Het topsegment blijft in belangrijke mate buiten schot. 'Dumbing down' klinkt ook door in een citaat van een OM-functionaris over 'toezicht light door de AFM op 600 beleggingsinstellingen'. Het contrast tussen aandacht

¹⁶² <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2825-evaluatie-bureau-financieel-toezicht.aspx> Dit is de in opdracht van het WODC uitgevoerde evaluatie van het BFT in 2018.

¹⁶³ Idem

¹⁶⁴ Idem

¹⁶⁵ Idem

¹⁶⁶ Idem

¹⁶⁷ <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199925513.001.0001/oxfordhb-9780199925513-e-6> Who Commits White-Collar Crime, and What Do We Know About Them? Paul M. Klenowski and Kimberly D. Dodson The Oxford Handbook of White-Collar Crime. Edited by Shanna R. Van Slyke, Michael L. Benson, and Francis T. Cullen (2016).

¹⁶⁸ <https://www.acfe.com/report-to-the-nations/2020/>

¹⁶⁹ <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2790-witwaspiramide.aspx>

voor nagelsalons en kappers in een volkswijk en Zuidas-kantoren of internationaal opererende beleggingsinstellingen lijkt groot. Terwijl dit toch volgens de Panama-papers en in de Danske-bank zaak de eredivisie is van witwassen.¹⁷⁰ Ook in de halfjaarverslagen van het auditbureau van de KNB (zie hoofdstuk 2) zien we dat de laatste jaren grote Zuidas-kantoren onderwerp van collegiale toetsing zijn. En dan nog mondjesmaat. De nadruk ligt al twintig jaar op kleine kantoren.

4.8.4.9 Belastingdienst en FIOD

Het 'dumbing down-effect' bij de Belastingdienst en FIOD uit zich in de aanpak van wat Belastingdienstmedewerkers oppervlakkige 'spetterkoek-zaken' noemen:

'Je raakt daarmee aan incidenten, maar niet aan onderliggende structuren en processen. Wat er feitelijk gebeurt is dat we met een schot hagel op een marktsegment schieten en daarbij altijd wel wat raken'.

'We zijn bezig met fenomenen die we zien, maar er zijn risico's die nog afgepeld moeten worden'.

'Eigenlijk zitten onze handen door beperkte capaciteit en beperkte kennis vastgebonden op onze rug. We pakken de sukkel (..) niet de lokale vestiging van een bank of een internationale schakel in een witwasconstructie. Die onderwerpen zijn onderontwikkeld, 70 à 80% van de zaken hebben een buitenland component, zijn complex, juridisch ook'.

'We zouden niet moeten weghijken van facilitators'.

Ook in het licht van de toeslagenaffaire zijn dit interessante waarnemingen. In de toekomst is meer empirisch onderzoek nodig naar de (on)waarde van de analyses van de Belastingdienst.

4.8.4.10 Van NPM naar 'Rijker verantwoord'?

AML-organisaties verantwoordden zich in jaarverslagen en andere publicaties vooral op kwantitatieve wijze: aantallen meldingen, toezicht- en handhavingsonderzoeken, inbeslagnames etc. In navolging van rijks brede ontwikkelingen zou de verantwoording volgens enkele respondenten (en volgens de literatuur) meer kwalitatief kunnen worden ingevuld. Dit wordt 'rijker verantwoord' genoemd.

Nap en Vos passen het toe op de politie en vragen zich af wat de politie eigenlijk presteert? Wordt het (belasting)geld goed besteed? Welk antwoord is geloofwaardig; en voor wie? Deze vragen zijn ook relevant voor de AML-structuur. Hoe weet je, of hoe meet je, dat de politie of breder de AML-structuur werkt? Nap en Vos vragen zich af welke normen gehanteerd moeten worden? Welke indicatoren kies je?¹⁷²

In *Rijker verantwoord over de aanpak van ondermijning op Rotterdam Zuid* (2020) schrijven Nap en Los dat zij de sturing en verantwoording:

- rijker van inhoud willen maken, zodat recht wordt gedaan aan de complexe praktijk;
- rijker van vorm willen maken, zodat de inhoud beter, meer beeldend wordt overgebracht;
- rijker willen maken in de relatie, dus die niet eenzijdig (verticaal) benaderen, maar meer dialogisch (horizontaal) dus gericht op burgers en partners.

Er is meer nodig dan alleen cijfers, zegt ook Wim Saris, directeur-generaal Politie, Straffen en Beschermen van Justitie: 'We hebben cijfers nodig, maar we winnen het debat niet via cijfers.' De behoefte aan rijker verantwoord wordt ook gevoeld buiten de opsporing. 'Rijker ver-

antwoorden' wordt onderdeel van een bredere beweging¹⁷³.

Het AML-veld kenmerkt zich (nog) in belangrijke mate door cijfermatige verantwoording:

- De FIU publiceert in de jaarverslagen het aantal meldingen ongebruikelijke transacties en onderscheidt deze naar categorieën melders. Vervolgens wordt vermeld hoeveel verdachte transacties door matching zijn vastgesteld. Maar wat daar vervolgens mee gebeurt en wat de effecten zijn op onderliggende problemen staat er niet in.
- Het ICOV doet jaarlijks verslag van het aantal verschillende rapportages dat wordt uitgebracht, maar heeft zelf (en het grotere publiek ook niet) geen zicht op wat hiermee gebeurt en of deze nuttig zijn.
- De verschillende samenwerkingsverbanden in het AML-veld geven in jaarverslagen, projectplannen en rapporten aan welke moederorganisaties hebben deelgenomen, maar zeggen niets over de samenwerkingsverbanden zelf. Wat zijn de strengths, weaknesses, opportuniteiten & threats van het FEC, de RIEC's en het LIEC, de Fieldlabs, de vastgoedprojecten op gemeentelijk niveau en daarbinnen de aandacht voor notarissen, makelaars en taxateurs? Het staat er niet in.
- Het OM publiceert jaarlijks cijfers over het aantal uitgevoerde onderzoeken en op rechtspraak.nl staat (informatie over) rechterlijke uitspraken; informatie over het effect van bijvoorbeeld het project Niet-Melders op de meldingsbereidheid van notarissen, makelaars en taxateurs ontbreekt.
- In de (sociale) media staan in het kader van ondermijning berichten over inbeslagnames van drugs, aanhoudingen, gevonden hoeveelheden cash en wapens en witwasberichten, maar die zeggen niets over de maatschappelijke gevolgen

van deze interventies.

- (Inter)nationaal worden omvangsschattingen gemaakt van witwassen, maar die cijfers zeggen niets over de kwaliteit van toezicht en handhaving en de kwaliteit van de samenwerking.
- In algemene termen wordt gepraat en geschreven over PPS-constructies in de veiligheidszorg, maar onbekend is hoe deze functioneren in de praktijk en welk effect zij hebben op de aard en omvang van criminaliteit.
- De ontnemingscijfers die jaarlijks worden gepubliceerd zeggen weinig over naar de daadwerkelijke executie van deze maatregelen, laat staan over de effectiviteit.

Saris: 'Je moet zoeken naar aanvullingen op die cijfers. De aanpak 'rijker verantwoord' kan leiden tot intelligentere gesprekken'.¹⁷⁴ De grote vraag is hoe dit soort van gesprekken daadwerkelijk onderdeel te maken van de rechtshandhaving en meer in het bijzonder van de AML-gemeenschap?

4.8.5 AML-drukte en de financiële kwetsbaarheid van tussenconstructies

In de eerste helft van 2020 lopen in de AML-wereld opvallend veel multidisciplinaire vastgoedprojecten. Dat is verheugend, maar er moeten enkele kanttekeningen bij worden gemaakt:

In de eerste plaats werkt het principe van 'laat-duizend-bloemen-bloeien' positief. Op veel plaatsen worden (financiële) analyses gemaakt, vinden (repressieve) interventies plaats en worden bestuurlijke rapportages gemaakt met preventieve maatregelen (op basis vaak van barrière-modellen). De agendering van 'ondermijning' heeft hier een boost aan gegeven. Het leidt tot samenwerking met onderzoeksbureaus, wetenschappelijke instituten en consultancybureaus. Met name de laatste jaren

¹⁷⁰ <https://www.icij.org/investigations/panama-papers/> Zie ook Obermayer, B. en F. Obermaier, Panama Papers. Het verhaal van een wereldwijde onthulling. AtlasContact, 2017. En: Bullough, O. Moneyland Een zoektocht naar het verborgen geld van de superrijken en de multinationals. Thomas Rap, 2019.

¹⁷¹ Vos, J., Jan Nap en Christiaan Los, Rijker verantwoord over de aanpak van ondermijning op Rotterdam-Zuid. Een leerdoel van de ontwikkeling van het verantwoordingsbeleid. Rotterdam 2020.

¹⁷² https://rijkerverantwoord.nl/wp-content/uploads/folders/rijkerverantwoord.nl/Nap-Vos-2018-Rijker-Verantwoord_wat-is-de-bedoeling.pdf

¹⁷³ <https://rijkerverantwoord.nl/een-rijker-plan/>

¹⁷⁴ https://rijkerverantwoord.nl/wp-content/uploads/folders/rijkerverantwoord.nl/Nap-Vos-2018-Rijker-Verantwoord_wat-is-de-bedoeling.pdf. Die gevraagde 'intelligentere gesprekken' resoneren met in het theoretisch kader aangegeven literatuur over dialoogvaardigheden (Sennet), vrijmoedig spreken (Foucault) en het voeren van lastige gesprekken (cie. Halsema).

ook met inbegrip van datamining, big data en AI-projecten.

In de tweede plaats is het hierdoor wel erg druk aan het worden. Organisaties en multidisciplinaire samenwerkingsverbanden vinden opnieuw het wiel uit en praten met steeds dezelfde branchevertegenwoordigers van de KNB, NVM, VBO en Vastgoedpro, die daar 'af en toe tureluurs' van worden. Zij moeten aan steeds nieuwe partners tekst en uitleg geven over de branches, het beroep, de taken en verantwoordelijkheden van deze dienstverleners, de primaire processen binnen de beroepsgroepen etc. Zo komt één van Fieldlabs er na een aantal maanden achter dat vastgoed en notarissen/makelaars binnen een ander Fieldlab ook onderdeel van een project zijn. Soms gaat de 'coördinatie' via de beleidsmedewerkers van de KNB, NVM, VBO of Vastgoedpro. Die zijn dan benaderd en 'verbazen zich over de volgende loot' die zich richt op dezelfde materie. Hetzelfde constateren zij in sommige RIEC-projecten en vastgoedprojecten in de grote steden.

In de derde plaats - en samenhangend met het vorige - is dat het toezicht, de informatievergaring en -analyse in de witwasbestrijding gefragmenteerd zijn. Het toezicht op witwassen wordt vanuit verschillende verantwoordelijkheden en met verschillende strategieën uitgevoerd door DNB, de AFM, het BFT en het Bureau Toezicht van de Belastingdienst. Er is sprake van een wijdvertakt 'samen' op beleids- en operationeel niveau, maar het 'is veel voor zo'n klein land als Nederland'. De toezichthouders houden zich bezig met verschillende marktsegmenten. DNB en AFM houden toezicht op grote instellingen en het BFT en het Bureau Toezicht WWFT op veel beroepsgroepen. Het toezicht op de 450 beleggingsinstellingen door de AFM is onvergelijkbaar met het toezicht van het Bureau Toezicht WWft van de Belastingdienst op 200.000 handelaren (waaronder makelaars).

In de vierde plaats is het 'druk' in de wereld van fintel-analyse. Er zijn diverse organisaties die zich richten op analyses en daar verschillende tools voor hebben ontwikkeld: het AMLC, de iCOV, de FIU-Nederland, de politie en de FIOD. Daaraan zijn de laatste jaren diverse 'tussenconstructies' (RIEC's en Fieldlab's, OOV-projecten) toegevoegd. Vastgoed is 'hot'. Ook binnen het NIBO, het SCTF, het Landelijke Analisten Netwerk, TNO en een aantal private organisaties is er aandacht voor vastgoed en facilitators. Er zitten dwarsverbanden tussen - zoals eerder is aangegeven - maar de vraag kan worden gesteld wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen de verschillende analyse-activiteiten? En of een zekere versobering en/of integratie mogelijk dan wel politiek of operationeel wenselijk is. Bovendien loopt als een rode draad door een groot deel van de analyses dat de balans tussen conventionele wijsheid (waarvan men vindt dat het 'waar' is), theoretische risicoanalyses, te snelle generalisaties op basis van een paar zaken en weinig precisie in het gebruik van begrippen leiden tot wat ik 'navigeren in de mist' heb genoemd. Het onderzoek van de VU (2021) over ondermijning in de Amsterdamse havens heeft de veelzeggende titel 'Van verhalen naar verbalen'.

In de vijfde plaats is sprake van fragmentatie in de opsporing. Naast de Kmar, de politie en de FIOD zijn bijzondere opsporingsdiensten werkzaam op evenzovele markten. Onder leiding van het Functioneel Parket (en Parketten) worden de afgelopen jaren steeds meer strafrechtelijke onderzoeken naar fraude, corruptie en witwassen gedaan door de FIOD, bijzondere opsporingsdiensten en de gecombineerde politie-FIOD-teams. De coördinatie, aansturing en harmonisering van deze diensten is een politiek gevoelig onderwerp, omdat veel departementen gehecht zijn aan hun eigen dienst. Is het politiek en/of operationeel wenselijk dat meer samenhang komt in de opsporing van fraude, corruptie en witwassen is een vraag die op de achtergrond speelt. In de discussie komen de volgende scenario's naar voren:

- De huidige FIOD terugbrengen tot zijn kern: het doen van strafrechtelijke onderzoeken ten behoeve van de fiscaliteit.
- Een deel van de huidige FIOD-sterkte overhevelen naar een nieuw op te richten Financiële Politie Nederland (FPN), waarin ook een deel van Landelijke Recherche wordt geïntegreerd.
- Eventueel wordt er capaciteit van andere bijzondere opsporingsdiensten toegevoegd aan de FPN.
- De FPN komt onder direct gezag te staan van het Functioneel Parket (fraude/witwaszaken) of het Landelijk Parket (georganiseerde criminaliteit);
- Het nieuwe informatie-gestuurde en informatie-ondersteunende Multidisciplinaire Interventie Team is de 'driving force' van de Financiële Politie Nederland.

De financiële kwetsbaarheid van tijdelijke tussenconstructies

In het eerste deel van dit hoofdstuk is ingegaan op de toenemende samenhang binnen en tussen organisaties. In het bijzonder 'tussenconstructies' als de RIEC's, Fieldlabs en het Aanjaagteam Ondermijning worden - in de literatuur en door respondenten - gezien als nuttige, noodzakelijke samenwerkingsvormen. Zij vinden vaak innovatieve manieren 'om tussen de silo's' te werken. Dit ondanks het feit dat 'institutionele logica's' van de 'moederorganisaties' af en toe indringend zijn. Maar hoe duurzaam zijn deze tussenconstructies? De minister van Justitie schreef in april 2020 over de bestrijding van ondermijning en witwassen aan de Tweede Kamer dat:

- in 2020 88 miljoen euro beschikbaar is, in 2021 141 miljoen euro en vanaf 2022 150 miljoen euro per jaar;
- het merendeel van het geld is bestemd voor het stelsel Bewaken en Beveiligen en het MIT;
- het stelsel Bewaken en Beveiligen: versterking

- uitvoering tussen 2020 tot 2014 van 3,9 naar 48,2 miljoen; de versterking van stelsel van 1,5 naar 1,8 miljoen; de versterking weerbaarheid van 2,1 miljoen naar 1 miljoen; extra kosten intensivering eenmalig 24 miljoen en de kosten van het getuigebeschermsprogramma van 1 miljoen naar 4 miljoen;
- het MIT: 21,5 miljoen euro uit, in 2021 82 miljoen euro, in 2022 87 miljoen euro en vanaf 2023 93 miljoen euro per jaar;
- voor de lokale/regionale/preventieve aanpak is 15 miljoen euro in 2021 en 10 miljoen euro in 2022 vrijgemaakt voor de lokale en regionale aanpak. Deze middelen zullen in overleg met het SBO, de VNG en de Regioburgemeesters worden bestemd.

De financiering van de Fieldlabs worden niet genoemd. In het licht van de continuïteit van de 'tussenconstructies' (de verzamelterm voor multidisciplinaire programma's en -projecten) is ook de eindige financiering van het Ondermijningsfonds van belang. Dit fonds bevat honderd miljoen en heeft geleid tot de financiering van verschillende vastgoedprojecten al dan niet in relatie tot notarissen en makelaars. Er wordt kortom geïnvesteerd in tussenconstructies, maar na een aantal jaren houdt dit op.

4.8.6 Fixatie op de fysieke wereld, weinig focus op AI/algoritmen

Het is niet te veel gezegd dat we leven in interessante tijden waarin 'digitale revoluties' zich aandienen.¹⁷⁵ De WRR wijst in het rapport *Overheid* (2011) op het poreus worden van scheidslijnen tussen departementen onderling, tussen departementen en uitvoeringsorganisaties en tussen de overheid zelf en steeds meer private organisaties. Dit gebeurt allemaal vanwege doelmatigheid en efficiëntie maar de politieke gevolgen (transparantie, doel- en rechtmatigheid en morele en ethische

¹⁷⁵ Verhoeven, K., M. van Vliet en J. Gerritsen, *Digitale revolutie. Een politiek antwoord op de datamacht van techreuzen*. Den Haag 2019. Zie ook: Schuilenburg, M. and R. Peeters (editors) *The Algorithmic Society. Technology, Power, and Knowledge*. Routledge, 2012

begrenzungen) stonden in 2011 nog niet ‘op de politieke radar’.¹⁷⁶

Veel van de beschrijvingen en analyses in dit onderzoek spelen zich af in de fysieke wereld. In het licht van technologische ontwikkelingen worden de grenzen tussen de fysieke en de digitale wereld poreus. In het voorgaande hebben we glimpen gezien van de nieuwe digitale werelden van (zelf) regulering, compliance, toezicht en handhaving. Binnen en tussen AML-organisaties vindt (digitale) ontschotting plaats. Er zijn voorbeelden genoemd van combineren van databestanden, ontwikkelen van nieuwe analysetools, voorbeelden van het gebruik van open bronnen en een verdieping van PPS-verbanden. Inmiddels hebben we meer kennis over de schaduwzijden van data-koppeling (SyRi-systeem, toeslagenaffaire). Maar ook over het gebruik van algoritmen door bigtech-bedrijven. In deze context wordt wel gepleit voor een Algoritme Autoriteit.¹⁷⁷

De twee kernwaarden van de rechtsstaat zijn volgens Foqué en 't Hart (1990) instrumenta­liteit en rechtsbescherming. De overheid wil op instrumentele wijze (wet- en regelgeving, bevoegdheden, geweldsmonopolie, toezicht en handhaving) doelen bereiken. Rechtsbescherming wordt wel verbeeld met het schild van Perseus.¹⁷⁸ Het schild is de bescherming die de rechtsstaat biedt aan de burger tegen machtsmisbruik door de overheid. Instrumenta­liteit is van wezenlijk belang, maar er dient sprake te zijn van een balans tussen instrumenteel beleid en handelen en rechtsbescherming. In de literatuur¹⁷⁹ en in enkele interviews wordt gewezen op de noodzaak deze rechtsbescherming - zeker in de context van datamining, algoritmen en AI - hoger op de politieke agenda

te plaatsen. Niet alleen om de effectiviteit van interventies te verbeteren maar ook om ethische, morele en rechtstatelijke grenzen te bewaken. Zie in dit verband onder andere het Europese Claire-project.¹⁸⁰ De effectiviteit van het AML-beleid is gebaat bij het verder inhoud geven aan verruiming van informatie-uitwisseling, toenemende inzet van nieuwe digitale analysetools en verdiepen van PPS-relaties. Deze instrumentele doelstellingen dienen echter in verhouding te staan tot rechtsbescherming.

4.8.7. De (onder)toon van de PPS-dialogen

Sennet en de opstellers van het Britse RUSI-rapport wijzen erop dat het de ‘toon is die de muziek maakt’. Er worden pleidooien gehouden om de conversaties tussen de publieke en de private sector te verzakelijken en om opener, minder polariserend met elkaar om te gaan. En om meer concreet met elkaar te praten.¹⁸¹ Cultuur, omgangsvormen en taal spelen een belangrijke rol bij samenwerking, is hier het punt.

Bij het punt over informatie-uitwisseling is al ingegaan op ‘verwijten’ over en weer over de (on)mogelijkheden van informatie-uitwisseling.

Bij publiek-private samenwerking zijn er soms niet alleen inhoudelijke meningsverschillen, maar spelen ook ‘gevoeligheden over de toon van het gesprek’. Zo hebben marktvertegenwoordigers soms moeite ‘met gespleten tong’ waarmee de overheid praat. Verder heerst er onvrede in de markt, onder meldplichtige instellingen en beroepsbeoefenaren over het enerzijds beklemtonen van de noodzaak van publiek-private samenwerking, maar anderzijds negatieve uitlatingen over notarissen, makelaars en taxateurs. Zo zegt een leidinggevend van een AML-organisatie op

een bijeenkomst met honderd poortwachters in een ‘hoorcollege Wwft’: ‘Doe dit en doe dat en by the way als jullie dat niet doen: see you in court!’¹⁸²

Volgens de private respondenten worden beroepsgroepen nogal eens per definitie gezien als verdachte in plaats van als samenwerkingspartner. ‘Dat is een fout uitgangspunt’. De beroepsgroepen ontkennen niet dat er ‘rotte appels’ zijn, maar zo’n houding ondermijnt de bereidwilligheid van beroepsgroepen om samen te werken. De houding kan ook het draagvlak voor de Wwft beïnvloeden, zie de eerder beschreven ‘opstandige betrokkenheid’ van meldplichtige notarissen en makelaars.

Een ander voorbeeld zijn de uitspraken van minister Grapperhaus van Justitie en Veiligheid. Kort na de publicatie van de Achterkant van Amsterdam van Tops en Tromp (2019) verschijnt een artikel in de Gooi- en Eembode. Daarin doet Grapperhaus in de beleving van de KNB en de NVM ongenuanceerde uitspraken over de bedenkelijke rol van notarissen, makelaars en advocaten in het ondermijningsdossier. De beleidsmedewerker van de NVM windt zich op over deze uitspraak en stuurt een brief op hoge poten aan de bewindsman, die in hun ogen klakkeloos de ongefundeerde conclusies uit die publicatie heeft overgenomen. Tops en Tromp schrijven onder meer dat ‘belastingadviseurs, accountants, notarissen en vastgoedmakelaars criminelen ondersteunen bij het witwassen van hun illegaal verkregen gelden’.¹⁸³ De auteurs constateren een versmelting van de onderwereld met partijen uit de bovenwereld om illegale geldstromen in het legale geldcircuit te brengen. Het ‘alledaagse witwassen’ zou vaak lopen via fictieve omzetten in bedrijven, die deels legaal en deels illegaal opereren. De auteurs wijzen in dit verband op nagelstudio’s, kapsalons, belwinkels,

growshops, wietzaken en ijswinkels.¹⁸⁴ Noch de Makelaarsvereniging Amsterdam (MVA) noch de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) herkennen zich in het rapport. De voorzitter van de KNB houdt er zelfs een nare bijmaak aan over.¹⁸⁵

‘Minister Dekker van Rechtsbescherming veroorzaakt frustratie bij notarissen en laat ze in verwarring over hoe ze hun rol als poortwachter moeten vervullen zonder voldoende middelen,’ zegt voorzitter Nick van Buitenen van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). ‘Wij als notarissen voelen ons behoorlijk gehandicapt in de fraudepreventie. Echt gesteund door het kabinet bij deze taak voelen wij ons niet. Terwijl het wel van ons wordt verwacht.’¹⁸⁶

De KNB-voorzitter reageert ook enigszins verbit­terd op het vonnis dat een rechtbank wijst tegen drie notarissen, die grootschalige faillissements­fraude met plof-bv’s zouden hebben gefaciliteerd.

‘Iedere beroepsgroep heeft rotte appels; het is goed dat deze uit ons vak verwijderd worden.’ Maar volgens hem is de dieperliggende oorzaak van het ‘krankzinnig grote maatschappelijke probleem van de faillissementsfraude’ dat de overheid het oprichten van kapitaalvennootschappen als bv’s ‘te soepel’ heeft gemaakt.¹⁸⁷ Zo is de preventieve toets door een notaris van een bv-bestuurder afgeschaft, constateert voorzitter Van Buitenen, ‘met een flinke toename van het aantal fraudegevallen met bv’s als gevolg’. Enerzijds wordt geëist dat notarissen als publieke ambtsdragers poortwachters van het financiële systeem zijn. ‘Maar diezelfde overheid bindt notarissen daarbij de handen op de rug. Als de overheid fraude en ondermijning echt zo ernstig vindt als politici steeds zeggen - elke burgemeester heeft het wel genoemd in zijn nieuwjaar speech - waar blijft dan het noodplan?’

¹⁷⁶ <https://www.google.com/search?q=wrr+iOverheid&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b-e> Rapport iOverheid (2011) van de WRR

¹⁷⁷ Zie noot 169

¹⁷⁸ https://tijdschriften.boomcriminologie.nl/tijdschrift/tcc/2016/3/TCC_2211-9507_2016_006_003_008 Hoogenboom, A.B. ‘Positieve criminologie’ in Tijdschrift voor Cultuur en criminaliteit, nr. 4 2016

¹⁷⁹ <https://www.theguardian.com/books/2019/feb/02/age-of-surveillance-capitalism-shoshana-zuboff-review> Dit is een bespreking van Zuboff, S., The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at The New Frontier of Power. Main, 2019

¹⁸⁰ <https://claire-ai.org/vision/>

¹⁸¹ Er wordt al drie decennia politiek-correct gepraat over PPS maar overwegend in termen van ‘geloofsbelijdenissen’, min of meer goed bedoelde symboliek, feel good verhalen en algemeenheden. Concreet wordt dit alles maar mondjesmaat. Er is angst ‘voor het concrete’.

¹⁸² Dat sprake is van een ‘wicked problem’ van niet alleen witwassen, samenwerken maar ook percepties over en weer is de uitspraak van een officier van justitie in een van de interviews die gewag maakt van een bijeenkomst met poortwachters die in de zaal ‘enkele subjecten ziet zitten.’

¹⁸³ <https://www.accountant.nl/nieuws/2019/8/makelaars-accountants-en-notarissen-helpen-onderwereld-met-witwassen/>

¹⁸⁴ <https://www.accountant.nl/nieuws/2019/8/makelaars-accountants-en-notarissen-helpen-onderwereld-met-witwassen/>

¹⁸⁵ <https://www.at5.nl/artikelen/196419/brancheverenigingen-makelaars-en-notarissen-wij-faciliteren-geen-criminelen>

¹⁸⁶ idem

¹⁸⁷ <https://fd.nl/economie-politiek/1302594/gefrustreerd-notariaat-eist-meer-wapens-tegen-fraude>

De Nederlandse AML-organisaties (publiek en privaat) zijn dagelijks met elkaar in gesprek bij onderhandelingen, compromissen, informatie-uitwisseling en afstemming. In die gesprekken is sprake van wederzijds respect. Maar dwars daar doorheen - veelal niet openlijk, maar in de wandelgangen en in de backoffice - lopen de emoties soms op. Er leven in zowel het bedrijfsleven als de publieke sector vooroordelen en stereotypen over elkaar. In het 1Overheid project wordt in dit verband gewezen op het 'kijken naar de Nachtwacht door een rietje'. Het geheel wordt niet altijd gezien, noch het belang daarvan.

Toezichthouders en de Belastingdienst praten volgens private partijen liever niet te veel met ondernemingen, omdat daardoor in hun ogen de neutraliteit en onafhankelijkheid op de tocht komen te staan. Consultants die vragen stellen aan de NVM en de KNB ervaren 'een zekere angst of liever weerstand idee dat men voor het karretje wordt gespannen'. Zij wijten het aan verschillen in mindset en cultuur.

Openlijke kritiek op de aanpak van witwassen door de overheid brengt de publieke en private partijen ook niet dicht bij elkaar. De directeur van de Nederlandse Vereniging van Banken mopperde er eind vorig jaar over dat de overheid te veel verplichtingen aan de sector oplegt en te weinig investeert in opsporingscapaciteit. En volgens de bestuursvoorzitter van Rabobank worden met de huidige witwasaanpak geen grote zwartgeldstromen opgespoord en blijven 'de echte boeven buiten het blikveld'¹⁸⁸ Volgens de bankier bestaat er een scheve verhouding tussen de publieke inspanningen en die van banken: 'Als je ziet dat wij als sector inmiddels zo'n achtduizend mensen in dienst hebben die hierop aan het werk zijn, terwijl er aan de publieke kant maar een fractie van dat aantal hiermee bezig is. Dan klopt iets niet aan het systeem...'

Hij vraagt zich af of het effectief is wat de sector nu doet.' Naast inspanningsverplichtingen waaraan poortwachters moeten voldoen wordt af en toe gesproken over de wens om resultaatverplichtingen op te leggen aan overheidsorganisaties.

De effectiviteit van het systeem is een apart onderwerp - het gaat hierover hoe er over het systeem en de ander wordt gesproken. Volgens het RUSI-rapport zou de AML-taal wat meer moeten worden ontdaan van de scherpe kantjes. Het zou al een stuk helpen om meer differentiatie aan te brengen in meldplichtige organisaties die compliant zijn, die onnozel zijn en die fout zijn. De laatste verdienen (straf)rechtelijke aandacht, maar de andere verdienen meer positieve aandacht. Een branchevertegenwoordiger: 'Jaag ons wat minder in het harnas, koester ons en neem ons mee.' Een andere respondent vindt het een heel verschil of je 'de deur voor ons dichthoudt' (negatieve instelling) of 'de deur op een kier open't' voor meer samenwerking (positieve instelling).

In interviews wordt het als 'wrang' ervaren dat wel wettelijke inspanningen worden gevraagd van poortwachters, maar de overheid zelf niet zoiets als een resultaatverplichting kent: wat gebeurt er met FIU-meldingen, hoe effectief is het toezicht, hoe effectief is het AML-beleid, hoeveel ontneming vindt plaats? Een publieke functionaris wijst in dit verband op het feit dat 'het aanspreken van deze branche levert vaak gepolariseerde discussies op. De branches vinden terecht dat de overheid ook onderdeel van het probleem is. Maar de overheid laat zich daar nauwelijks op aanspreken en stelt zich zonder enige gêne op als bewaker van de integriteit. Deze polarisatie en het gebrek van de overheid om een vorm van professionele empathie te ontwikkelen zijn belemmerende factoren.'

4.8 Conclusies

Samenwerking

De samenwerking binnen de overheid neemt toe. Binnen AML-organisaties is sprake van ontschotting (integratie van afdeling en datasystemen). Bovendien zijn vele tientallen multidisciplinaire samenwerkingsverbanden ontstaan die zich richten op witwassen/ondermijning in relatie tot poortwachters.

De wettelijke beperkingen om informatie uit te wisselen, bureaucratische deelbelangen en een te grote gerichtheid op relatief kleine zaken (halen van targets) spelen samenwerking binnen de overheid parten. De AML-organisaties zijn relatief klein en de verschillende multidisciplinaire 'tussenconstructies' als RIEC's, Fieldlabs en programma's zijn financieel kwetsbaar.

De publiek-private samenwerking verbreedt en verdiept zich. Er bestaan legio politieke, beleidsmatige en operationele samenwerkingsverbanden. Beroeps- en brancheverenigingen spelen via daarvoor vrijgestelde beleidsmedewerkers een

rol in vrijwel alle geïnventariseerde programma's en projecten rondom witwassen/ondermijning in relatie tot poortwachters. Desondanks leeft ook hier (over en weer) onvrede over de beperkte mogelijkheden van informatie-uitwisseling. En, bestaan over en weer (nog) te veel stereotiepe denkbeelden.

De aandacht voor samenwerking is gefixeerd op de fysieke wereld en gaat vrijwel voorbij aan de instrumentele en zeker de rechtsbeschermende waarden van de nieuwe digitale wereld van AI en algoritmen.

De toon van de PPS-dialogen is veelal constructief, maar op onderdelen nodeloos polariserend. Uitblijvende politieke besluitvorming over verruiming van de onderzoeksplicht in het kader van de Wwft speelt hier een rol.

¹⁸⁸ <https://fd.nl/opinie/1326308/retoriek-vanuit-bankensector-doet-afbreuk-aan-aanpak-van-witwasproblematiek>

► 5. Vooronderzoek Eindhoven: voorbij de repressieve aanpak

5.1 Inleiding

De Taskforce-RIEC Brabant Zeeland is mede-opdrachtgever van 'Samen'. De TF-RIEC wil inzicht krijgen in het fenomeen vastgoed in relatie tot o.a. poortwachters, dit om in samenwerking met de gemeente Eindhoven een handelingsperspectief te kunnen ontwikkelen.

De gemeente Eindhoven is gestart met het invullen van de programmalijs financieel-economische ondermijning. Daarnaast loopt er een programma binnen de gemeente op 'Weerbare Overheid'.

De gemeente Eindhoven zit midden in een ambitieus vernieuwings-, uitbreidings-, en ontwikkelingsproject waarin vastgoed een rol speelt. De gemeente is eigenaar van grond en onroerend goed en exploiteert een deel daarvan (verhuur). De vastgoedportefeuille van de gemeente omvat een kleine 800 miljoen euro.

De gemeente heeft in 2019 opdracht gegeven aan een extern bureau om de weerbaarheid van de gemeente te onderzoeken. Als onderdeel daarvan is de bestaande governance van een aantal kritische processen binnen de gemeente doorgelicht, waaronder die rond vastgoed. Governance is een modieuze term voor goed bestuur: zijn gemeentelijke processen zodanig ingericht dat sturing, controle en verantwoording transparant zijn? Betrokken

beleidsambtenaren zijn bezig met het operationaliseren van begrippen als 'positie, netwerk en ge- en misbruik zijn termen van netwerkcorruptie (W Slingerland, Saxion Hogeschool).'

Onderdeel van de netwerkbenadering zijn de mogelijk negatieve gevolgen ervan. Zoals corruptie, dat een onderdeel vormt van het weerbaarheids-onderzoek. Niet alleen heeft het weerbaarheids-onderzoek van de gemeente een diagnostische functie, men wil ook de bewustwording voor de schaduwzijden van vastgoedtransacties verhogen.

In de context van vastgoedprocessen (en ondermijning) is goed bestuur een voorwaarde voor de integriteit van het openbaar bestuur. De onderzoekers richten zich op integriteitsaspecten van overheden: 'Werken aan die integriteit is een kwestie van groot onderhoud. Integriteitprogramma's zijn bedoeld om de fundamenten onder het bereikte integriteitniveau te verstevigen en het niveau waar mogelijk nog verder te verhogen', aldus de filosofie van het bureau.

In het 'Samen'-onderzoek wordt voortgebouwd op de diagnoses en aanbevelingen van het governance-onderzoek.

In paragraaf 2 wordt ingegaan op verschillende gemeentelijke vastgoedprojecten in gemeenten in

ons land. De vraag hier is ‘Van wie is de stad?’, een verwijzing naar een publicatie over Amsterdam.¹⁸⁹

Paragraaf 3 bevat een theoretisch kader voor gemeenten en vastgoed, dat onder andere stoelt op de bestuurlijke rapportage van het strafrechtelijk onderzoek ‘Klimop’, één van de grootste strafrechtelijke vastgoedfraude zaken in Nederland.

Paragraaf 4 bevat een aantal inzichten van de Eindhovense Rekenkamer over de mate van controle van de gemeente Eindhoven op vastgoedprocessen. De paragraaf wordt aangevuld met beleidsrapporten waarmee de gemeente bezig is om meer sturing en beheersing aan te brengen.

Paragraaf 5 bevat de hoofdlijnen van de inzichten uit de risicoanalyses van de governance-onderzoekers.

In paragraaf 6 wordt verslag gedaan van enkele openbare vastgoedaffaires uit de afgelopen jaren. Dit gebeurt louter om een eerste indruk te krijgen in de vraag of de integriteit van gemeentelijke vastgoedprocessen speelt.

In paragraaf 7 worden conclusies getrokken.

5.2 Van wie is de stad?

In *Van wie is de stad* schetst journalist/sociaal-geograaf/planoloog Floor Milikowski een portret van Amsterdam aan het begin van de 21ste eeuw. De bevolking groeit snel, het aantal toeristen neemt toe en de stad raakt in de greep van vastgoedhandelaren en beleggers uit binnen- en buitenland. In de binnenstad worden bakkers en boekhandels vervangen door ijswinkels en grote internationale ketens. Tegelijkertijd maken de hoge woningprijzen Amsterdam onbetaalbaar voor middeninkomens. Het zijn ontwikkelingen die ook spelen in steden als Venetië, Londen en Parijs en die van

grote invloed zijn op de identiteit van de stad.¹⁹⁰ Milikowski doet al jaren onderzoek naar de veranderingen en de machtsverhoudingen in Amsterdam. Ze neemt de lezer mee op haar zoektocht naar de winnaars en verliezers en stelt de vraag: van wie is de stad?

De huizenprijzen zijn in Amsterdam sinds 2013 met 76,4 % gestegen. De speculatie op de woningmarkt is een probleem, terwijl koopwoningen te duur worden, woningcorporaties hun woningen in de verkoop doen en vakantieverhuur en short stay-verhuurbedrijven de huren opdrijven. In principe heeft het gemeentelijk beleid invloed op deze ontwikkelingen. Stadsvernieuwing is een instrument om wijken en buurten fysiek en sociaal te upgraden en daarmee stadsvernieuwing op gang te brengen of te versnellen. In veel gevallen wordt gestimuleerd dat marktpartijen en de overheid zelf investeringen in achtergestelde wijken en eigen woningbezit doen, waardoor de prijzen stijgen. Het gevolg hiervan is dat ‘de woningmarkt potdicht zit, de publieke ruimte en voorzieningen in de stad onder druk staan. Schoolpleinen verdwijnen, kinderdagverblijven en huisartsen kunnen zich moeilijker vestigen, sportvelden en parken komen in de knel’.¹⁹¹ Verder neemt het aantal daklozen toe; in de afgelopen tien jaar is hun aantal in heel Nederland met de helft toegenomen tot 30.000.

‘Van wie is de stad?’ is ook de titel van een ambtswoninggesprek met burgemeester Halsema van Amsterdam in januari 2019. Met een kleine dertig mensen – waaronder journalisten, ambtenaren, wetenschappers en vertegenwoordigers van politie, Justitie en de AFM – is over dit thema gesproken. Het leidt tot een focus op ondermijning. In de aanpak van ondermijning richt de gemeente zich onder andere op ondoorzichtige

(internationale) financieringsconstructies, malafide investeringen in vastgoed en horeca, witwassen en mensenhandel. De gemeente maakt daartoe gebruik van big data en investeert in de ontwikkeling van expertise op het gebied van bijvoorbeeld financieringsconstructies. Hierbij werkt de gemeente nauw samen met de politie en het Openbaar Ministerie, maar wordt ook de verbinding gezocht met private partners als banken, notarissen en makelaars om de mogelijkheden tot informatiedeling en samenwerking te verkennen.

Het Functioneel Parket is bij dit ondermijningsbeleid betrokken. In 2019 wordt een iCOV-rapportage vervaardigd: een zogenoemde thema-scan vastgoed. Het iCOV heeft in 2019 25 vastgoedscans voor verschillende projecten en gemeenten uitgevoerd. Onderdeel van de scans is een sociale-netwerkanalyse van actoren die (in) direct bij vastgoedtransacties zijn betrokken.

Notarissen en makelaars zijn ook in bijna het hele land onderwerp van aandacht in programma’s van RIEC- en Fieldlab-projecten. Verder zijn er vastgoedprojecten binnen DNB, de Landelijke Dienst Informatie Organisatie (DLIO), de FIU, het AMLC en verschillende OOV-afdelingen van gemeenten. Vastgoed is ‘hot’.

5.3 Criminele netwerken in het vastgoed

In de bestuurlijke rapportage Klimop (2011), de grootste strafrechtelijk onderzochte vastgoedfraude in Nederland, wordt geconstateerd dat sprake is van een crimineel samenwerkingsverband van bonafide publieke en private personen die binnen de uitoefening van hun functie misbruik maken van hun positie, bevoegdheden en (in)formele macht om zichzelf en/of zakenpartners illegaal te verrijken. Het is de klassieke definitie van *white collar crime*.

De werkwijzen van de vastgoedfraudeurs voldoen aan de definitie van georganiseerde criminaliteit. Alleen richt de georganiseerde criminaliteit zich

- althans in Nederland - hoofdzakelijk op illegale markten, terwijl de vastgoedfraudeurs actief zijn in een legale sector waarin zij (op enkele uitzonderingen na) ook gewone, legale beroepen uitoefenen. Onderling vormen zij twee elkaar in tijd opvolgende ‘criminele samenwerkingsverbanden’ binnen een sector waarin zij met elkaar ook legaal zakendoen. De vastgoedfraude is een voorbeeld van een verdergaande verweving tussen illegaliteit en legaliteit. Immers de verdachten zijn (toonaangevende) legale actoren in de vastgoedwereld: gebruikmakend van de mogelijkheden die hun beroep biedt, worden handelingen verricht die nadeel berokkenen aan de onderneming waarin zij werkzaam zijn en die (uitsluitend) gericht zijn op eigen gewin. Het OM heeft zich in het strafrechtelijk onderzoek gericht op acht vastgoedprojecten.

Deze criminele netwerken in de bovenwereld komen ook aan bod in *On the Take. From Petty Crooks to President* (Chambliss, 1975). Chambliss heeft in de jaren zestig participerende observaties gedaan in het nachtleven van Seattle. Hij ging werken als barkeeper, uitsmijter, manusje van alles in kroegen, nachtclubs, bordelen en gokhuizen. Zijn vertrekpunt was het idee van de klassieke penoze: onderwereldfiguren die de touwtjes in handen zouden hebben van verschillende illegale markten.

Gaandeweg ziet Chambliss steeds meer gesprekken tussen die traditionele penoze met ambtenaren van bijzondere wetten en ambtenaren die vergunningen voor onroerend goed, bouwprojecten en stadsontwikkeling uitgeven. En hij ziet ook gesprekken tussen wethouders, politici en mensen uit de *financial services industry* (banken, verzekeraars, makelaars, juridisch adviseurs). Daardoor kantelt zijn beschrijving en analyse van hoe (georganiseerde) misdaad opereert van de klassieke onderwereld naar een gevarieerd beeld van steeds wisselende contacten en daaruit voortvloeiende gezamenlijke criminele handelingen waarin de grens tussen *white collar* en onderwereld steeds diffuser wordt.

¹⁸⁹ Milikowski, F., *Van wie is de stad*. De strijd om Amsterdam. Atlas, 2018

¹⁹⁰ <https://www.bol.com/nl/f/van-wie-is-de-stad/9200000085063326/>

¹⁹¹ <https://deggvanamsterdam.nl/wie-beslist-over-de-stad/>

Dit perspectief zien we ook in Nederland halverwege de jaren negentig. En in de recente notitie van de minister van Justitie over 'ondermijning'.¹⁹²

In de rapportages van de Commissie-Van Traa vinden we de begrippen 'functionele en symbiotische relaties'. Hiermee wordt ook afstand gedaan van het abstracte onderscheid tussen 'onder- en bovenwereld'. Transportbedrijven en internationale handelsfirma's bijvoorbeeld maar ook financiële dienstverleners trekken soms samen op. In Seattle en in de toenmalige drugswereld onderhouden *white collars* onderling en met de onderwereld symbiotische relaties.¹⁹³

5.4 De Rekenkamer van Eindhoven

5.4.1 Eigen huis op orde? (2013)

De Rekenkamer heeft de governance van vast maatschappelijk vastgoed als beleidsinstrument niet doelmatig en doeltreffend is, met het sportvastgoed als uitzondering. Bovendien vertonen de basale bedrijfseconomische gegevens gebreken: een transparant overzicht van de omvang en waarde, de kosten en opbrengsten, de onderhoudsvoorzieningen, financiële afspraken met gebruikers, de beheerssystematiek ontbreekt.

De informatievoorziening schiet op de volgende punten tekort:

- Er is slechts gedeeltelijk zicht op de exploitatie van het vastgoed; met name de huur- en gebruikersovereenkomsten zijn niet actueel en onvolledig;
- Het feitelijk gebruik van gebouwen in termen van bezettingsgraad en meervoudig gebruik is niet in kaart gebracht;
- De verschillende databestanden met betrekking tot vastgoed kunnen (nog) niet aan elkaar gekoppeld worden;
- Sturing en monitoring van het maatschappelijk vastgoed is onvoldoende; informatie kan

onvoldoende snel, betrouwbaar en transparant worden geleverd, waardoor beleidsmatige afwegingen door zowel het college als de raad niet op basis van feitelijke informatie kunnen worden gemaakt;

- De totale financiële bijdrage die de gemeente via vastgoed verleent aan gesubsidieerde instellingen is voor raadsleden niet inzichtelijk; er is geen integraal totaaloverzicht van alle directe (subsidie) en indirecte bijdragen (fiscale huur en huurachterstanden) aan instellingen;
- Vraag en aanbod van maatschappelijk vastgoed is onvoldoende inzichtelijk.
- De mogelijke functionaliteit of gebruikskwaliteit van het vastgoed wordt niet geïnventariseerd;
- De financiële risico's binnen de vastgoedportefeuille zijn niet in beeld; risicoanalyses worden incidenteel gemaakt en niet vastgelegd;
- De totale kapitaallasten (gebouw gebonden kosten) bedragen circa 24 miljoen euro (afschrijvingen en rente) en de geraamde inkomsten voor 2013 18 miljoen euro; een transparante verklaring voor dit verschil is slechts op hoofdlijnen bekend;
- Er is sprake van toenemende achterstallige huur bij diverse huurders van gemeentelijk vastgoed;
- Afspraken over sociale huur in langlopende contracten zijn niet getoetst aan de huidige regelgeving;
- Over de mate van actualiteit van de onderhoudsplanningen zijn de gemeenten verdeeld.
- Er is sprake van een ernstig (aan)sturingsprobleem van de gemeentelijke sector vastgoed;
- Deze sector werkt incident gestuurd; er is sprake van een vicieuze cirkel: de informatiebasis is niet op orde, ambtenaren reageren op incidenten en zijn daardoor niet in staat om orde op zaken te stellen;

- Er wordt onvoldoende integraal gewerkt; beleid van andere sectoren werkt onbedoeld negatief op de sector vastgoed en andersom;
 - De adviezen van de afdeling Control worden onvoldoende opgevolgd; verbeteringen worden in gang gezet, maar niet gemonitord en leiden niet tot het gewenste resultaat.
 - Er zijn tal van negatieve gevolgen van de informatie- en sturingsproblemen voor de samenwerking met externe partijen in de stad;
 - In de verhouding wethouder/directie/sectorhoofd is sprake van een zogenaamde Bermuda- driehoek: het is niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en informatie lijkt te verdwijnen;
- De conclusie is dat de transparantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk vastgoedbeheer ernstig in het geding zijn. Verbeteringen in de informatievoorziening, strategische sturing en interne organisatieaansturing zijn dringend gewenst.

5.4.2 Vervolgrapport 2014

In een vervolgrapport uit 2014 schrijft de Rekenkamer van Eindhoven dat er verbeteringen zichtbaar zijn, maar dat deze onvoldoende ver gaan. De bedrijfseconomische informatie voor vastgoed is nog niet voldoende op orde. Daardoor kunnen verschillende politieke keuzevraagstukken onvoldoende aan bod komen of hangen deze in het luchtledige. De tekortkomingen belemmeren de gemeente ook in het samenspel met maatschappelijke partners en in haar ambities om een regierol te spelen rond maatschappelijk vastgoed. Belangrijke organisatorische voorwaarden om de hersteloperatie te laten slagen zijn nog onvoldoende ingevuld.

5.4.3 Nota Vastgoedbeleid (2016)

De gemeente Eindhoven is eigenaar, hoofdhuurder, verhuurder en gebruiker van een omvangrijke vastgoedportefeuille. Deze bestond per 1 januari 2016 uit 797 gebouwen en objecten voor maatschappelijke functies, zoals sport, welzijn, cultuur en onderwijs. De verkoop van vastgoed zal in veel gevallen verlopen via een makelaarskantoor. Voor

het contracteren van een makelaar worden minimaal drie offertes aangevraagd. Per object wordt een selectie gemaakt en daarbij wordt vooral gelet op een proactieve houding, creativiteit, goede communicatieve vaardigheden en de juiste attitude. Er wordt niet per se gegund op laagste courtage, maar primair op verwacht resultaat. Verder is bij de selectie van belang dat het makelaarskantoor aantoonbaar streeft naar 'social return'. Dat houdt in dat een investering naast het 'gewone' rendement ook een concrete sociale winst (return) moet opleveren.

Bij courante objecten gaat de gemeente af op de prijsinschatting van de makelaars in de offertes. De taxateur en de makelaar zijn in dat geval dezelfde partij. Als de verkoopopdracht los moet staan van de taxatie-opdracht wordt de taxatie verricht door een onafhankelijke gecertificeerde taxateur. Zeker bij incurante objecten en in moeilijke marktomstandigheden is de afgelopen jaren gebleken dat de betrouwbaarheid van de getaxeerde marktwaarde gering kan zijn, ondanks de expertise van de taxateur. Het belang van een taxatie moet in dit licht worden genuanceerd. Het ontvangen van meerdere biedingen vanuit de markt geeft een minstens zo betrouwbaar beeld van de marktwaarde.

5.4.4 DSP-rapport Veiligheid 2018-2021

Dit rapport is gericht op ondermijning in relatie tot drugscriminaliteit. Vastgoed wordt genoemd in relatie tot witwassen en mensenhandel. Respondenten geven aan dat er de afgelopen tijd veel grote veranderingen zijn geweest binnen de gemeentelijke organisatie: drie decentralisaties, een reorganisatie en veel personeelsswisselingen. De afdeling Veiligheid is te veel losgeweekt van de afdeling Toezicht en Handhaving. Hierdoor worden de 'ogen en oren in de wijk' niet optimaal benut. Zowel toezicht en handhaving als vergunningen zouden een grotere rol kunnen vervullen bij het tegengaan van ondermijning (vervullen van een preventieve en signalerende functie). De reorganisatie heeft echter een negatief effect gehad op

¹⁹² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/11/tk-versterking-aanpak-ondermijning>

¹⁹³ In de Nederlandse literatuur bijvoorbeeld Van Gestel (2008), Vastgoed & fout. Een analyse van twaalf strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar illegale en criminele praktijken in de woningsector.

de slagkracht in de organisatie, omdat netwerken en contacten verloren zijn gegaan. Tegelijkertijd geven ketenpartners aan dat zij de juiste personen in de gemeentelijke organisatie (inmiddels) wel weten te vinden.

Volgens vele respondenten wordt er te veel gedacht in kolommen: veiligheid heeft inhoudelijk sterke raakvlakken met het ruimtelijk domein en het sociaal domein, maar de doelen binnen deze kolommen komen op onderdelen niet altijd overeen. Daardoor is er niet altijd een gedeeld gevoel van urgentie. Voor de aanpak van veel veiligheidsprioriteiten is inzet van het sociaal domein nodig. Maar samenwerking is soms moeilijk, bijvoorbeeld vanwege de verschillende doelen. Daarbij komt dat er niet altijd financiën verbonden zijn aan de prioriteiten en respondenten aangeven dat collega's uit andere kolommen alleen meewerken in opdrachten als deze gepaard gaan met budget.

5.4.5 Het Beleidskader Veiligheid 2018-2022

Ondermijning is een cruciaal thema in de veiligheidsaanpak, aldus het Beleidskader Veiligheid 2018-2022. Het gaat dan specifiek om: hennep-teelt, synthetische drugs, mensenhandel en aanpak zware criminelen.

Dit is een prioriteit, omdat

- de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit in Eindhoven - maar ook in de regio Oost Brabant - en de verwevenheid ervan met legale structuren als horeca, vastgoed, vervoer en financiële en juridische dienstverlening, een serieuze bedreiging vormt voor de veiligheid en integriteit van de stad;
- ondermijning een corrumperend effect heeft op de samenleving en de rechtsorde aantast.

5.4.6 Programma Ondermijning

De diverse gemeentelijke onderdelen (ruimtelijk en sociaal domein, veiligheid etc.), de externe partners in de publieke sector (zoals politie) en de private sector (zoals ondernemers) staan aan de

lat om van Eindhoven dé aantrekkelijke stad te maken voor inwoners, bezoekers en ondernemers - een stad waar Eindhovenaren en bezoekers zich welkom, thuis en veilig voelen. Ondermijnende criminaliteit zorgt ervoor dat een - veelal kwetsbaar - deel van de inwoners niet volwaardig kan participeren in de samenleving of de kansen hierop sterk zien verminderen.

Doel van het Programma Ondermijning is ondermijning stoppen - door repressie - maar zeker ook inhoud geven aan preventie. Ook door inwoners en ondernemers weerbaar te maken tegen invloeden van ondermijnende criminaliteit.

Het programma is volgens betrokkenen ook ingegeven door de behoefte om de geloofwaardigheid en transparantie van de gemeente te vergroten. Alsmede om nog meer inhoud te geven aan een lange termijnstrategie om duurzaam niet-integer gedrag te voorkomen.

Er is sprake van diverse zichtbare en minder zichtbare ondermijningsproblematiek in bepaalde kwetsbare wijken: drugsproblematiek (dealen/productie), malafide verhuur en ondermijning. Om maatschappelijk effect te bereiken wil de gemeente een duurzame aanpak van ondermijning: duurzaam is voorkomen. Interessant is dat men twee zijden van de 'ondermijningsmedaille' onderscheidt: drugscriminaliteit en witteboorden-criminaliteit. De gemeente heeft weinig zicht op de wereld achter het vastgoed en waar deze twee vormen van ondermijnende activiteiten de integriteit en leefbaarheid van de gemeente raken. De gemeente is op zoek naar handelingsperspectieven. Hierbij is een sterke verbinding met het landelijk programma Bestuurlijke Weerbaarheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Doelstelling daarvan is gemeenten in de volle breedte meer weerbaar te maken tegen ondermijning en antidemocratische processen.

Ondermijning belemmert de gemeentelijke domeinen om optimaal te presteren en de Eindhov-

ense ambities te verwezenlijken, omdat zij (de samenwerking tussen) deze domeinen ontwricht. Daarom worden de aanpak van ondermijning en de ambitie van Eindhoven ondersteund en wordt de maatschappelijke en bestuurlijke weerbaarheid versterkt.

Het programma ondermijning is gericht op de aanpak van:

- De infrastructuur (strategisch denken en handelen)
- Ondermijnende netwerkstructuren
- (Financieel-)economische ondermijning

Iemand die zijn crimineel verdiend vermogen openlijk wil besteden zonder al te veel last te hebben van de overheid zal dit vermogen moeten witwassen. En daarbij komt de verwevenheid van de onder- en bovenwereld het meest tot uitdrukking: bezit van of zeggenschap over dekmantelbedrijven, investeringen in vastgoed, vermengen van crimineel geld met de legale omzet van een bedrijf, het gebruiken van talrijke soorten legale facilitators voor transacties en constructies, het sponsoren van sportclubs ('criminele weldoers') of donaties aan geloofsgemeenschappen. Ondermijning van het economisch stelsel leidt tot verlies van vertrouwen in het fiscale stelsel en besmetting van beroepsgroepen, zoals notarissen, accountants en advocaten. De betrokkenheid van tal van financiële dienstverleners in de vastgoedbranche wijst erop dat veel witgewassen geld in Nederlands vastgoed terecht komt (zie de diverse bronnen in hoofdstuk 3, waaronder het Nationale Dreigingsbeeld 2019).

5.4.7 Cluster Financieel-economische ondermijning

Het doel van de acties binnen het cluster Financieel-economische ondermijning is de bewustwording stimuleren en een aanpak van witteboorden-criminaliteit te ontwikkelen.

Het veelomvattend programma besteedt met name aandacht aan:

- Misbruik van vastgoed en malafide verhuur en

ondermijning.

- Misbruik van vastgoedexploitatie en speculatie.
- Misbruik van vastgoed waaronder de aanpak van spookbewoning.
- Aandacht voor financiële dienstverleners en witwassen.
- Mentaliteitsverandering binnen de gemeente.

De acties hebben verschillende doelen:

- Vergroten van zicht op en inzicht in de aard en omvang van de diverse thema's.
- Versterken van de bestuurlijke weerbaarheid door bewustwording en kennis binnen het ambtelijk apparaat over vastgoed/ondermijning/witwassen te vergroten.
- Opwerpen van barrières tegen witwassen via vastgoed.
- Versterken van de interne/externe netwerken over deze onderwerpen.
- Vergroten van zicht op en inzicht in witwassen bij onroerend goed- en financiële facilitators.

Voor de uitvoering zijn een programmamanager Woonoverlast en Ondermijning en een projectleider Veiligheid aangesteld. Zij werken samen met de Programmalijs maatschappelijke weerbaarheid Taskforce-RIEC.

5.5 Veldwerk vooronderzoek Eindhoven

5.5.1 Inleiding

In het kader van dit deelonderzoek voor 'Samen' worden op basis van openbare bronnen en interviews vijf praktijkgevallen beschreven met een korte nabespreking. Vervolgens worden de belangrijkste bevindingen uit interviews met diverse partijen thematisch weergegeven om te eindigen met enkele aanbevelingen.

5.5.2 Vier praktijkgevallen

Casus 1 Drugswinsten

Onderzoek Voshai is een langdurig onderzoek naar een man met veel vastgoedbezit en onverklaarbaar vermogen. In 2010 doet zich een aantal geweldsincidenten voor, die door de burgemeester in verband worden gebracht met de s van wiet aan Eindhovense shops. Yener Ç., eigenaar van de Grasshopper, is witheet over die suggestie. 'Door (burgemeester) Van Gijzel moet ik me nu schamen om mijn zaak binnen te stappen. Alles wordt in onze schoenen geschoven. Niet één van mijn collega's zou zich ooit met dingen van dat kaliber bemoeien.' Ook over zijn leveranciers weet hij voldoende, zegt Capkurt. 'Die zitten in de categorie: oude hippie die met zorg wiet kweekt.' Een leverancier waarover schimmige verhalen de ronde doen, zou er bij de coffeeshops direct uitvliegen. De ernstige criminele teelt, die gepaard gaat met afrekeningen, gedwongen huiskweek en harddrugs, verdwijnt volgens Ç. in de straathandel en naar het buitenland.

In 2016 doet de politie een inval in het huis van een 42-jarige man die verdacht wordt van betrokkenheid bij witwassen. Volgens Het Eindhovens Dagblad en een bron van Crimesite gaat het om Sener Ç. Bij een zwager lag 450.000 euro, elders 30 kilo hennep. Er is toen beslag gelegd op al diens zakenpanden, waarbij hij wel de huurpenningen mocht blijven innen, zodat zijn zaken door konden gaan. Volgens de krant is er beslag gelegd op zeventig panden in Eindhoven en Helmond, waarvan de verdachte eigenaar zou zijn. Het Openbaar Ministerie zou vermoeden dat hij crimineel geld witwast in onroerend goed. De man heeft veel studentenpanden in bezit. Gemeentelijke diensten in Eindhoven onderwerpen deze panden al twee jaar aan intensieve controles. De verdachte is van begin 2000 eigenaar van coffeeshop Grasshopper. Op grond van de Wet Bibob is zijn vergunning afgenomen. Recentelijk zijn de man en zijn accountant vervolgd en veroordeeld voor witwassen. In 2017 volgt de rechtszaak. Mocht de verdachte schuldig worden bevonden aan witwassen dan kan de overheid hem ook de zeven miljoen euro ontnemen die hij in de afgelopen jaren aan huur ontving. Dit blijkt tijdens de behandeling van zijn klaagschrift om weer de beschikking te krijgen over een door het OM bevroren rekening. De verdachte ligt al jaren onder het vergrootglas van het OM en het bestuur. Het OM denkt dat hij onroerend goed heeft gekocht met witgewassen drugswinst. Dat geld zou naar Turkije zijn gesluisd, waarna hij het van een kennis aldaar terug leent.

Casus 2 Vriendjespolitiek I

Een woning en een loods worden verkocht aan X en Y. Een wethouder heeft dit afgesproken en prijsafspraken gemaakt; B en W hebben het besluit geformaliseerd. De bepaling van de waarde roept intern binnen de gemeente vragen. Die hebben te maken met het opdrachtgeverschap, de vraag of/wel niet een tweede taxatie is uitgevoerd en condities van de verkoop.

Casus 3 Vriendjespolitiek II

In deze casus is sprake van vermeende vriendjespolitiek waarbij de schijn is/bestaat dat bij een verkoop van onroerend door de gemeente aan een woningbouwcorporatie de marktwaarde en enkele contractuele verplichtingen 'De vriendschappelijk relatie ten behoeve de stad dient te prevaleren boven de contractuele afspraken'.

Casus 4 Notaris werkt mee

In de verkoopprocedure van Eindhoven staat dat een koper de gekochte woning voor zelfbewoning moet gebruiken. In deze casus verklaart de koper dat te doen levert de woning direct door aan een derde. De notaris verleent medewerking, terwijl deze weet (of zou moeten weten) hoe de verkoopprocedures van de gemeente zijn. Op vragen van de gemeente zou de notaris later hebben aangegeven dat de gemeente geen partij was bij de overeenkomst tussen de verkoper en koper en had hij er geen moeite mee dat de zelfbewoningsplicht werd doorkruist. Op de vervolgvraag of in deze casus niet sprake is van een ABC-transactie antwoordde de notaris dat de koper de koopsom daadwerkelijk heeft gestort op zijn derdenrekening. De makelaar vertelt de gemeente dat de notaris en de opvolgende koper goede bekenden zijn van elkaar.

De laatste drie praktijkgevallen onderscheiden zich van de eerste, doordat er geen sprake is van mogelijke betrokkenheid van de georganiseerde (drugs)criminaliteit. Deze gevallen lijken eerder in de context te passen van de Klimop-analyses: in de vastgoedwereld bestaan informele samenwerkingsrelaties waar binnen een legale context (bestuur, ambtelijke organisaties, financiële dienstverleners en vastgoedondernemers) soms illegale handelingen worden verricht. Hierbij zijn individuen en/of de organisaties gebaat.

5.5.3 Bevindingen interviews

5.5.3.1 Inleiding

Tussen mei en augustus zijn tien telefonische interviews gehouden met functionarissen van de gemeente, medewerkers van de politie, drie notarissen en een officier van justitie. Aan de interviews nemen steeds twee functionarissen van het gemeentelijke OOV-projectteam deel.

In de interviews wordt de respondenten gevraagd om aanvullend beleidsnotities, casuïstiek en/of de

namen van mogelijke andere respondenten. Met drie respondenten zijn vervolggesprekken gevoerd: een notaris, een politiemanager en een beleidsambtenaar van de gemeente. Uit deze gesprekken zijn cases naar voren gekomen.

Uit de interview en vervolggesprekken komen diverse thema's naar boven.

5.5.3.2. Agendering vastgoed en ambtelijke reorganisaties

Tien tot twaalf jaar geleden speelde in Eindhoven een vastgoedzaak, waarbij een wethouder on-eigenlijk werd beïnvloed. De ambtenaren die dit hebben meegemaakt vonden het een 'spannende' tijd, waarin de wethouder uiteindelijk het veld heeft moeten ruimen. Het leidt tot rapporten van de gemeentelijke Rekenkamer, aanscherping van het vastgoedbeleid, herstructurering van het ambtelijke apparaat, de governance-onderzoeksopdracht en deelname aan dit 'Samen'-onderzoek. Verder wordt in 2015 een integraal vastgoedteam gevormd en een projectleider aangesteld. Ook worden er nieuwe kaders vastgesteld, waaronder

een vier-ogen principe en een integriteitsprotocol Dienst Stedelijke Ontwikkeling. De structuur van het ruimtelijk domein wordt verhelderd en in delen van de stad worden projectleiders gebiedsmanagement aangesteld. Deze zijn ambtelijk opdrachtgever en huren projectleiders in. De gemeente bouwt zelf niet, maar schrijft tenders uit en op enig moment komt daarbij een projectontwikkelaar aan tafel, die vrijwel nooit eigen geld heeft en afhankelijk is van financiers en beleggingsmaatschappijen. De uitvoering en de exploitatie van het project gebeuren buiten het gezichtsveld van de gemeente. In deze fase spelen makelaars en notarissen een rol.

Eindhoven heeft een subsidie gekregen in het kader van BZK-project Weerbare Overheid, dat lokale besturen wil wapenen tegen ondermijning.

5.5.3.3 Kwetsbaarheden vastgoedprocessen

In de interviews wordt een aantal kwetsbaarheden genoemd:

- Verschil tussen beleidsmatige kaders en de praktijk: er is veel in gang gezet, maar dat is nog niet overal geborgd.
- Openbare aanbesteding is op papier geregeld, maar op de voorgeschreven procedure worden twijfelachtige uitzonderingen gemaakt.
- Er is een zeker cynisme over de 'papieren werkelijkheid' en men vermoedt dat de aandacht voor dit onderwerp terugloopt, ondanks bewustwordingssessies.
- Taxatiewaarde is - ondanks de nieuwe regels - soms nog een grijs gebied; dat is een risico omdat dit 'gruwelijk uit de hand kan lopen'. Waardebepalingen in het vastgoed zijn niet in kaders te vangen; aan het eind van ieder boekjaar wordt onderhandeld over de waarde van bestaand en nieuw vastgoed. Dit proces is niet transparant.
- Tijdens projecten worden inschattingen gemaakt van toekomstige huuropbrengsten, maar ook dit proces is niet altijd transparant; idealiter wordt uitgegaan van een minimaal percentage, maar hier wordt soms een spel gespeeld.

- Taxaties en prognoses zijn kortom niet altijd even rationeel en kunnen daardoor in de toekomst onbedoelde financiële consequenties hebben; ook voor de gemeente.

5.5.3.4 Fragmentatie ambtelijk apparaat

Ondanks de agendering van vastgoed en ondanks de reorganisaties worden vragen gesteld bij de interne consistentie. Zo maken verschillende afdelingen en functionarissen verschillende afspraken. Het gemeenteteapparaat is een 'meerkoppig monster'.

5.5.3.5 Verschillende dynamiek

Er zijn binnen het gemeentelijk apparaat twee processen, die niet sterk zijn gekoppeld. Het vastgoedproces en het veiligheidsdomein hebben ieder hun eigen dynamiek. Veiligheid en integriteit worden '(nog) te weinig aangekaart en er is (nog) te weinig "geleend gezag" van de Driehoek. De aandacht voor veiligheid/integriteit binnen het gemeentelijk apparaat is "reactief, incidenteel" en nog "geen vast onderdeel denken en handelen ambtelijke diensten".'

5.5.3.6 Kennisniveau ambtenaren

Ambtenaren denken te weinig door en zijn niet kritisch genoeg. Zij weten vaak niet goed met wie zij zakendoen, wie de partijen zijn en aan wie zij verhuren. 'Wij hebben geen idee wat er met ons vastgoed gebeurt.'

5.5.3.7 Problemen ambtelijk-bestuurlijke relaties

De respondenten spreken van cliëntelisme en veronderstellen te nauwe banden tussen bestuurders en particulieren en/of vastgoedspelers. Vermoedelijk is hierbij geen sprake van opzet en samenspanning, maar meer van onwetendheid en naïviteit.

Geopperd wordt een 'moreel beraad' in het leven te roepen, waarin binnen en tussen afdelingen wordt gesproken over de kwaliteit/integriteit: doen we het goede en durven we te escaleren als iets niet deugt? Er bestaat in de ambtelijke

please-cultuur terughoudendheid om bestuurders tegen te spreken.¹⁹⁴

5.5.3.8 Intuïtie en systeemkennis

In het hoofdonderzoek wordt gewezen op leemten in de kennis over de aard en omvang van vastgoedfraude/ondermijning /witwassen en de rol van notarissen, makelaars en taxateurs. We zien dit ook in Eindhoven. Een ambtenaar die betrokken is bij onderdelen van het gemeentelijk vastgoedbeleid stelt een 'testje' voor: stel een lijstje samen van vijf mensen 'waar je niet zo'n goed gevoel bij hebt' en vergelijk die onderling. Het 'is vijf keer raak': de namen matchen.

Tegenover deze zogenoemde straat- of ervaringskennis - een combinatie van (in)directe aanwijzingen en intuïtie - staat systeemkennis. In het landelijk onderzoek bestaat in verschillende operationele processen 'wetenschap' van (georganiseerde) drugscriminelen die illegale winsten geleidelijk gebruiken voor het opkopen en exploiteren van onroerend goed. Deze 'doorgroeiende' kopen meer onroerend goed en trekken zich geleidelijk terug uit de dagelijkse drugsdeal werkelijkheid. Illegaal en legaal geld (huurinkomsten, winst uit aan- en verkoop) raken vermengd. Beleidsmedewerkers en analisten, maar ook rechercheurs, het OM, de TCI-, Fieldlab- en RIEC-medewerkers

en de opsporing staan voor de grote opgave om hun 'straatkennis' te onderbouwen en zo nodig bewijsmateriaal te leveren voor (straf-)rechtelijke procedures. Dat geldt niet alleen voor casus 1 (en andere druggerelateerde zaken), maar ook voor de veronderstelde 'criminele netwerken' waarin bestuurders, ambtenaren, notarissen, makelaars en de vele spelers uit de vastgoedmarkt (projectontwikkelaars, beleggingsinstellingen, banken en anderen) binnen de uitoefening van legale functies en activiteiten elkaar illegaal verrijken.

5.6 Conclusies

De gemeente is begonnen met de agendering van vastgoed, integriteit en financieel-economische ondermijning, door de doorlichting van de ambtelijke organisatie op kwetsbaarheden en risico's. Hiermee 'ontstijgt' Eindhoven de meer traditionele incidentgerichte aanpak en geeft inhoud aan preventie (in de geest van barrièremodellen). Kwetsbaarheden zijn: beleid op papier komt niet overeen met de praktijk; fragmentatie van het ambtelijk apparaat in dit dossier; de potentieel corrumperende werking van te intensieve relaties tussen vastgoedactoren, het politiek-bestuurlijk systeem en het ambtelijk apparaat. En verschillen tussen de 'systeemkennis' over ondermijning en de 'straatkennis' van een aantal publieke functionarissen.

¹⁹⁴ Zie ook bijlage a Theoretisch kader waarin aandacht wordt geschonken aan het (on)vermogen in sociale en professionele gesprekken om 'vrijmoedig te spreken', 'dialogen aan te gaan' en/of 'lastige gesprekken te voeren'. Formele beleidskaders staan of vallen met de vraag of deze in de praktijk worden nageleefd of informele machtsrelaties een rol spelen (over regelen).

► 6. Belangrijkste conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Notarissen, makelaars en taxateurs hebben een poortwachtersfunctie bij het voorkomen en bestrijden van witwassen. Deze functie is wettelijk verankerd in de Wwft. (Inter)nationaal wordt vastgoed in verband gebracht met witwassen. Deze poortwachtersfunctie in relatie tot vastgoed staat centraal in dit onderzoek.

Het onderzoek heeft een driedelige vraagstelling:

- Wat is het draagvlak onder notarissen, makelaars en taxateurs voor naleving van de Wwft en hoe kan dit draagvlak verder worden versterkt?
- Wat is de aard en omvang van de (on)bewuste betrokkenheid van notarissen, makelaars en taxateurs bij witwassen en/of andere vormen van criminaliteit? En, hoe kan het inzicht in aard en omvang worden vergroot?
- Hoe is de samenwerking binnen de overheid en tussen de overheid en het notariaat, de makelaardij en taxateurs georganiseerd en hoe kan deze samenwerking verder worden vormgegeven?

6.2 Draagvlak

Draagvlak

Het draagvlak voor de Wwft neemt toe. De rol van de KNB en brancheverenigingen in de makelaardij daarbij is wezenlijk. Zij vervullen drie elkaar versterkende rollen: een initiërende, een ondersteunende en een toetsende rol. Door middel van voorlichting, organiseren van opleidingen, ondersteuning van het meldproces, vertrouwensnotarissen, opstellen van fraudebeleid, meldpunten en een stelsel van collegiale toetsing wordt het draagvlak groter.

Het aantal meldingen neem gestaag toe. In de afgelopen vijf jaar hebben notarissen, makelaars en taxateurs 4500 ongebruikelijke transacties gemeld bij de FIU-Nederland. Daarvan zijn 3600 gedaan door 1150 vennootschappen en 2000 gerelateerd aan vastgoed. De meldingen over vastgoed zijn gedaan door 800 verschillende melders.

De KNB en brancheverenigingen NVM, VBO en Vastgoedpro zetten in het Wwft-debat in woord en geschrift een morele toon aan tegenover hun leden.

De KNB (wettelijk beschermd beroep, publiek orgaan met verordenende bevoegdheid) onderscheidt zich hierin van de makelaarsverenigingen en geeft meer inhoud aan de drie rollen dan de

makelaarsverenigingen. De NVM, VBO en Vastgoedpro geven inhoud aan de drie onderscheiden rollen. Alleen de NVM heeft een systeem van collegiale toetsing ingevoerd.

Vanuit het perspectief van de Wwft is het problematisch dat er veel partijen actief zijn in het vastgoed die niet zijn aangesloten bij brancheverenigingen.

De beroep- en brancheverenigingen bevinden zich tussen hamer (overheid) en aambeeld (leden). Er is sprake van 'opstandige betrokkenheid': er is meer draagvlak en de leden doen weliswaar - zeker de laatste jaren - meer meldingen van ongebruikelijke transacties, maar de poortwachtersfunctie wordt beïnvloed door een combinatie van onwetendheid, desinteresse, weerstand tegen administratieve verplichtingen (waaronder de onderzoeksplicht), kritiek op de meldprocedure en het veronderstelde geringe effectiviteit van de Wwft. Ook wordt verwezen naar het gebrek aan feedback, angst voor repercussies als de melder bekend zou worden en de gebrekkige juridische mogelijkheden om inhoud te geven aan de onderzoeksplicht. In de literatuur worden ook economische verklaringen gegeven voor deze 'opstandige betrokkenheid'. De commerciële logica verschilt dan van de juridische/normatieve logica van de Wwft. Er zijn grijze gebieden waarin de context van de zakelijke relaties, de deal en de commerciële belangen variëren. Afhankelijk van die wisselende contexten worden beslissingen genomen die niet altijd worden ingegeven door de normativiteit van de Wwft.

De motivatie om de maatschappelijk breed aanvaarde poortwachtersfunctie te vervullen lijdt onder de 'opstandige gehoorzaamheid'.

6.3 Conclusies aard en omvang

Aard en omvang

Er is geen openbare informatie over of bewijs voor corruptie van de onderzochte poortwachters door de georganiseerde drugsmisdaad. Er zijn geen strafrechtelijke veroordelingen op basis van artikel 140 Strafrecht ('lidmaatschap criminele organisatie').

De FIOD geeft aan dat tot 2017 23 strafrechtelijke onderzoeken zijn afgesloten waarin notarissen en makelaars een rol spelen. Omdat geen toestemming is verkregen om deze in te zien kunnen geen uitspraken worden gedaan over de aard van de verdenking ('lidmaatschap criminele organisatie, Wwft-overtredingen of anderszins'). Tientallen respondenten wijzen op 'doorgroeiers': mensen uit de drugswereld die in de loop van de tijd zijn gaan investeren in onroerend goed. 'Doorgroeiers' zijn dan zelf niet meer betrokken bij operationele drugsprocessen. Het onroerend goed wordt gebruikt als belegging, om wit te wassen en/of te exploiteren voor de drugsproductie. Er zijn in de eerste helft van 2020 tientallen vastgoed/ondermijning/witwasprojecten in het land waarin 'doorgroeiers' worden genoemd. De strafrechtelijke bewijslast om poortwachters en deze 'doorgroeiers' met elkaar in verband te brengen in termen van lidmaatschap van een criminele organisatie wordt als moeilijk ervaren.

De onderzoeks-, meld- en bewaarplicht worden niet altijd nageleefd. De verklaring ligt in de 'opstandige betrokkenheid' van individuele notarissen, makelaars en taxateurs, maar ook in de gepercipieerde ingewikkelde wet- en regelgeving en onvoldoende onderzoeksmogelijkheden en commerciële belangen. Het aantal zaken - afgezet tegen het totaal aantal poortwachters en het totaal aantal tucht- en strafrechtelijk witwaszaken - is beperkt.

Tussen 2010 en 2019 worden per jaar gemiddeld 1.241 witwaszaken door het Openbaar Ministerie aangebracht. Er zijn 361 rechterlijke uitspraken over witwassen tussen april 2015 en augustus

2020 waarvan 33 betrekking hebben op notarissen, 13 op makelaars en 2 op taxateurs. Op de website van het OM vinden we 619 witwasvermeldingen (2015-2019): waarvan 16 gaan over notarissen, 7 over makelaars en geen enkele over taxateurs. Tussen 2008 en begin 2020 zijn 2988 tuchtrechtspraken gedaan, waarvan 16 betrekking hebben op notarissen in relatie tot de Wwft. In deze bronnen lopen Wwft-zaken en fraudezaken door elkaar.

In de afgelopen twintig jaar zijn notarissen en makelaars veroordeeld voor fraude (valsheid in geschrifte, misbruik derdegeldrekening). De exacte omvang daarvan is niet goed te bepalen, maar is op basis van bestaande registraties gering.

Taxaties blijken nogal eens het resultaat van onderhandelingen tussen zakelijke partijen waarbij commerciële boven juridische/normatieve belangen prevaleren. Hier kan sprake zijn van fraude, maar er zijn nauwelijks tucht- of strafrechtelijke uitspraken.

De AML- datasystemen zijn door hun incident-, delict- en dadergericht karakter ongeschikt voor strategische analyses over deze poortwachters. Strategische analyses komen langzaam tot ontwikkeling. De informatiepositie van AML-organisaties wordt negatief beïnvloed doordat zij relatief weinig capaciteit hebben voor het totaal aantal meldingsplichtige poortwachters. De controlekans is eens in de drie tot vijf jaar en toezichthouders controleren per jaar enkele procenten van de onder toezichtgestelden. Er is sprake van ondercapaciteit welke urgenter wordt door de explosieve toename van FIU-meldingen.

Er worden steeds meer vastgoedanalyses (dreigingsanalyses, scans, risicoanalyses, ondermijningsbeelden etc.) gemaakt waarin de rol van poortwachters aan de orde is, maar deze zijn nog te weinig precies. Er is sprake van een mix van aannames, (theoretische) risicoanalyses, gebruik van casuïstische kennis en ondermijningstaal. De

beelden over poortwachters zijn sterker dan de geregistreerde feiten. Bovendien vertoebelt de aandacht voor drugscriminaliteit het feit dat de omvang van witwassen binnen criminele netwerken van bonafide marktpartijen 30% hoger is dan de drugseconomie.

Er is een begin gemaakt met geautomatiseerde data-analyses (vastgoed, risicogericht toezicht, ondermijning, transactie-monitoring), maar de bruikbaarheid daarvan in de toezicht- en handhaving praktijk is nog onduidelijk.

De publieke sector beschikt over onvoldoende civiele-, fiscale- en bedrijfseconomische kennis om (inter)nationale witwasconstructies te doorgronden. Dat is bij de politie sterker het geval dan bijvoorbeeld de FIOD.

6.4 Conclusies samenwerking

De samenwerking binnen de overheid neemt toe. Binnen AML-organisaties is sprake van ontschotting (integratie van afdeling en datasystemen). Bovendien zijn vele tientallen multidisciplinaire samenwerkingsverbanden ontstaan die zich richten op witwassen/ondermijning in relatie tot poortwachters.

De wettelijke beperkingen om informatie uit te wisselen, bureaucratische deelbelangen en een te grote gerichtheid op relatief kleine zaken (halen van targets) spelen samenwerking binnen de overheid parten. De AML-organisaties zijn relatief klein en de verschillende multidisciplinaire 'tussenconstructies' als RIEC's, Fieldlabs en programma's zijn financieel kwetsbaar.

De publiek-private samenwerking verbreedt en verdiept zich. Er bestaan legio politieke, beleidsmatige en operationele samenwerkingsverbanden. Beroeps- en brancheverenigingen spelen via daarvoor vrijgestelde beleidsmedewerkers een rol in vrijwel alle geïnventariseerde programma's en projecten rondom witwassen/ondermijning in relatie tot poortwachters. Desondanks leeft ook

hier (over en weer) onvrede over de beperkte mogelijkheden van informatie-uitwisseling. En, bestaan over en weer (nog) te veel stereotiepe denkbeelden.

De aandacht voor samenwerking is gefixeerd op de fysieke wereld en gaat vrijwel voorbij aan de instrumentele en zeker de rechtsbeschermende waarden van de nieuwe digitale wereld van AI en algoritmen.

De toon van de PPS-dialogen is veelal constructief maar op onderdelen nodeloos polariserend. Uitblijvende politieke besluitvorming over verruiming van de onderzoeksplicht in het kader van de Wwft speelt hier een rol. De samenwerking binnen de overheid neemt toe. Binnen AML-organisaties is sprake van ontschotting (integratie van afdeling en datasystemen). Bovendien zijn vele tientallen multidisciplinaire samenwerkingsverbanden ontstaan die zich richten op witwassen/ondermijning in relatie tot poortwachters.

De wettelijke beperkingen om informatie uit te wisselen, bureaucratische deelbelangen en een te grote gerichtheid op relatief kleine zaken (halen van targets) spelen samenwerking binnen de overheid parten. De AML-organisaties zijn relatief klein en de verschillende multidisciplinaire 'tussenconstructies' zijn financieel kwetsbaar. De publiek-private samenwerking verbreedt en verdiept zich. Er bestaan legio politieke, beleidsmatige en operationele samenwerkingsverbanden. Beroeps- en brancheverenigingen spelen via daarvoor vrijgestelde beleidsmedewerkers een rol in vrijwel alle geïnventariseerde programma's en projecten rondom witwassen/ondermijning in relatie tot poortwachters. Desondanks leeft ook hier (over en weer) onvrede over de beperkte mogelijkheden van informatie-uitwisseling. En, bestaan over en weer (nog) te veel stereotiepe denkbeelden.

De aandacht voor samenwerking is gefixeerd op de fysieke wereld en gaat vrijwel voorbij aan de instrumentele en zeker de rechtsbeschermende

waarden van de nieuwe digitale wereld van AI en algoritmen.

De toon van de PPS-dialogen is veelal constructief maar op onderdelen nodeloos polariserend. Uitblijvende politieke besluitvorming over verruiming van de onderzoeksplicht in het kader van de Wwft speelt hier een rol.

6.5 Conclusies vooronderzoek Eindhoven

De gemeente is vanaf 2013 begonnen met de agendering van vastgoed, integriteit en financieel-economische ondermijning, door de doorlichting van de ambtelijke organisatie op kwetsbaarheden en risico's. Hiermee 'ontstijgt' Eindhoven de meer traditionele incidentgerichte aanpak en geeft inhoud aan preventie (in de geest van barrièremodellen). Kwetsbaarheden zijn: beleid op papier komt niet overeen met de praktijk; fragmentatie van het ambtelijk apparaat in dit dossier; de potentieel corrumperende werking van te intensieve relaties tussen vastgoedactoren, het politiek-bestuurlijk systeem en het ambtelijk apparaat. En verschillen tussen de 'systeem-kennis' over ondermijning en de 'straatkennis' van een aantal publieke functionarissen.

6.6 Aanbevelingen draagvlak

Algemeen

- Zet als KNB en NVM, VBO en Vastgoedpro in woord en geschrift nog meer de morele toon van de maatschappelijke functie van poortwachters ten aanzien van witwassen en fraude en beklemtoon dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is.
- Versterk de samenwerking tussen de auditbureaus van de KNB en de NVM met het BFT en het Bureau Toezicht Wwft Belastingdienst en voer een collegiaal toezichtstelsysteem in binnen VastgoedPro en VBO.
- Ontwikkel als poortwachters een rijkere verantwoordingsbereidheid door onafhankelijk

evaluatieonderzoek te laten uitvoeren naar de kwaliteit en effectiviteit van het auditsysteem, het instituut vertrouwensnotarissen en de verschillende (commerciële) Wwft-opleidingen. En, communiceer de best practices van bijdragen aan toezicht- en opsporingsonderzoeken.

- Wetgever en brancheverenigingen: maak een nieuwe wettelijke regeling waarin (opnieuw) 'de makelaar onroerend goed' een beschermde titel wordt, integreer de bestaande brancheverenigingen, verplicht het lidmaatschap daarvan en versterk het onafhankelijk toezicht.
- Branchevereniging(en): professionaliseer het systeem van collegiale toetsing.
- Overheid en beroeps- en brancheverenigingen: laat verkennen of het op termijn mogelijk is geautomatiseerd matches te maken tussen voorgenomen handelingen en de data die zijn opgeslagen in de bestanden van de FIU-Nederland, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel etc.

Meer specifiek:

- Organiseer met AML-partners (besloten) bijeenkomsten, neem hieraan deel en geef gewicht aan het maatschappelijk belang.
- Ondersteun intern beleidsfunctionarissen die de beroepsgroepen vertegenwoordigen binnen het VNO-NCW, binnen het MKB, naar de leden toe en in het toezicht- en opsporingsveld.
- Organiseer een jaarlijkse 'Notaris en witwassen'-lezing, een jaarlijkse 'Makelaar en witwassen'-lezing en een jaarlijkse 'Taxateur en witwassen'-lezing.
- Stel namens de KNB en makelaarsbrancheverenigingen (bijzondere leerstoelen 'Fraude en Witwassen' in aan Nederlandse universiteiten.
- Ga gesprekken aan met hogescholen en universiteiten om in het bestaande curriculum

voor (beroeps)opleidingen vakken op te nemen als filosofie/ethiek, ondermijning en corporate social responsibility.

- Benoem onafhankelijke derden als auditor, zoals wetenschappers, gepensioneerden notarissen/makelaars), (plaatsvervangend) rechters.
- Maak net als in het RUSI-rapport Known Unknowns meer onderscheid tussen de zwarte schapen, de onwilligen en de compliant leden en toon meer creativiteit en positiviteit in de (publieke) communicatie over de rol van notarissen, makelaars en taxateurs. Handel volgens de strategie van positive enquiry: communiceer de best practices.
- Plaats net als de FIU-Nederland op de website casus van verantwoordelijke notarissen en dienstverleners die inhoud hebben gegeven aan de Wwft.
- Publiceer de halfjaarrapportages (KNB) en meta-rapportages (NVM) over de collegiale toetsen. Niet alleen op de websites, maar werk samen met wetenschappers en publiceer ook in vak- en criminologische vakbladen.
- Laat als beroepsorganisatie en branchevereniging(en) - in samenwerking met vakgroepen criminologie, corporate governance, business ethici en toezichthouders - strategische analyses maken van incidenten, collegiale toetsing, tucht- en strafzaken.
- Breng meer differentiatie aan in de discussie over vastgoedfraude/Wwft-overtredingen (en ondermijning) binnen het notariaat tussen kleine/middelgrote kantoren (70%) en de grote Zuidas-kantoren (30%); breng in de makelaardij meer differentiatie aan tussen woning, bedrijfs- en agrarisch onroerend goed en lokale/nationale en internationale makelaarskantoren die ook in Nederland functioneren.
- Geef als KNB (en Justitie) steun aan het Fieldlab-experiment Magtch.
- Anticipeer op (inter)nationale denkbeelden over de digitale toekomst van het notarisambt door studies te laten uitvoeren naar blockchain technologie.

- Ga als brancheverenigingen in de makelaardij gesprekken aan met de overheid over het koppelen van het Midas-systeem, de KVK, het Kadaster, het bestuurders- en aandeelhoudersregister en toezichthouders.

Aanbevelingen overheid

- Agendeer het ‘collectiviteitsprincipe’ (indachtig de nieuwe wetgeving over verenigingen en de denkbeelden van Noordhoek)¹⁹⁵
- Zorg dat bestuurders én commissarissen van stichtingen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen zowel in als buiten faillissement aansprakelijk gesteld kunnen worden voor onbehoorlijke taakvervulling.
- Versterk de rol van de brancheverenigingen conform de Wet bestuur- en rechtspersonen (in behandeling bij de Eerste Kamer).
- Geef de KNB een grotere rol bij het vestigingsbeleid van nieuwe (kandidaat) notarissen; versterk de rol van ringvoorzitters (analoog aan deken van de orde van advocaten).
- Verken of het op termijn mogelijk is geautomatiseerd matches te maken tussen voorgenomen notarishandelingen en de data die zijn opgeslagen in de bestanden van de FIU-Nederland, de Belastingdienst, de Kamer van Koophandel etc.

6.7 Aanbevelingen zicht op aard en omvang

- Gebruik het Multidisciplinaire Interventie Team (MIT) voor de verdere ontwikkeling van organisatie-overstijgende (financiële) intelligence. Neem poortwachters en mensen met een financieel-economische achtergrond aan.
- Investeer in multidisciplinaire opleidingen financieel-economische criminaliteit (‘meervoudig kijken’). Betrek poortwachters

daarbij en HBO/universitaire vakgroepen (accountancy, belasting- en internationale financiering, forensische IT etc.).

- Laat onafhankelijke analyses uitvoeren van financiële intelligence binnen AML-organisatie (gelijk die door de Inspectie OOV van de Nationale Politie).
- Breng meer eenheid aan in de verschillende big data-projecten vastgoed/ondermijning.
- Breng meer balans aan tussen de prioritering van druggerelateerde witwasconstructies en die fraude-gerelateerde witwasconstructies.
- Gebruik het Multidisciplinaire Interventie Team (MIT) als hefboom voor de ontwikkeling van organisatie-overstijgende (financiële) intelligence. Neem daartoe ook poortwachters en mensen met een financieel-economische achtergrond aan.
- Investeer in multidisciplinaire opleidingen financieel-economische criminaliteit (‘meervoudig kijken’). Betrek poortwachters daarbij en HBO/universitaire vakgroepen (accountancy, belasting- en internationale financiering, (forensische IT etc.).
- Laat onafhankelijke evaluaties uitvoeren van financiële intelligence binnen AML-organisatie (gelijk die door de Inspectie OOV van de Nationale Politie).
- Breng meer eenheid aan in de verschillende big data-projecten vastgoed/ondermijning.
- Breng meer balans aan tussen de prioritering van druggerelateerde witwasconstructies en die fraude-gerelateerde witwasconstructies (Functioneel Parket-zaken).
- Bescherm klokkenluiders beter en verhoog de vergoedingen voor klokkenluiders.

6.8 Aanbevelingen samenwerking

Algemeen

- Leg uit wat er mogelijk is als de nieuwe Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden (WGS) wordt aangenomen en maak een Plan B voor deze WGS indien deze niet wordt aangenomen.
- Werk de mogelijkheden van anoniem melden door poortwachters verder uit en stimuleer feedback mogelijkheden door FIU.
- Maak wrijvingskosten (bureaucratie, overleg, beperkte verantwoording) inzichtelijk; richt de aandacht niet op kleine zaken om targets te halen; praat over ‘rare perverse financiële prikkels’ in de rechtshandhaving en de negatieve werking daarvan op toezicht en handhaving.
- Verdubbel de capaciteit van het toezicht (BFT, Bureau Toezicht Wwft) en fintel-organisaties; herzie de financiering van alle AML-organisaties en maak een deel daarvan afhankelijk van de omvang/diepgang van multidisciplinaire samenwerkingsverbanden waarin deze participeren.
- Maak maatschappelijke effecten van (organisatorische en multidisciplinaire) interventies meer kwalitatief inzichtelijk (‘rijker verantwoorden’).
- Communiceer niet alleen uitspraken, onderzoeken en veroordelingen in relatie tot notarissen en makelaars (negatieve taal), maar communiceer ook de bijdragen (meldingen, samenwerking in concrete onderzoeken, signalen) van notarissen en makelaars (positieve taal).
- Agendeer de ‘Financiële Politie Nederland’ (FPN) en breek de discussie over integratie van de opsporing (politie, bijzondere opsporingsdiensten, Kmar) open. De helft van het personeel heeft een achtergrond in de (forensische) accountancy, forensische

IT, compliance, civiel- en fiscaal recht (‘meervoudig kijken’).

- Stel een Algoritme Autoriteit in en een meldplicht voor algoritmegebruik.

Meer specifiek:

Over informatie-uitwisseling

- Hak knopen door over de wens van het notariaat en de makelaardij om toegang te krijgen tot het UBO-register te geven en de wens om onderling en met relevante anderen signalen te mogen uitwisselen over cliënten ‘met een luchtje’.
- Idem het voorstel om FIU-meldingen van notarissen en makelaars door de brancheverenigingen te mogen doen of via gespecialiseerde compliance-bedrijven.
- Idem het idee om de fiscale- en doelbinding in de wetgeving op onderdelen te verruimen, waardoor AML-organisaties (FIU, iCOV, de Belastingdienst) eerder informatie mogen delen en meer feedback mogen geven aan meldplichtigen (vgl. ook het stoplicht-convenant in Amsterdam van makelaars en de politie).

Over ‘botsende institutionele logica’s’

- Maak de ‘rare perverse financiële prikkels’ in de rechtshandhaving en de negatieve werking daarvan op toezicht en handhaving bespreekbaar; accepteer dat afrekenen op cijfers die vaak zijn gekoppeld aan financiële vergoedingen geen ‘problem solving’ (maatschappelijke belangen) is.¹⁹⁶
- Maak ‘dumbing down’ (uitsluitend aandacht voor klein bier) bespreekbaar binnen AML-organisaties.
- Leer van het Tilburg University/Harvard-model (voor de Fieldlabs) om meer creativiteit en flexibiliteit toe te laten.
- Benoem functionarissen die blijk hebben

¹⁹⁵ De logica van de collectieve actie stoelt op het gegeven dat normconform gedrag van een grote groep mensen niet in incidentele tikken op de vingers ligt maar in gemeenschappelijkheid en dus het organiseren van collectiviteiten

¹⁹⁶ Vergelijk de brandbrief van de politie, rechtbanken Overijssel/Gelderland, het Openbaar Ministerie en de burgemeesters Bruls en Marcouch aan minister Grapperhaus hierover: ‘de financiering moet anders en daarover moet een stevige discussie worden gevoerd’. Zie: De Gelderlander, 24-07-2020 ‘Prestatie-eisen dwarsbomen het bestrijden van misdaad in Oost-Nederland: miljoenen kunnen beter besteed worden’.

gegeven van ‘ondernemerschap’, het vermogen om tegengas- en tegenspraak te geven en creatief zijn.

- Neem netjes afscheid van ‘remmers in vaste dienst’ binnen organisaties en samenwerkingsverbanden.
- Herzien de financiering van AML-organisaties en maak een deel daarvan afhankelijk van de omvang/diepgang van multidisciplinaire samenwerkingsverbanden waarin deze participeren.
- Stel jaarlijks een vast budget en een flexibel samenwerkingsbudget vast en formuleer een aantal samenwerkingsdoelstellingen.
- Ontwikkel een meerjarige evaluatiecyclus samenwerkingsverbanden waarin door het WODC en/of universiteiten naar de FEC-Raad, het AMLC, de RIEC’s, Fieldlabs etc. worden doorgelicht en aanbevelingen voor verbetering worden gedaan.
- Ontwikkel een multidisciplinair HRM-beleid en neem in arbeidsovereenkomsten op dat beleidsambtenaren, leidinggevend, het middenkader en uitvoerders horizontale stappen in hun loopbaan maken.
- Zet een systeem van inblikstages op waarin functionarissen gedurende een bepaalde tijd bij elkaar in de keuken kijken.
- Betrek de banken en poortwachters bij dit HRM-beleid: neem mensen met een bedrijfseconomische achtergrond aan binnen de overheid en publieke functionarissen binnen het bedrijfsleven.
- Maak ‘samen’ onderdeel van functionering- en beoordeling gesprekken: maak stages, extra onderwijs.

Over ‘rijker verantwoord’

- Maak maatschappelijke effecten van (organisatorische en multidisciplinaire) interventies meer kwalitatief inzichtelijk.
- Accepteer ‘dat cijfers niet hele verhaal vertellen...toch?’ en zoek naar een rijker verantwoord en sturing: maak dit voller van inhoud, rijker van vorm en rijker in de relatie

tot samenwerkingspartners.

- Geef per AML-organisatie en -samenwerkingsverband aan welk onderliggend probleem op welke wijze is geadresseerd (anders dan met cijfers over activiteiten) en wie daar baat bij heeft.

Over AML-dialogen

- Overheid: breng balans aan tussen criminalisering van dienstverleners en pleidooien voor samenwerking.
- Overheid: scheer niet hele beroepsgroepen over een kam en breng meer differentiatie aan in AML-conversaties tussen compliant gedrag (naleving), complicit gedrag (medeplichtigheid) en complacent gedrag (zelfgenoegzaamheid) van notarissen en makelaars.
- Overheid en poortwachters: breng meer differentiatie aan tussen grote Zuidas-kantoren (notariaat) en het overgrote deel van middelgrote en kleine kantoren (merendeel) en voor de makelaardij tussen de woningmarkt, de agrarische markt en de business markt.
- Overheid: communiceer niet alleen uitspraken, onderzoeken en veroordelingen in relatie tot notarissen en makelaars (negatieve taal), maar communiceer ook de bijdragen (meldingen, samenwerking in concrete onderzoeken, signalen) van notarissen en makelaars (positieve taal).

6.9 Aanbevelingen vooronderzoek Eindhoven

- Driehoek: agendeer vastgoedintegriteit nog intensiever. Draag uit dat veiligheid en integriteit basisprincipes zijn van de stad Eindhoven en onderdeel zijn van de verdere ontwikkeling van de conglomeraat Eindhoven waardoor de stad onderscheidend wordt voor ondernemers, investeerders en bewoners.
- Versterk het Programma Ondernijning en maak een onderscheid tussen ondernijning in de gangbare zin (door de georganiseerde drugscriminaliteit) en ondernijning als gevolg van mogelijke te nauwe relaties tussen de

vastgoedwereld en de gemeente (BW en gemeentelijk apparaat).

- Investeer in opleidingen voor het ambtelijk apparaat om het kennisniveau over vastgoedprocessen, integriteit en ondernijning te vergroten.
- Start Vastgoed- dialogen binnen de gemeente.
- Start Vastgoed-dialogen met de markt en sluit daarvoor aan bij De Eindhoven Bouw Sociëteit, afdelingen van serviceclubs, de KVK en lokale vertegenwoordigers van de KNB, NVM en andere relevante brancheverenigingen.
- Richt een Platform Eindhoven Vastgoed Integriteit op.

6.10 Tot slot

In de opzet en uitwerking van het onderzoek en de aanbevelingen neem ik afstand van wat ik de ‘kwantitatieve school’ in discussie over ondernijning, witwassen en georganiseerde misdaad noem. De versimpeling door de ‘kwantitatieve school’ neemt af en toe groteske vormen aan.¹⁹⁷

De afgelopen jaren zijn cijfers over inbeslagnames, omvangsschattingen van witwassen en drugsproductie, liquidaties en geruchtmakende strafzaken aan de orde van de dag.¹⁹⁸ Er is terecht verontwaardiging. Maar de ‘ergheid’ van dingen uitgedrukt in cijfers, zegt betrekkelijk weinig over de onderliggende kwaliteit van AML-organisaties. Of de effectiviteit.¹⁹⁹ ‘Ergheid’ in maten en soorten

vertoebelt ons zicht op de onderliggende kwaliteit van wet- en regelgeving en evenzoveel kwalitatieve vragen.

In de oplossingsrichting komt de ‘kwantitatieve school’ vaak niet verder dan meer capaciteit, meer middelen en meer bevoegdheden. Dat is in zekere zin teleurstellend, want simpel. En, deze oplossingsrichting kan (on)bewust leiden tot de roep om meer (straf)rechtelijke repressie. Dat is in het geheel geen schuttingwoord en essentieel in een rechtsstaat. Maar de belofte van repressie als oplossing voor onderliggende maatschappelijke vraagstukken is in de praktijk niet zo eenvoudig.²⁰⁰ De ‘kwantitatieve school’ lijkt niet veel interesse te hebben in de kwalitatieve versterking van zelfregulering, verhoging van het draagvlak voor naleving noch mobilisering van het bedrijfsleven (en poortwachters). Nog te veel wordt met een rietje naar de Nachtwacht gekeken.

De ‘kwantitatieve school’ gaat voorbij aan de uitspraak in 2019 van de minister van Justitie waarmee ik ben begonnen: ‘Er is meer aandacht nodig voor: versterking van integrale intelligence, analyse kracht, informatiebeelden en een verbeterd zicht en grip op criminele geldstromen.’

De ‘kwantitatieve school’ lijkt ook te gemakkelijk voorbij te gaan aan de kwaliteit van het toezicht, de kwaliteit van de opsporing, de kwaliteit van

¹⁹⁷ Schuilenburg, M. Hysterie. Een cultuuriagnostische BoomFilosofie, 2019

¹⁹⁸ <https://www.uu.nl/nieuws/jaarlijks-16-miljard-euro-witwassen-in-nederland>; Tops, P. en J. Tromp, De achterkant van Amsterdam (2019); <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/13/jaarlijks-wort-in-nederland-bijna-13-miljard-euro-witwassen-39980118>

¹⁹⁹ De ‘kwantitatieve school’ komert zich niet om wetenschappelijke inzichten (theorie en empirie) uit de bestuurskunde, de criminologie noch de politiewetenschap. Marc Schuilenburg analyseert in zijn Hysterie. Een cultuuriagnostische BoomFilosofie de gelijktijdige oppervlakkigheid en de uitvergrot van de ergheid van veiligheidsgebeurtenissen. Ook het negeren van wetenschappelijke inzichten over de complexiteit van PPS-constructies, het bestaan van tegengestelde belangen, doelstellingen, bevoegdheden en culturen en het veronachtzamen van gefundeerde inzichten over de betrekkelijkheid van het repressieve model zijn voorbeelden van intellectuele armoede.

²⁰⁰ Fijnaut, C. e.a. Politie misdaadbestrijding. De ontwikkeling van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politieke misdaadbestrijding sedert de jaren ‘60. Den Haag, 1985. Deze vorm van bestrijding draagt op zichzelf in het algemeen niet of nauwelijks bij tot vermindering van misdaad; - versterkt en/of gericht politieoptreden kan wel bewerkstelligen dat zich een geringere of geen verdere stijging van misdaad voordoet, maar daarbij dient wel te worden bedacht dat dit effect slechts betrekking kan hebben op zg. zichtbare delicten, dat dit optreden in de praktijk vaak niet lang vol te houden is of al vlug in geen verhouding meer staat tot het behaalde resultaat, en dat dit effect nogal eens teniet wordt gedaan door verplaatsingseffecten: verplaatsing van de delicten naar plaats, tijd, vorm, categorie van daders enz.; er kunnen zich echter ook onbedoelde negatieve effecten voordoen: overschrijding, respectievelijk disproportioneel gebruik van bevoegdheden; verstoring van de verhouding met (jongeren uit etnische) minderheden, verwaarlozing van andere politietaken, verslechtering van de verhoudingen in het korps, overbelasting van en tegenkanting in het justitieapparaat, en een toenemende organisatiegraad van bepaalde vormen van misdaad. Zie ook: Sparrow, M. The Regulatory Craft (2000) die wijst ‘deficiëncies of reactiv strategies’ waaronder de beperkte bijdrage aan ‘problem solving’. Nogal eens zijn deze strategieën een doel op zich. Zie ook het onderscheid van Reiner, R. (2010) tussen ‘fictional and factual policing’. De eerste belooft oplossingen, de tweede laat zien dat effecten beperkt zijn.

multidisciplinaire samenwerkingsverbanden, de kwaliteit van bestaande opleidingen, de kwaliteit van wet- en regelgeving, de kwaliteit van implementatie van de Wwft en de kwaliteit van publiek-private samenwerking.

Mijn aanbevelingen richt zich op een aantal van deze kwalitatieve onderwerpen en op de noodzaak om samenwerking verder te ontwikkelen. Samenwerking is geen doel op zich maar een noodzaak om de aanpak van witwassen (en fraude) intelligenter vorm te geven.

Dat is nodig, omdat AML-organisaties:

- een beperkte capaciteit hebben;
- ieder voor zich slechts zicht heeft op stukjes van de gehele internationale witwas-intelligence puzzel;
- zich overwegend kenmerken door een incidentgerichte repressieve handelwijze ('after the facts');
- zich richten op relatief easy targets om te voldoen aan kwantitatieve verantwoordingsmechanismen;
- daardoor nog te weinig inhoud geven aan het wegnemen van onderliggende - meer structurele - criminogene factoren (zoals bestuurlijke rapportages en het barrière-model beogen);
- te veel neerbuigendheid ten toon spreiden richting poortwachters en de mogelijkheden van samenwerking grovelijk onderschatten;
- een ontoereikend kennis- en ervaringsniveau hebben om de finesses van het internationale betalingsverkeer (fiscaliteit, civielrecht, bedrijfseconomie etc.) te doorgronden.

► Bijlagen

I	Theoretisch kader
II	Respondenten
III	Literatuur

► Bijlage I Theoretisch kader

Draagvlak: het fasenmodel van Van der Vijver

Aan het wetenschappelijk onderzoek naar het draagvlak voor naleving van de Wwft heeft Van der Vijver een fasenmodel toegevoegd.²⁰¹ Hij maakt een onderscheid tussen vier fasen: ontkenning, adoptie, cynisme en adaptie. In de ontkenningsfase werpen meldplichtigen het idee van betrokkenheid verre van zich. Als het al plaatsvindt dan zeker niet bij ons.

In de adoptiefase worden meldplichtigen realistischer en accepteren zij dat er problemen zijn. Als gevolg daarvan worden AML-maatregelen genomen en adopteert men de wettelijke verplichtingen. In het geval van notarissen, make-laars en taxateurs: de onderzoeks-, bewaar- en meldplicht.

In de cynische fase verandert de wil om samen te werken. Er wordt wel gemeld, maar feedback over het vervolg wordt gemist of de AML-preventiemaatregelen worden als te kostbaar ervaren. In de vroege literatuur (midden jaren negentig) wordt gesproken over 'opstandige betrokkenheid'. Er is draagvlak, maar het gaat allemaal niet van harte en het enthousiasme neemt af.

In de adoptiefase - vaak na incidenten zoals recent bij ING en ABN AMRO - komt er meer scherpheid in het politieke en maatschappelijk debat. Als gevolg daarvan zoeken private en publieke partijen weer naar actievere zelfregulering en intensivering van de samenwerking. Deze fasen geven aan dat AML-samenwerking constant in beweging is en 'dialoogvaardigheden' essentieel zijn.

Zijn poortwachters daadwerkelijk morele actoren die ook handelen in de geest van de Wwft? Is er draagvlak? Zijn deze dienstverleners zich bewust van deze grotere maatschappelijke verantwoordelijkheid?

Naleving meldplichtigen: het motievenmodel van Rakké en Huisman

In wetenschappelijk onderzoek naar de naleving van wetten worden drie motieven onderscheiden: economische, sociale en normatieve motieven.²⁰²

Economische motieven refereren aan het belang van de onderneming om economische doelen te bereiken, zoals het maximaliseren van winst, omzet of marktaandeel. Daarbij worden kosten en baten van compliance en non compliance

201 Vijver CD. van der: Politie justitie en partners; nieuwe stappen In: Crimineel geld; dreiging en aanpak, Gouda Quint, Arnhem 1995, pp. 65-75.
202 Zie onder meer Rakké en Huisman (2018).

afgewogen tegen het licht van deze doelen. Sociale motieven refereren aan het belang van de onderneming om waardering en respect te krijgen van voor de onderneming relevante actoren als klanten, werknemers, branchegenoten, omwonenden of het bredere publiek. Sociale motieven betreffen het voldoen aan descriptieve normen en prescriptieve normen. Descriptieve normen gaan over de perceptie van wat relevante anderen - zoals collega's - doen in vergelijkbare situaties. Prescriptieve sociale normen hebben betrekking op wat mensen denken dat van hen wordt verwacht.

Normatieve motieven hebben betrekking op wat ondernemingen vinden wat van hen mag worden verwacht. Normatieve motieven refereren aan het belang van de onderneming om regels na te leven vanuit het principe dat regels moeten worden nageleefd of vanwege het onderschrijven van het belang van de desbetreffende regel. Normatieve motieven worden sterk gevormd door de bedrijfs-cultuur en de *tone at the top* die uiteindelijk persoonlijke normen van medewerkers beïnvloeden.

Rakké en Huisman concluderen dat economische motieven zich aldus voordoen:

- De commerciële belangen in de eerste lijn van de organisatie staan op gespannen voet met het belang ongebruikelijke transacties te melden; er is veel aandacht voor 'kosten' in termen van tijd en moeite: het extra onderzoek voor een melding is soms te veel gevraagd, volgens meldplichtigen.
- Demotiverend zijn de uitgebreide meldprocedure en het gebruiksonvriendelijke meldprogramma van de FIU-Nederland: Go-AML.
- Accountants en de trustsector kiezen het behoud van klanten nogal eens boven het vervullen van de meldplicht.

Sociale motieven spelen vooral binnen organisaties een rol:

- Er is sprake van spanning en weerstand tussen de functionarissen die klantrelaties onderhouden en compliance.
- Respondenten verwijzen voor de sociale norm niet zo zeer naar wat andere bedrijven doen, maar ervaren vooral de algemene prescriptieve norm dat de maatschappij van hun onderneming verwacht dat die de poortwachtersfunctie vervult en de meldplicht naleeft.
- Het voorkomen van reputatieschade is een sterke motivatie om te melden.

Wat betreft normatieve motieven onderschrijven de meeste respondenten het belang van het melden van ongebruikelijke transacties ter voorkoming van witwassen, maar:

- er is kritiek op de manier waarop de meldplicht in de praktijk moet worden nageleefd;
- hoewel de risk-based benadering die de wetgeving voorstaat wordt onderschreven, roept de rule-based benadering waartoe men in de handhavingspraktijk wordt gedwongen, weerstand op;
- de gepercipieerde gebrekkigheid van de toezichthouders en de FIU bij de uitvoering van hun taken is dus van invloed op de meldingsbereidheid;
- het gebrek aan terugkoppeling door de FIU na een melding en het uitblijven van informatie over follow-up en over daadwerkelijke veroordelingen op basis van meldingen, ondermijnen het idee dat het melden van ongebruikelijke transacties effectief een bijdrage levert aan het bestrijden van witwassen;
- als gevolg daarvan neemt de normatieve motivatie om een melding te doen af.

Aard en omvang: FATF-typologie Financial Service Providers

De aandacht voor facilitators in relatie tot geor-

ganiseerde misdaad, fraude en/of ondermijning is niet van vandaag of gisteren. In 1996 sprak de Commissie-Van Traa al over verwijtbare betrokkenheid van dienstverleners.²⁰³ In 2013 kwam de FATF met een typologie voor gradaties van betrokkenheid ('involvement') van financiële dienstverleners ('legal professionals').²⁰⁴

FATF-gradaties van betrokkenheid bij witwassen en terrorismefinanciering

Onschuldig

- Rode vlaggen zijn niet zichtbaar.
- De notaris/makelaar of taxateur ziet het gewoonweg niet.

Onopzettelijk

- Basisverplichtingen van CCD-handelingen zijn uitgevoerd.
- Rode vlaggen zijn geconstateerd, maar de betekenis daarvan is niet gezien of het belang daarvan niet goed begrepen.

Alertheid/proactieve houding voor identificatie van rode vlaggen

Laag niveau verdenking

- Indien de melding verplicht is wordt dat gedaan.
- Voorzichtig met cliënt en indien noodzakelijk wordt de relatie beëindigd.

Hoog niveau verdenking

- FIU-melding wordt gedaan.
- Transactie wordt niet gedaan.

Geen actie voor identificatie rode vlaggen

'Wilfully blind'

- Transacties worden domweg uitgevoerd zonder verdere vragen te stellen.
- Melding is verplicht, maar wordt veelal niet gedaan.

Corruptie

- Door de vingers zien wordt structureel, meerdere transacties van dezelfde cliënt en/of relaties.
- Rode vlaggen structureel genegeerd.

Medeplichtig

- Kennis over criminele karakter van transacties en de cliënten.

Corruptie en medeplichtigheid zijn de meest indringende vormen van illegale financiële dienstverlening door facilitators. In de Nederlandse context zouden de dienstverleners dan verdacht kunnen worden van deelname aan een criminele organisatie (artikel 140 Sr.).

203 'Verwijtbare betrokkenheid' van notarissen, advocaten en accountants is geïntroduceerd door de Commissie-Van Traa (Inzake Opsporing, 1996), https://www.burojansen.nl/traa/bio_1_2.htm

204 Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals, FATF (2013).

Samen: het RUSI-rapport

In het Verenigd Koninkrijk brengt het Royal United Services Institute for Defence and Security (RUSI) in 2018 het rapport *Known Knowns. Plugging the UK's Intelligence Gap on Moneylaundering Involving Professional Service Providers* uit. Doelstelling is het overbruggen van de *intelligence gap* die bestaat tussen de opvattingen over de precieze rol van financiële dienstverleners bij witwassen en de rol die zij behoren te spelen bij de preventie van witwassen. Het AML-veld is ondanks de decennialange inspanningen nog steeds gefragmenteerd. Er zijn 25 “silo’s” van toezichthouders, handhavende instanties en opsporings- en inlichtingendiensten. Er is gebrek aan coördinatie. De organisaties verschillen qua functies, doelstellingen, capaciteit en culturen. Het gevolg is dat de gezamenlijkheid van de AML-inlichtingencyclus zwak ontwikkeld is. Er is een AML-intelligence kloof, die risico's met zich meebrengt. Het kan de compliance (de nalevingsbereidheid) van bedrijven en beroepen negatief beïnvloeden, waardoor het aantal en de kwaliteit van de meldingen kan afnemen. Het gevolg is dat het AML-systeem op leren voeten komt te rusten of slechts op papier bestaat.

In *Known Knowns* wordt geconstateerd dat de taal van de overheid (*narrative*) te eenzijdig is. In de overheidstaal is weinig begrip voor de specifieke vormen van dienstverlening noch begrip van verschillende markten. De overheidstaal kent niet veel nuances. De auteurs pleiten voor meer onderscheid tussen complicit, complacent en duped dienstverleners.²⁰⁵ Dat doet niet alleen meer recht aan de werkelijkheid, maar maakt het ook mogelijk om in toezicht, handhaving en opsporing met meer precisie te werk te gaan. De beperkte capaciteit kan dan - mits de uitwisseling van informatie en gezamenlijke analyses op orde zijn - ingezet worden tegen de medeplichtige dienstverleners.

In *Known Knowns* wordt een lans gebroken om in denken en handelen uit het harnas van het publieke AML-netwerk te breken. Ondernemingen en beroepen zijn niet alleen meldplichtig (en potentiële subjecten) maar ook samenwerkingspartners. De aard en schaal van publiek-private informatie-uitwisseling buiten het meldsysteem, dient het fundament te worden van het AML-systeem. Louter wettelijk eisen dat ongebruikelijke transacties gemeld moeten worden doet geen recht aan de potenties van andersoortige informatie. En dat kan alleen als de overheid gaat denken op verschillende niveaus en ook het bedrijfsleven gaat zien als partner.

Dat gebeurt in het Verenigd Koninkrijk middels nieuwe structuren met de grootbanken (o.a. *Joint Money Laundering Intelligence Taskforce*). Maar waarom niet ook met andere bedrijfstakken en beroepsgroepen? Dat zal moeilijker te organiseren zijn dan met de grootbanken, al was het maar omdat er veel meer midden- en kleinbedrijven moeten worden gemobiliseerd.

Samen: PPS-modellen

In de literatuur over privatisering van veiligheid en de opkomst van publiek-private samenwerking wordt onderscheid gemaakt tussen de ‘junior-partner’ theorie en de ‘loss prevention’ theorie.²⁰⁶ In het eerste model is de particuliere veiligheid een “verlengstuk” - het jongere broertje - van de overheid c.q. de politie. De doelstellingen, belangen, denk- en handelwijzen en culturen liggen in elkaars verlengde. Volgens het ‘loss prevention’ model is geen - of in ieder geval veel minder dan wij veronderstellen - sprake van gelijke doelstellingen en belangen.

De doelstelling van marktpartijen is het voorkomen van verliezen (‘loss prevention’): criminaliteit

is voor een bedrijf pas criminaliteit als het leidt tot verliezen. Het doen van aangifte wordt lang niet altijd gedaan, omdat dit kan leiden tot negatieve publiciteit (imago schade met effecten op beurswaarden en/of omzet). Liever wordt afscheid genomen van werknemers en/of cliënten en in plaats van mobilisering van het strafrecht is sprake van een alternatieve of parallelle conflictbeslechting: weigeren/halveren van verzekeringsclaims, ontslaan van werknemers (vaak met geheimhoudingsverklaringen afschrijven van verliezen) of terugbetalingsregelingen met frauderende werknemers. Deze parallelle wereld wordt ‘private justice’ genoemd. De conflictbeslechting is ingegeven door financiële belangen. Er wordt meer fraude opgespoord door in house security-afdelingen van banken, verzekeraars, telecom- en internetbedrijven, dan door de vele overheidsorganisaties bij elkaar. Daarnaast bestaat een contract securitymarkt van expertisebureaus, onderzoeks- en recherchebureaus, compliance en forensisch (IT) bedrijven. Zij worden door marktpartijen (en ook meer door overheidsdiensten) ingehuurd om fraude te onderzoeken. De rapporten worden gebruikt voor het doen van aangiften, maar overwegend hebben zij een functie in private justice.²⁰⁷ Processen die niet als de overheid een normatief doel hebben (vergelding, straf, generaal-preventieve werking), maar een pragmatische functie (voorkomen/beperken van verliezen of terugvorderen van verliezen).²⁰⁸

Anders dan de ‘junior-partner’ theorie wordt gesteld dat sprake is van gescheiden realiteiten (‘multiple realities’).²⁰⁹ De overheid en de markt hebben ten aanzien van criminaliteit veel minder raakvlakken dan algemeen wordt aangenomen. Denk hierbij ook aan de discussies over aangiften, maar ook de (inter)nationale discussie over het (verplicht) melden van cyber-incidenten en in dit onderzoek meldingen Wwft. De ‘loss-prevention’ theorie stelt dat sprake is van ‘strategische ontwijking’: onregelmatigheden, fraude en andere vormen van criminaliteit worden niet altijd gemeld en afgedaan buiten het strafrecht om.²¹⁰ Dit heeft raakvlakken met de economische motieven die worden genoemd in het motievenmodel van Rakké en Huisman (zie hierboven).

Samen: voorbij het repressieve denken

Toezicht en handhaving zijn idealiter geen doel op zich, maar hebben als maatschappelijke opdracht om problemen op te lossen (‘problem solving’). Maar slagen zij daarin? Repressief optreden heeft een beperkt effect op onderliggende problemen²¹¹ en richt zich veelal op een beperkt aantal overtreders en verdachten. Het levert geen bijdrage aan de identificatie van geleegenheidsstructuren noch het aandragen van ideeën over het wegnemen daarvan. Hierdoor ligt de nadruk op het verkeerde soort resultaten: halen van targets, voldoen aan bureaucratische vereisten. Sparrow (2000) noemt een aantal deficiënties op van reactieve/repressieve strategieën: die te veel doel op

²⁰⁵ Zie ook het theoretisch kader over de gradaties van bewuste betrokkenheid.

²⁰⁶ Hoogenboom, A.B., Het Politiecomplex. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche. Arnhem, 1994.

²⁰⁷ <https://intersentia.com/en/public-and-private-justice.html> Uzelac, A. and C.H. van Ree, Public and Private Justice. Intersentia, 2007. Zie ook: Giabardo, C.V., Private Justice: The Privatisation of Dispute Resolution and the Crisis of Law in Wolverhampton Law Journal, Vol. 4, 2020

²⁰⁸ <https://research.vu.nl/en/publications/corporate-security-and-private-justice-danger-signs> Meerts, C.A. and N. Dorn, Corporate security and private justice: danger signs? In European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice Volume 17 number 2 2009. Zie ook: Meerts, C.A. Corporate Investigations, Corporate Justice and Public-Private Relations. Palgrave MacMillan, 2019

²⁰⁹ Zie noot 185.

²¹⁰ Zie ook: <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/forensisch-onderzoek-in-de-markt.aspx> Koops, B.-J. Marktwerving in het forensisch onderzoek. Tilburg, 2010.

²¹¹ Zie in dit verband ook het pionierswerk van Jan van Dijk die eind jaren 80 preventie ‘binnenreed’ in het ministerie van Justitie (WODC) en aandacht ging vragen voor maatregelen die zich richten op:

1. Het wegnemen van oorzaken, en niet op het straffen van de dader;
2. Preventie richt zich primair op de periode voor de daad, en niet na de daad;
3. Preventie is slachtoffer-, situatie- en dadergericht, en daarmee dus breder dan de uitsluitend dadergerichte aanpak;
4. Preventie gaat uit van een veelheid van actoren (politie, lokaal bestuur, maatschappelijk middenveld, bedrijfsleven en individuen) en instrumenten en maatregelen (voorlichting, sociale controle, technopreventie, functioneel toezicht) in tegenstelling tot de politieke/juridische aanpak gebaseerd op primair het strafrecht. Zie: https://www.researchgate.net/publication/305778723_Als_de_dag_van_gisteren_Een_aantal_bijzondere_herinneringen_aan_Jan_JM_van_Dijk_gedurende_zijn_periode_op_het_ministerie_van_Justitie_1981_-_1998

zichzelf zijn en met vertoon van macht niet echt bijdragen aan de oplossing van onderliggende problemen. Preventie staat niet echt op de radar. Repressie suggereert oplossingen die in werkelijkheid schijnoplossingen zijn, veelal voor de (politieke/organisatorische) scène. Reactieve/repressieve interventies richten zich te veel op laaghangend fruit en dienen daarmee eerder bureaucratische dan maatschappelijke belangen. Reactieve/repressie interventies komen altijd te laat 'after the facts': de schade is dan al aangericht. Reactieve/repressieve interventies zijn incident gedreven. En die incidenten doen zich min of meer toevallig voor. Reactieve/repressieve interventies leggen de nadruk op verkeerde resultaten: statistieken van handelingen zijn belangrijk, maar zeggen niet veel over maatschappelijke effecten van toezicht en handhaving. De handelingen zijn belangrijker dan de vraag of een bijdrage wordt geleverd aan 'problem solving'. Reactieve/repressieve interventies zijn niet vol te houden omdat steeds weer andere incidenten (al dan niet ingegeven door politiek-maatschappelijke druk) zich blijven voordien. Repressie is als schieten met schot hagel: hopen dat je wat raakt. Het 'antwoord' vanuit de toezichhouders en handhavers is dan standaard: 'All we need is more of what we do already'. 'Hervormingen' komen dan neer op meer van hetzelfde: meer controles, meer waarschuwingen, meer boetes, meer tuchtzaken, meer FATF-rapporten, meer witwasnotities van de departementen, meer strafzaken, meer compliance. Hervormingen zijn minder afhankelijk van wet- en regelgeving dan van de houding en het gedrag van leidinggevers en uitvoerders van meldplichtige ondernemingen en beroepen. Compliance van onder toezicht gestelde ondernemingen levert een bijdrage aan normstelling en normhandhaving en levert op den duur een bijdrage aan het oplossen van onderliggende problemen. Voor echte hervormingen moeten AML-organisaties inzien en kunnen accepteren dat hun eigen (veelal re-actieve/repressieve) opdracht te beperkt is. Dat is niet gemakkelijk omdat de geschiedenis, tradities, handelingsrepertoires en culturen van AML-orga-

nisaties in belangrijke mate 'gestold' zijn. Voor een volgende hervormingsstap moeten zij, volgens Sparrow, werken aan een 'geïntegreerde compliance strategie'.

'Geïntegreerd' heeft in ons land een traditie. Vanaf de publicatie van het rapport Samenleving en criminaliteit (1985) is sprake van ketensamenwerking, integrale aanpak, multidisciplinaire teams, nodale oriëntatie, bestuurlijke aanpak en publiek-private samenwerking. Een op compliance gerichte strategie heeft evenzeer een traditie. Grote strafrechtelijke onderzoeken worden inmiddels standaard voorzien van bestuurlijke rapportages waarin voorstellen worden gedaan om oorzaken en gelegenheidsstructuren die ten grondslag liggen aan de strafzaak weg te nemen. De ontwikkeling en toepassing van barrière-modellen is een ook een alternatief voor de puur subject-gerichte aanpak. Barrière-modellen identificeren onderliggende problemen die ten grondslag liggen aan crimineel gedrag. Werp barrières op en lever daarmee een preventieve bijdrage aan problemen. In plaats van keer op keer subjecten repressief aan te pakken. Betrokkenen moeten dat dan ook wel willen.

Samen: AML als houding

'Samen' is ontleend aan In Together. The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation (Sennet, 2012). Dit boek gaat over de overgang van een 'tribale samenleving' die in zichzelf is gekeerd, stereotiep denkt en handelt, egoïstisch is en uitsluitend gericht op eigenbelang, maar overgaat naar een 'moderne samenleving'. Wat voor samenleving geldt kan ook opgaan voor organisaties. De 'moderne' organisatie kenmerkt zich door 'dialogovaardigheden'. Kun je je verplaatsen in de ander? Begrijp je zijn/haar belangen? Ben je bereid te onderhandelen? Zijn compromissen mogelijk? Ga je alleen voor je eigen bureaupolitieke of commerciële belang of ben je je bewust van het feit dat je 'onderdeel bent van een grote geheel'? Kun je je daar - als dat nodig is - ondergeschikt aan maken?

Het betoog van Sennet gaat in de kern om de houding en instelling van mensen, over omgangsvormen en de cultuur van samenwerken. In de literatuur wordt in dit verband aandacht gevraagd voor het vermogen om 'lastige gesprekken' te voeren, 'vrijmoedig te spreken' en om principes van 'crucial conversations' inhoud te geven. Sennet stelt dat actoren zich moeten kunnen verplaatsen in de ander, nieuwsgierig moeten zijn en bereid zijn om 'samen' op een hoger plan te brengen met overleg en onderhandelen. Op een

hoger plan brengen verwijst naar meer intensieve uitwisseling van informatie. Maar dat is geenszins gemakkelijk. Actoren in het AML-netwerk hebben verschillende functies, verantwoordelijkheden en belangen, verschillende bevoegdheden, kennisniveaus en culturen. Er is geen blauwdruk voor samenwerking. Samenwerking in het AML-netwerk is een voortdurend proces van 'duwen en trekken' en 'gaandeweg ontwikkelen'. Dat proces is nooit af.

► Bijlage II Respondenten²¹²

Aarts, Manon	Gemeente Eindhoven	Duursema, Jan	Belastingdienst
Akse, Theo	FIU	Geerligs, Roald	FIOD
Almelo, Lex	Onderzoeksjournalist	Ginneken, Jasper	Politie
Benneker, Bert-Jan	Politie	Groot, Ruud	Bureau Toezicht Wwft
Berkhout, Tom	Belastingdienst/ Nyenrode	Grutter, Gerard de	FIOD
Boer, Leo	FIOD	Harleman, Frank	NVM
Boers, Henri	Bestuurslid NVM	Helvenstein, Menno	Politie
Boogaard, Jan v.d.	Notaris	Hermans, Caspar	RIEC Amsterdam
Boselie, Marcel	Nationale Politie	Heijligers, Dimitri	Gem. Eindhoven
Brenninkmeier, Curd	Nationale Politie/SCTF	Heijmering, Gijs	Nationale Politie
Broek, Jeroen v/d	Taskforce	Hooff, Paul van	Gem. Eindhoven
Broek, Laurence v/d	Zeeland-Brabant	Horsten, Corne	Gem. Eindhoven
Brink, Elleke v/d	Fieldlab Rotterdam	Hove, Paul van de	Gem. Eindhoven
Buijink, Chris	RIEC	Hulsbosch, Bart	Kmar
Buitenen, Nick van	Ned. Ver. van Banken	Jasperse, Dennis	Gem. Rotterdam
Corstange, Sonja	KNB	Jol, Ard	Pandora
Diks, Lex	FIU	Kalksma, Ilona	RIEC Den Haag
Dis, Anita van	KNB	Kaptein, Marijke*	BFT
Dohmen, Ron	Functioneel parket	Ketelaar, Ben	RIEC
Doeleman, Reinder	Belastingdienst	Koedam, Edwin	Politie
Doorne, Karijn van	Politie	Koke, Ben	OvJ
	Aanjaagteam	Kolkman, Dirk	BFT
	Ondermijning	Koningsveld, Jan v	Onderzoeker
		Koning, Bart	Onderzoeksjournalist

²¹² De van een sterretje voorziene mensen hebben een introductie- en doorverwijzingsrol vervuld. De lockdown begin maart 2020 heeft geleid tot een vrij soepele 'doorstart' van de interviews langs digitale lijnen. Na een LinkedIn oproep van mij, waarin ik de achtergrond van het onderzoek aangaf en mensen oproep om contact met mij op te nemen, melden zich 22 nieuwe contacten. Met zes respondenten heb ik de interviews voortgezet in een email-correspondentie die we gekstherend 'huiswerkopdrachten' noemden. Ik stelde aanvullende vragen die zijn beantwoord.

Koning, Jesse de	LIEC	Snijder-Kuipers, Birgit	De Brauw
Kramer, Janine	Openbaar Ministerie		Blackstone Westbroek
Krieken, Jeroen	RIEC	Struis, Jan	NPB
Kwantes, Ivo	RIEC	Veen, Henk van	WODC
Lans, Marcel van de	Bureau Toezicht	Velden, Hubald van de	Nationale Politie
	Belastingdienst	Velden, Jeroen van de	RIEC
Lieshout, Dolf van	AMLC	Veldman, Bernd	Belastingdienst
Linssen, Laurens	Openbaar Ministerie	Ven, Marcel v/d	Adviseur
Loenhout, Toine	Nationale Politie	Vis, Thijs	Politie
Limpens, Ralph	Vastgoedpro	Visser, Rene de	Openbaar Ministerie
Linsen, Laurence	Fieldlab	Visscher, Tabitha	Functioneel Parket
Maat, Geoffrey	Nationale Politie	Vlaanderen, Kees	NVM
Meijer, Jan-Kees	Notaris	Vlist, Hand van der*	FIOD
Meijer, Ernestine	DNB	Wakine, Daniel	ComplyNow
Meijer, Jan-Kees	Notaris	Werken, Rudi v/d	Politie
Meinhardt, Paul	College	Wesselink, Loes	Gem. Rotterdam
	Procureurs-generaal	Westerbeke, Fred*	Nationale Politie
Molenkamp, Ernst-Jan	Fieldlab	Wetering, Albert van de	Nationale Politie
Nelen, Hans	universiteit Maastricht	Willems, E.R.	Vertrouwensnotaris
Nikkessen, Otto	Belastingdienst	Willemse, Yvonne	NVB
Noordhoek, Peter	Adviseur/ stadsdichter Gouda	Wouw, Raymond van de	Notaris
		Zuidam, Zosha	Ministerie v. Justitie
Otten, Guus	DNB		
Peters, Bob	RIEC		
Pheijffer, Marcel	Nyenrode		
Plas, Jose van der Plas	gemeente Eindhoven		
Poelert, Jeroen	Politie/SCTF		
Prins, Els	VNO-NCW/MKB		
Reijnen, Jacqueline	Gemeente Eindhoven		
Ridder, E. de	Gemeente Eindhoven		
Rijssenbeek, Maarten	Deloitte		
Rikkessen, Otto	Belastingdienst		
Robbens, Marc	Notaris		
Roymans, J.	Gemeente Eindhoven		
Ruwiël, Dinane	BFT		
Saou, Abida	gemeente Eindhoven		
Scherpenisse, Martijn	Politie		
Scholing, Ton	AMLC		
Schonwetter, Hugo	gemeente Eindhoven		
Scheepstal, Peter	TNO		
Sjerps, Jacco	KNB		
Smilda, Frank	Politie		
Smet-Dierckx, Janneke de	Landelijk parket		
Smit, Selmar	TNO		

► Bijlage 3 Literatuur

Almelo, A.E. van en M. Pheijffer: Poortwachters, de rol van professionals bij het voorkomen van fraude, in: Almelo, A.E. van, A.B. Hoogenboom, E.R. Muller en M. Pheijffer (red.) *Fraude, Fraude en fraudebestrijding in Nederland*, Deventer 2016, p. 523 e.v.

Boon, V. van der en G. van der Marel, *De Vastgoedfraude. Miljoenenzwendel aan de top van het Nederlandse bedrijfsleven*. Nieuw Amsterdam, Amsterdam 2009.

Boutellier, H. en C. Hermans en F. van de Plas, *Ontsporende vrijheid. Over de maatschappelijke betekenis van ondermijning en het belang van een onorthodoxe aanpak daarvan*. Den Haag, 2019.

Bullough, O., *Moneyland Een zoektocht naar het verborgen geld van de superrijken en de multinationals*. Thomas Rap, 2019.

Bunt, H. van de, K. Wingerde, A. Mein en K. Huisman, *Bestuurlijke rapportage vastgoedfraudezaak Klimop*. Rotterdam, 2016

Cerny, P.G., Globalization and the changing logic of collective action, in: *International Organization* 49, 1995 p.595-625.

Chambliss, W.J. On the Take. *From Petty Crooks to President*. Indiana University Press; Second edition (September 22, 1988)

Chambliss, W.J. and R. Seidman, 'Conflict Criminology. Analysis of the Criminal Justice System' (pp. 283 e.v.). in Vold, G.B. and T.J. Bernard, *Theoretical Criminology* (Third Edition),

Decide, De bestrijding van witwassen. Beschrijving en effectiviteit 2010-2013 Startversie monitor anti-witwasbeleid 2015.

Erp, J., W. Huisman and G. van der Walle, *The Routledge Handbook of White-Collar and Corporate Crime in Europe* 1st Edition. Routledge, London 2015.

Foqué, R. en A. C. 'T. Hart, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*. Arnhem, 1990.

Financial Action Task Force, *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*, 2013.

Fijnaut, C., e.a. *Politie misdaadbestrijding. De ontwikkeling van het Amerikaanse, Engelse en Nederlandse onderzoek aangaande politie misdaadbestrijding sedert de jaren '60*. Den Haag, 1985.

Fijnaut, C., *Het nationale politiekorps. Achtergronden controverses en toekomstplannen*, 2012.

Giabardo, C.V., *Private Justice: The Privatisation of Dispute Resolution and The Crisis of Law*, in *Wolverhampton Law Journal*, Vol. 4 2020

Hoogenboom, A.B., 'Grey Policing: A Theoretical Framework' in *Policing and Society*, 1991, vol. 2.

Hoogenboom, A.B., *Het Politiecomplex*. Over de samenwerking tussen politie, bijzondere opsporingsdiensten en particuliere recherche. Arnhem, 1994.

Hoogenboom, A.B.: 'Cynisme en 'opstandige gehoorzaamheid'; de implementatie van de Wet MOT', in: Themanummer Financiële sporen van misdaad, Justitiële Verkenningen, 1996 nr 9, p. 22-35.

Hoogenboom, A.B. 'Positieve criminologie' in *Tijdschrift voor Cultuur en criminaliteit*, nr. 4 2016.

Huisman, S. M. Princen, P. Klerks en N. Kop. *Handelen naar waarheid. Sterkte/zwakte analyse van de opsporing*. Apeldoorn/Den Haag, 2016.

Inspectie Openbare Orde en veiligheid Justitie
- *Opsporingstaak in de knel*, 2019
- *Intelligence in de opsporing*, 2019

Koops, B-J., e.a , *Marktwerking in het forensisch onderzoek* Tilburg, 2010.

Lankhorst, F. en H. Nelen, 'Integriteitsproblemen van advocaten en notarissen in relatie tot georganiseerde criminaliteit' in Justitiële Verkenningen Justitiële verkenningen, 2005, nr. 3.

Meershoek, G. en B. Hoogenboom, 'Drieënvijftig tinten grijs. Afnemende verantwoording en controle op hybride politiewerk'. In Justitiële Verkenningen, 2012, nr. 5.

Meerts, C.A., 'Corporate Security and private Justice: Danger Signs? In *European Journal of Criminal Law and*

Criminal Justice, Vol. 17, Number 2, 2007.

Meerts, C.A., *Corporate Investigations, Corporate Justice and Public-Private Relations*. Palgrave MacMillan, 2019.

Mokhiber, R and R. Weissman, *Corporate Predators*. Common Courage Press, Monroe, 1999.

Milikowski, F., *Van wie is de stad. De strijd om Amsterdam*. Atlas, 2018.

Noordhoek, D.P., *Werken aan het notarieel tekort*. Wolters Kluwer, 2019.

Obermayer, B. en F. Obermaier, *Panama Papers. Het verhaal van een wereldwijde onthulling*. AtlasContact, 2017.

Partnoy, F., *Infectious Greed. How Deceit and Risk Corrupted the Financial Markets*. Profile Books, London, 2004.

Punch, M., *Dirty Business. Exploring Corporate Misconduct. Analysis and Cases*. Sage Publications. London, 1996.

Rakké, J.T. en W. Huisman: *Motieven voor naleving van de wettelijke anti-witwasmeldplicht in Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 2020/1.

Rozemeijer, J.P. en C. van der Meulen, 'Wwft en het strafrecht' in *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht en Handhaving*, 2016, nr. 4.

Sanders, M. *Publiek-Private Samenwerking. Kunst van het evenwicht*. Den Haag 2018.

Schuilenburg, M. *Hysterie. Een cultuurdiagnose*. Boom, 2019.

Schuilenburg, M. and R. Peeters (editors) *The Algorithmic Society. Technology, Power, and Knowledge*. Routledge, 2021.

Sennett, R., *Together: The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. Penguin Books, London 2012.

Shichor, D., *Readings in White-Collar Crime*. Waveland Press, prospect Heights, 2002.

Snijder-Kuipers, B. e.a., *Werkboek WWFT / AML Practice Guide*. Boom, 2018.

Sparrow, M., *The Regulatory Craft Controlling Risks, Solving Problems, and Managing Compliance*. Brookings Institution Press, 2000.

Sutherland, E., *White Collar Crime*. The Uncut Version. Yale University Press. New Haven and London, 1983.

Tops, P. en J. Tromp, *De achterkant van Amsterdam* (2019).

Unger, B., Ferwerda, J., Koetsier, I., Gjoleka, B., Saase, A. van, Slot, B., Swart, L. de, *Aard en omvang van criminele bestedingen*
Eindrapportage (werktitel de witwaspiramide). Den Haag, 2019.

Uzelac, A. and C.H. van Ree, *Public and Private Justice*. Intersentia, 2007.

Veen, H.C.J. van der en L.F. Heuts, *National Risk Assessment Witwassen*, Den Haag/WODC, 2017.

Veen, H.C.F., L.F. Heuts m.m.v. E.C. Leertouwer. *National Risk Assessment* 2019. Den Haag/Wodc, 2020.

Verhoeven, K., M. van Vliet en J. Gerritsen, *Digitale revolutie. Een politiek antwoord op de datamacht van techreuzen*. Den Haag 2019.

Vijver CD. van der: *Politie, justitie en partners; nieuwe stappen In: Crimineel geld; dreiging en aanpak*, Gouda Quint, Arnhem 1995, pp. 65-75.

Vos, J., Jan Nap en Christiaan Los, *Rijker verantwoord* over de aanpak van ondermijning op Rotterdam-Zuid. Een leerdossier over de ontwikkeling van het verantwoordingsbeleid. Rotterdam 2020.

WODC

- Georganiseerde criminaliteit in Nederland: daders, verwevenheid en opsporing - 5e ronde (2019)
- Bestuurlijke aanpak georganiseerde criminaliteit - onderzoek naar de stand van zaken in 2012 (2013)
- Georganiseerde criminaliteit in Nederland - 4e rapportage (2012)
- Rechercheprocessen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit (2011)
- Aanpak georganiseerde criminaliteit in drie proeftuinen (2011)
- Criminele carrières in de georganiseerde misdaad (2007)
- Georganiseerde criminaliteit in Nederland - 3e rapportage (2007)
- Georganiseerde criminaliteit in Nederland - 2e rapportage (2002)
- Georganiseerde criminaliteit in Nederland - 1e rapportage (1998)

Wood, H. e.a. *Known Unknowns: Plugging the UK's Intelligence Gaps on Money Laundering Involving Professional Services Providers*
RUSI-rapport April 2018 Centre for Financial Crime and Security Studies, AML/CTF, UK, Organised Crime.

Wood, H., D. Artingsall, H. Campbell and A. Moiseenko, *Known Unknowns: Plugging The UK's Intelligence Gaps on Money Laundering Involving Professional Service Providers* (RUSI-rapport), 2018.

Zuboff, S. *The Age of Surveillance Capitalism. The Fight for a Human Future at The New Frontier of Power*. Main, 2019.

In zijn brief aan de Kamer over de bestrijding van georganiseerde misdaad (november 2018) schrijft minister Grapperhaus van Justitie & Veiligheid dat 'er meer aandacht nodig is voor versterking van integrale intelligence, analysekracht, informatiebeelden en een verbeterd zicht en grip op criminele geldstromen'.

In dit boek wordt nagegaan of hiervan sprake is in de wereld van het vastgoed, die (inter)nationaal een rol speelt in fraude-, corruptie- en witwaszaken. Poortwachters als notarissen, makelaars en taxateurs spelen een essentiële rol in het verkrijgen van een verbeterd zicht en grip op criminele geldstromen. Zij hebben immers een meld- en onderzoekplicht in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft). Hoe geven beroeps- en brancheverenigingen inhoud aan deze maatschappelijke opdracht en in hoeverre brengen individuele leden dit eigenlijk in de praktijk? Is er sprake van 'opstandige betrokkenheid?' En wat is feitelijk bekend over deze poortwachters in relatie tot vastgoedfraude en witwassen binnen de toezichthouders en opsporingsinstanties? Er bestaan legio beelden van deze poortwachters in relatie tot ondermijning, maar hoe sterk is de door de minister gewenste integrale analysekracht? Hoe valide zijn de informatiebeelden? Zijn er strategische analyses of 'navigeert men in de mist' van incident naar incident?

Om een verbeterd zicht en grip te krijgen op criminele geldstromen is samenwerking – binnen de overheid en tussen overheid en poortwachters – een noodzakelijke voorwaarde. De wederzijdse afhankelijkheden zijn immers groot. Maar hoe is het gesteld met deze samenwerking in de praktijk? Een van de grootste uitdagingen voor de Anti Money Laundering-gemeenschap is om binnenshuis en in gezamenlijkheid met partners te komen tot informatie-ontschotting. Uitgebreid wordt ingegaan op de wijze waarop dit nu gebeurt, gevolgd door een groot aantal aanbevelingen om meer integraliteit van de grond te krijgen.



*Dit is een uitgave van het Aanjaagteam Ondermijning.
Eerder verschenen in deze reeks:
'Handreiking APV en ondermijning' (april 2020)
'Een Pact voor de Rechtsstaat' (september 2020)
'Mee(r) doen met Damocles' (oktober 2020)*

Den Haag, februari 2021