

Vergaderjaar 2008–2009

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 14

RAPPORT

VERWEVENHEID VAN DE BOVENWERELD MET DE ONDERWERELD

Inhoudsopgave

Voorwoord	2	3.3	Fraude in de vastgoedsector en de rol van de beroeps- groepen	15
1 Inleiding	3	3.4	Controle & toezicht door de overheid en opsporing & vervolgning	17
1.1 Aanleiding	3	3.5	Conclusie	19
1.2 Doel- en vraagstelling	4	4 Beleidsvoornemens overheid		19
1.3 Onderzoeksaanpak en werkwijze	5	4.1	Inleiding	19
1.4 Opbouw rapport		4.2	Perspectief op beleid	20
2 Bestaand onderzoek naar verwevenheid onder- en bovenwereld	5	4.3	Strafrechtelijke aanpak	20
2.1 Inleiding	5	4.4	Programma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad	21
2.2 Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland	6	4.5	Beroepsgroepen en tuchtrecht	22
2.3 Ontwikkelingen in het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit	7	4.6	Financieel-economische aanpak	23
2.4 Betrokkenheid beroepsgroepen	8	4.7	Integrale aanpak fraude vastgoedsector	25
2.5 Witwassen en investeren crimineel geld	10	4.8	Conclusie	26
2.6 Fraude in de vastgoedsector	11	5 Conclusies en aanbevelingen		26
2.7 Conclusie	13	5.1	Beantwoording probleemstelling	26
3 Actuele verwevenheid van bovenwereld en onderwereld	14	5.2	Aanbevelingen van de werkgroep	28
3.1 Inleiding	14	Geraadpleegde bronnen		31
3.2 Wat is verwevenheid	14			

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport van de parlementaire werkgroep die een onderzoek heeft gedaan naar de verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld. Begin januari is de werkgroep gestart met haar werkzaamheden. We zijn tijdens onze zoektocht aangenaam getroffen door de openheid waarmee 26 gesprekspartners hun ervaringen en suggesties hebben gedeeld met de werkgroep. In de gesprekken is steeds de vastgoedsector als het voorbeeld van verwevenheid genoemd. Ook is gewezen op de rol die sommige financiële en zakelijke dienstverleners als taxateurs, banken, makelaars, advocaten en notarissen daarin vervullen. Na verloop van tijd is ons steeds duidelijker geworden hoe de verwevenheid anno 2008 eruit ziet en welke knelpunten zich voordoen in de aanpak ervan.

Nadrukkelijk is hier geen sprake van een eindresultaat. Er is nog veel werk te verzetten. Er is nader onderzoek nodig naar privacybelemmeringen bij het aanpakken van witwassen en fraude. Dan is ook nader te bezien hoe de coördinatie van de bestrijding van witwassen en fraude beter ter hand valt te nemen. Ook het verschoningsrecht van faciliterende beroepsgroepen moet worden ge(her)organiseerd. De aanbevelingen van de werkgroep zullen worden besproken in de vaste kamercommissie Justitie en mogelijk leiden tot aanpassingen in de wet- en regelgeving en de feitelijke bestrijding van fraude en witwassen. Een aantal concrete aanbevelingen zijn direct te implementeren. Graag ziet de werkgroep de reactie van de regering op haar voorstellen tegemoet.

Cisca Joldersma
Fred Teeven
Jan de Wit
Ton Heerts
Ed Anker
Raymond de Roon

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

De krant staat de laatste maanden bol van artikelen over vastgoedfraude en verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld. Zo wil de nationale rechner in februari 2008 vijftig kopstukken van de onderwereld op het niveau van Holleeder definitief onschadelijk maken. Diezelfde dag verschijnt in de krant een artikel over een omvangrijke vastgoedfraude waarbij ex-directeuren van het Bouwfonds, Philips pensioenfonds en vastgoedhandelaren betrokken zijn. Het zou gaan om malversaties bij de verkoop van onroerend goed van het Philips pensioen fonds. Van recentere datum is de discussie over de Zuid-As in Amsterdam. Joop van de Ende trekt zich terug uit het project omdat er volgens hem sprake is van vastgoedfraude. In juni blijkt de politie maar liefst zestig verdachten te hebben aangehouden in een omvangrijke vastgoedfraudezaak. Zo maar een aantal voorbeelden van vastgoedfraude waar de onderwereld en de bovenwereld verweven zijn.

Uit de krantenartikelen en de opsporingssignalen is moeilijk af te leiden hoe het met de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld in Nederland is gesteld. Soms lijkt het te gaan om incidenten in de periferie van een sector, dan weer lijken essentiële schakels in bedrijfstakken in handen van criminelen. In andere gevallen lijkt de integriteit van de rechtsstaat in het geding. De omvang van de verwevenheid van onderwereld en bovenwereld is moeilijk te duiden. Niettemin komt de problematiek steeds pregnanter naar voren en zijn de berichten over de omvangrijke geldstromen die worden witgewassen steeds alarmerender. Personen uit respectabele beroepsgroepen zoals notarissen en advocaten lijken vaak op dubieuze wijze betrokken. Dat roept vele vragen en onzekerheden op.

In januari 2008 is de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld van start gegaan. De directe aanleiding is daarvoor de behandeling van de begroting Justitie 2008. Daarbij stelt het lid Van Haersma Buma behoefte te hebben aan een parlementair onderzoek naar de verwevenheid onderwereld/bovenwereld. De vaste kamercommissie Justitie stelt naar aanleiding van dit verzoek in haar procedurevergadering een werkgroep in. Deze werkgroep gaat zich buigen over de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld. De werkgroep bestaat uit de leden Anker, Heerts, Joldersma (voorzitter), De Roon, Teeven, en De Wit. De werkgroep krijgt een open opdracht mee in die zin dat de werkgroep zelf bepaalt wat ze precies wil onderzoeken en waarin dat zal resulteren. De werkgroep rapporteert aan de vaste kamercommissie Justitie.

1.2 Doel- en vraagstelling

De werkgroep wil meer inzicht krijgen in de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld anno 2008. Er is in de vakliteratuur en in de pers al veel over dit onderwerp geschreven. Tien jaar geleden heeft de voormalige commissie-Van Traa¹ nog niet de indruk «dat op dit moment sprake is van een structurele vermenging van de legale economische bovenwereld met criminele organisaties.» Volgens de commissie worden legale branches op dat moment niet stelselmatig door criminele organisaties geïnfiltreerd. Er zijn wel kwetsbare sectoren aan te wijzen zoals de horeca, de onroerend goedsector en het wegtransport. Specifiek wordt ook gewezen op de eigendomsverhoudingen in het Amsterdamse Wallengebied.² De voormalige commissie-Van Traa acht meer aandacht voor deze vorm van georganiseerde criminaliteit zeer wenselijk. De werkgroep wil bezien hoe de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld

¹ Parlementaire Enquete Opsporingsmethoden, 1995–1996, p. 60.

² Fijnaut c.s., 1996.

er momenteel uitziet. De actuele verwevenheden kunnen wijzen op witte vlekken in de aanpak. De centrale vraagstelling is daarom als volgt te formuleren:

Waar doet de actuele verwevenheid van onderwereld en bovenwereld zich vooral voor en welke (nieuwe) mechanismen van verwevenheid zijn daarin te onderkennen?

Deze vraagstelling valt uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

1

Wat is er reeds via bestaand onderzoek bekend over de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld en in welke sectoren doet dat zich voor?

De eerste vraag brengt kort en bondig in kaart wat er al bekend is over de verwevenheid van de onderwereld en bovenwereld. Het antwoord spitst zich zonodig toe op bepaalde sectoren en beroepsgroepen.

2

Welke nieuwe aanknopingspunten voor verwevenheid van onderwereld en bovenwereld zijn te ontdekken en in welke sectoren/beroepsgroepen doen deze zich voor?

De tweede vraag probeert nieuwe signalen van verwevenheden in sectoren en beroepsgroepen op te vangen. Het antwoord kan leiden tot een nadere afbakening naar bepaalde sectoren, beroepsgroepen of verschijnselen.

3

Welke bestaande instrumenten zijn in te zetten vanuit een bestuursrechtelijke/bestuurlijke aanpak, het strafrecht, en het tuchtrecht en bieden zij voldoende handvatten voor het aanpakken van de actuele verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld?

De derde vraag beoordeelt of bestaande wetgeving en beleidsinstrumenten voldoende mogelijkheden tot interventie bieden om het hoofd te bieden aan de actuele verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld. Is het nodig en wenselijk de inzet van bepaalde instrumenten verder te promoten of juist te ontmoedigen?

4

Welke vervolgacties zijn wenselijk?

De vierde vraag betreft de conclusies over de actuele verwevenheid en de aanbevelingen om die het hoofd te bieden. De vervolgacties kunnen zich uitstrekken van suggesties voor vervolgonderzoek, hoorzittingen van de vaste kamercommissie Justitie tot aanbevelingen aan de regering over aanvullende instrumenten of witte vlekken in beleid en wetgeving.

1.3 Onderzoeksaanpak en werkwijze

De werkgroep kiest voor een trechteraanpak. Op basis van de verkregen informatie zoemen we steeds dieper in op de actuele verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld. Dat kan resulteren in het specificeren van sectoren of beroepsgroepen die nadere aandacht vragen en de mogelijkheden om hier in te grijpen.

Het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) heeft op verzoek van de werkgroep een samenvattende overzichtsstudie van

relevant wetenschappelijk onderzoek gemaakt.¹ Daarnaast heeft het Centraal Informatie Punt van de Tweede Kamer (CIP) een overzicht samengesteld van relevante krantenartikelen van de afgelopen twee jaar. Op basis van deze basisdocumentatie is de werkgroep besloten gesprekken aangegaan met respectievelijk wetenschappers, opsporingsambtenaren en toezichthouders, vertegenwoordigers uit de beroepsgroepen (advocaten, notarissen, makelaars, taxateurs) en onderzoeksjournalisten. Vervolgens zijn nog aanvullende gesprekken gevoerd met burgemeesters, banken, toezichthouders, de Algemene Rekenkamer en het Openbaar Ministerie. Bij de keuze van de gesprekspartners is gebruik gemaakt van de sneeuwbalmethode. De gesprekken zijn gevoerd in vijf rondes. Informatie uit de eerste ronde is gebruikt om gesprekspartners voor de volgende rondes te selecteren. De steeds weer terugkerende geluiden in de gesprekken zijn verwerkt in deze rapportage. Van de zesentwintig gesprekken zijn geen verslagen gemaakt. Vanwege de vertrouwelijke beslotenheid van de gesprekken zal ook niet worden gespecificeerd aan welke gesprekspartners welke informatie is ontleend. De besloten gesprekken hebben voornamelijk plaatsgevonden in de maanden april, mei en juni. Begin oktober heeft de werkgroep de rapportage afgerond en voorgelegd aan de vaste kamercommissie Justitie.

1.4 Opbouw rapport

Het volgende hoofdstuk, Hoofdstuk 2, geeft een korte schets van bestand onderzoek over de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld. Het geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag. In Hoofdstuk 3 komen we tot een antwoord op de tweede onderzoeksvraag over aanknopingspunten voor actuele verwevenheid. Daarbij maken we gebruik van de informatie uit de besloten gesprekken. Vandaar dat er ook geen nadere verantwoording van de bronnen plaatsvindt. Hoofdstuk 4 zoomt in op de derde onderzoeksvraag en behandelt verschillende instrumenten en recente beleidsvoornemens van de overheid om verwevenheid tegen te gaan. Uit de confrontatie van de beleidsvoornemens en de actuele verwevenheid vloeit een aantal knelpunten voort die om nadere actie vragen. Deze komen in Hoofdstuk 5 aan de orde. Tevens geeft dit laatste hoofdstuk antwoord op de centrale vraagstelling. We sluiten af met een drietal aanbevelingen voor vervolgonderzoek, een hoorzitting van de vaste kamercommissie Justitie, en een werkprogramma verwevenheid van de regering.

2 BESTAAND ONDERZOEK NAAR VERWEVENHEID ONDER- EN BOVENWERELD

2.1 Inleiding

De verwevenheid tussen onderwereld en bovenwereld komt vooral aan de orde in het onderzoek naar georganiseerde criminaliteit. Wetenschappelijke onderzoekers baseren zich daarbij op afgesloten opsporingsonderzoeken. Wat over verwevenheid bekend wordt, komt dan ook vooral voort uit opsporingsonderzoek en politiedossiers. Onderzoekers zijn afhankelijk van de prioriteitsstelling in het opsporingsonderzoek: «er ontstaat alleen kennis op die gebieden waaraan opsporingsinstanties aandacht besteden.»²

Het bestaande onderzoek brengt verwevenheid vooral in verband met de onderwereld die positie probeert te verwerven in legale sectoren. De vraag is hoe substantieel de onderwereld zich weet te nestelen in de bovenwereld. We bespreken hier eerst de resultaten uit het eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dit rapport is gemaakt ten

¹ BOR, 2008.

² Kleemans, c.s., 1998, p. 18.

behoefte van de voormalige commissie-Van Traa, de parlementaire enquetecommissie die onderzoek heeft gedaan naar opsporingsmethoden. Daarna schetsen we recente ontwikkelingen in het onderzoek. Drie thema's keren in het verwevenheidsonderzoek voortdurend terug: de betrokkenheid van personen uit beroepsgroepen zoals notariaat en advocatuur, het witwassen van crimineel geld, en de fraude in de vastgoedsector.

2.2 Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland¹

Een van de vragen waar de onderzoekers Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma en Van de Bunt zich meer dan tien jaar geleden over buigen, is waar verwevenheid van de onderwereld met de bovenwereld zich voordoet. Het vertrekpunt is daarbij de georganiseerde criminaliteit. Daarbij gaat het volgens hen om «groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin (en) systematisch misdaden plegen met ernstige gevolgen voor de samenleving, en in staat zijn deze misdaden op betrekkelijk effectieve wijze af te schermen, in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen.»² Meer concreet gaat het bij georganiseerde criminaliteit om netwerken van daders die zich primair richten op het plegen van misdrijven.³

Traditioneel betreft georganiseerde criminaliteit vooral illegale activiteiten op zwarte markten zoals drugs. Modernere vormen van verwevenheid omvatten volgens de onderzoekers de illegale activiteiten op legale markten. Een bekende vorm is daarbij «racketeering» waarbij een criminele groep een vitale schakel in handen heeft en via afpersing controle houdt op de hele legale sector. Bij het illegale optreden op legale markten is de overgang tussen onderwereld en bovenwereld vloeiend.⁴ De onderzoekers concluderen, zowel vanuit het perspectief van de criminelen als vanuit de sectoren die de schade oplopen, dat er van vervlechting van de georganiseerde criminaliteit met legale economische sectoren in Nederland geen sprake is. Criminele organisaties zijn er niet in geslaagd legale sectoren te infecteren of te domineren.⁵

De georganiseerde criminaliteit nestelt zich ook in de bovenwereld via het herinvesteren van criminele vermogens. Het gaat dan over vormen van financieel-economische criminaliteit als witwassen van misdaadgeld en fraude in de vastgoedsector. Witwassen is het omzetten van crimineel geld in geld met een zogenaamde legale herkomst. Daarmee vormt witwassen volgens de onderzoekers een verbindende schakel tussen de illegaliteit en de legale sectoren. Integer geachte personen zoals advocaten en accountants dragen aan het witwassen hun steentje bij. Zij spelen een rol bij zowel bij het plegen van de criminaliteit als bij het besteden van de criminele gelden. Vaak profiteren ze er zelf ook van. Fraude zoals in de vastgoedsector vloeit niet alleen voort uit de georganiseerde criminaliteit, maar ook uit zogenaamde «organisatiecriminaliteit». Van organisatiecriminaliteit is sprake als gewone leden van een gewone organisatie misdrijven plegen bij het uitoefenen van hun gewone taken. Het wordt ook wel witteboordencriminaliteit genoemd, omdat het gaat om «misdrijven die worden gepleegd door gewone organisaties, in hun gewone dagelijkse doen.»⁶ Daarbij misbruikt de witteboordencrimineel zijn status, macht of vertrouwen.⁷ De fraudeur brengt slachtoffers in de waan dat hij adequaat inspeelt op hun belangen of behoeften.⁸

De voormalige Parlementaire Enquetecommissie Opsporingsmethoden belicht de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld vanuit de georganiseerde criminaliteit. Zij concentreert zich op criminele, illegale activiteiten in legale sectoren, zoals «racketeering», fraude en witwassen. Er is volgens de commissie geen sprake van een grote verwevenheid van

¹ Fijnaut, c.s., 1996.

² Fijnaut c.s., 1996, p. 24.

³ Van de Bunt, in Parlementaire Enquete Opsporingsmethoden, 1995–1996, p. 24.

⁴ Van de Bunt, 1996.

⁵ Parlementaire Enquete Opsporingsmethoden, 1995–1996, p. 50.

⁶ Van de Bunt, in Parlementaire Enquete Opsporingsmethoden, 1995–1996, p. 24.

⁷ In Van de Bunt & Huisman, 2004, p. 6.

⁸ Van de Bunt, in Parlementaire Enquete Opsporingsmethoden, 1995–1996, p. 57.

de onderwereld en de bovenwereld in die zin dat de onderwereld bepaalde legale sectoren in zijn greep zou hebben. Wel vindt de commissie dat er meer aandacht behoort te zijn voor de verwevenheid.

2.3 Ontwikkelingen in het onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit

Sinds het werk van de voormalige commissie worden resultaten van opsporingsonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit inzichtelijk gemaakt via de WODC-monitors. De eerste monitor verschijnt in 1998. Deze richt de aandacht op de wisselende criminele netwerken waarbinnen daders samenwerken en de context waarbinnen ze dat doen. Samenwerken gaat via sociale relaties: bekenden werken samen met bekenden en introduceren elkaar weer bij anderen. Daarnaast is er sprake van dynamiek: bij ieder crimineel project komt er weer een andere combinatie verdachten in beeld. Elke schakel blijkt vervangbaar want ontstane leemten worden weer gemakkelijk opgevuld. De dynamiek gaat gepaard met groei: personen die via sociale relaties betrokken raken bij criminele samenwerkingsverbanden, zoeken hun eigen weg en betrekken er weer personen uit hun eigen sociale omgeving bij. Zo ontstaan er criminele vertakkingen.

In de netwerken hebben volgens de monitor sommige daders een centrale rol als financier of organisator van bijvoorbeeld smokkeltransporten. Ze fungeren als knooppunt doordat velen afhankelijk zijn van hun bronnen zoals kennis, geld en contacten. Daarnaast zijn er facilitatoren aan te wijzen. Zij leveren vaak diensten aan verschillende criminele samenwerkingsverbanden. Zij vervullen een brugfunctie, bijvoorbeeld in de financiële dienstverlening als geldwisselaar, ondergrondse bankier of financiële adviseur. Zonder hulp uit deze «wettige» omgeving kan de georganiseerde criminaliteit volgens de eerste monitor niet (voort)bestaan. Voor illegale activiteiten is de legale infrastructuur nodig, in de vorm van ontmoetingsplekken, huisvesting en vervoer. Dat geldt ook voor de juridische en financiële dienstverlening. Deze helpt de georganiseerde misdaad aan legale investeringsmogelijkheden van misdaadgeld. Dat gebeurt niet onopgemerkt. Vaak weet de wettige omgeving wel dat er iets schort aan deze dienstverlening, maar voelt ze zich niet geroepen daar wat aan te doen. Daarmee verschaft de wettige omgeving direct of indirect de gelegenheid voor criminele activiteiten. Het raakvlak tussen de wettige omgeving en de illegaliteit leidt tot een soort schemergebied van verwevenheid. Dat doet zich met name voor in sectoren als drugs waar sprake is van een gedoogbeleid.

De tweede monitor uit 2002 benadrukt de rol van verdachten als «criminele makelaars». Deze criminele makelaars opereren op de scheidslijn tussen «onderwereld» en «bovenwereld». Zij vullen zogenaamde «structurele gaten» op en verbinden netwerken die anders van elkaar gescheiden blijven. Ook facilitatoren slaan een brug tussen onderwereld en bovenwereld. Zij hebben een sleutelrol en zijn moeilijk te vervangen. De tweede monitor laat verder zien dat het onderscheid tussen illegaliteit en legaliteit beweeglijk is. Criminelen kunnen zich vestigen in de legale wereld en wettige activiteiten ontplooiën. Bonafide bedrijven kunnen steeds verder afglijden en steeds meer illegale trekken krijgen. Het onderscheid tussen illegaliteit en legaliteit is daarom niet scherp. Dat maakt contacten tussen de georganiseerde criminaliteit en de wettige omgeving ook eenvoudiger. Er ontstaat een soort moreel schemergebied dat een gunstige voedingsbodem biedt voor verwevenheid. De tweede monitor wijst er verder op dat illegale activiteiten steeds vaker een grensoverschrijdend karakter hebben en dat het daarom beter is de georganiseerde criminaliteit in Nederland te duiden met «transitcriminaliteit».¹

¹ Kleemans c.s., 2002.

De derde monitor uit 2007¹ acht in het licht van de transitcriminaliteit met name de internationale goederen-, geld- en passagiersstromen relevant. Bij omvangrijke internationale criminele operaties moet men behalve met sociale relaties ook werken met «buitenstaanders». Deze bieden nieuwe handelsmogelijkheden, maar zijn tegelijkertijd niet zomaar te vertrouwen. Vertrouwen komt voort uit eigen ervaringen en ervaringen van anderen. De reputatie speelt daarbij een belangrijke rol. Buitenstaanders raken vaak via hun werk of beroep bij criminele activiteiten betrokken. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor personen uit de bankwereld en uit de beroepsgroepen van notarissen en advocaten. Als deskundige of specialist leveren zij soms een bijdrage aan de afscherming van de illegale activiteiten vanwege de schijn van betrouwbaarheid. Als gevolg van de mogelijkheden die hun dagelijks werk biedt, kunnen zij eenvoudig in illegale activiteiten stappen. Contacten met de «onderwereld» komen volgens de derde monitor tot stand via gelegenheden waarbij mensen van verschillende pluimage elkaar ontmoeten. Vanwege hobby's of nevenactiviteiten ontmoeten ze elkaar bijvoorbeeld in lokale cafés, het uitgaansleven, feesten, «after parties», druggelegenheden, bordelen, schietverenigingen of motorclubs. Soms voeren deze beroepsbeoefenaars de illegale activiteiten uit naast hun legale activiteiten. Anderen doen dat in het verlengde van hun legale activiteiten waarbij het een en het ander nauwelijks is te onderscheiden. Vaak is er wel sprake van een moment waarop zij bewust de overstap maken naar de georganiseerde misdaad. Die bewuste keuze vindt vaak plaats zonder pressie, corruptie of intimidatie van de onderwereld. Bepaalde gebeurtenissen in hun leven kunnen er wel op van invloed zijn. De nieuwe criminele instromers zijn vaak niet bekend en in beeld bij politie en justitie.

Ook het onderzoek naar organisatiecriminaliteit trekt na de parlementaire enquête opsporingsmethoden aan. De misdrijven die gewone leden van een gewone organisatie plegen bij het uitoefenen van hun gewone taken worden meestal in verband gebracht met fraude en andere vormen van financieel-economische criminaliteit.² De fraude kan voortkomen uit kenmerken van de organisatie, zoals bedrijfsethiek en moreel klimaat, maar kan ook te maken hebben met kenmerken van de markt of branche.³ De bestrijding van organisatiecriminaliteit wordt gedomineerd door twee beelden. Het ene is het beeld van de marktmeester, die het toezicht op gedrag wil verbeteren, en het andere is dat van de strafrechtprofeet die strafrechtelijk wil handhaven. Overigens constateren onderzoekers dat de grenzen tussen georganiseerde criminaliteit en organisatiecriminaliteit steeds meer vervagen. Gerespecteerde organisaties kunnen goederen en diensten leveren of afnemen van criminele organisaties en vormen zo een facilitair netwerk voor de georganiseerde misdaad. Daarmee wordt ook de scheidslijn tussen de onderwereld en de bovenwereld in grote mate fictief.⁴

Na de parlementaire enquête opsporingsmethoden concentreert het onderzoek zich op de verwevenheid die ontstaat doordat de onderwereld de bovenwereld nodig heeft. Belangrijk zijn daarbij de legale infrastructuur, personen uit de vrije beroepsgroepen en de deskundigen met een bepaalde beroepsachtergrond. Duidelijk wordt dat verwevenheid niet alleen tot stand komt op initiatief van de georganiseerde criminaliteit, maar dat er ook beroepsbeoefenaren zijn die actief werken aan het opbouwen van een eigen criminele carrière.

2.4 Betrokkenheid beroepsgroepen

Vrije beroepsgroepen zoals advocaten en notarissen oefenen hun beroep individueel en onafhankelijk uit. Ze zijn zelf verantwoordelijk voor de verleende diensten.⁵ Door hun uitstraling van respectabiliteit en betrouw-

¹ Zie Van de Bunt & Kleemans, 2007.

² Bruinsma c.s., 2001, p. 41.

³ Aanpak van Organisatiecriminaliteit, 1999, pp. 22, 31.

⁴ Van de Bunt & Huisman, 2004, pp. 7, 61–71.

⁵ Laclé c.s., 2004, p. 7.

baarheid zijn ze aantrekkelijk voor de georganiseerde criminaliteit. Zij kunnen de «schijn» van bonafiditeit wekken. Bovendien beschikken zij over een aantal privileges bij het verlenen van hun diensten. De advocaat heeft bij de zaken die hem worden toevertrouwd recht op verschoning en is gehouden tot geheimhouding. Cliënten hoeven niet de angst te hebben dat hij hun daden openbaar maakt. Ook voor de rechter kan de advocaat een getuigenis weigeren of bepaalde vragen niet beantwoorden.¹ Ook de derdenrekening van advocaten valt onder dit verschoningsrecht. De notaris heeft als belangrijkste taak het opmaken en ondertekenen van authentieke akten. Aan de ene kant moet hij zijn diensten verlenen en is in deze zin lijdelijk, maar aan de andere kant dient hij ook «recherche» in te stellen als de gevraagde dienstverlening vraagtekens oproept.² Alles wat met betrekking tot de cliënten op het notariskantoor bekend wordt, valt onder het verschoningsrecht.³

De geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht kunnen fungeren als dekmantel voor illegale activiteiten.⁴ Er zijn advocaten en notarissen die verwijtbaar betrokken zijn bij criminele activiteiten. Zij bemoeilijken bijvoorbeeld de opsporing van misdrijven. Hun laakbaar gedrag kan voortkomen uit actief gedrag of door reactief gedrag zoals iets nalaten of misbruik laten maken van het ambt. Deze advocaten en notarissen zijn medeplichtig aan strafbare feiten.⁵ Er zijn ook advocaten en notarissen die niet verwijtbaar betrokken zijn bij criminele activiteiten, maar «gewoon» onzorgvuldig handelen. Bij onzorgvuldig handelen is er geen sprake van het welbewust en opzettelijk meewerken aan strafbare handelingen. Wel kan de onzorgvuldig handelende beroepsbeoefenaar worden verweten dat hij had moeten of kunnen weten dat van zijn diensten misbruik is gemaakt voor criminele doeleinden.⁶ Onzorgvuldig handelen reikt vanzelfsprekend veel verder dan de strafrechtelijke medeplichtigheid.⁷

Over de omvang van de dubieuze betrokkenheid van personen uit de beroepsgroepen is moeilijk iets te zeggen. Bij een aantal advocaten is verwijtbare betrokkenheid vastgesteld bij het witwassen en op de vastgoedmarkt.⁸ Zij geven vertrouwelijke informatie door of blijken getuigen te intimideren. Ook treden ze op als boodschapper of adviserer en assisteren bij (dubieuze) financiële transacties. Bij een aantal notarissen is in plaats van verwijtbare betrokkenheid ook onzorgvuldig handelen waargenomen. Deze notarissen weten dat er iets niet deugt, maar voelen geen verantwoordelijkheid daar iets tegen te ondernemen. Ze zijn onvoldoende kritisch over de informatie die de cliënt hen verschaft.⁹ Ze vragen bijvoorbeeld onvoldoende door bij de oprichting van dubieuze rechtspersonen of laten aktes in relatie tot onroerend goed te makkelijk passeren. Ook gebruiken ze de derdenrekening als «safehaven».

Volgens de voormalige Parlementaire Enquetecommissie Opsporingsmethoden is er tien jaar geleden nog geen sprake van stelselmatige infiltratie door de georganiseerde criminaliteit in de vrije beroepsgroepen. De verwijtbare betrokkenheid lijkt zich te beperken tot incidenten. Wel vindt de commissie deze incidenten verontrustend.¹⁰ De commissie ziet op dat moment echter geen aanleiding een politieke discussie te beginnen over verschoningsrecht en geheimhouding. Wel vindt de commissie dat alleen richtlijnen van de beroepsgroepen onvoldoende zijn om in de toekomst criminaliteit buiten de deur te houden. Het zelfreinigend vermogen van de beroepsorganisaties is niet bijster groot. Het tuchtrecht biedt volgens de commissie ook onvoldoende garanties voor het aanpakken van beroepsbeoefenaren die over de schreef zijn gegaan.¹¹ Het Openbaar Ministerie zou ook niet altijd genegen zijn zaken strafrechtelijk te willen aanpakken. De zaken waarin advocaten verwijtbaar betrokken zijn, blijven dikwijls in het opsporingsonderzoek «hangen».¹² De eerste monitor bevestigt dat

¹ Ter Voert & Peters, 2008, pp. 14, 15.

² Fijnaut c.s., 1996.

³ Van de Bunt, 1996.

⁴ Fijnaut c.s., 1996.

⁵ Vgl. Lankhorst & Nelen, in Beroepsethiek en marktwerking, 2005, p. 46.

⁶ Fijnaut c.s., 1996.

⁷ Van de Bunt, 1996.

⁸ Fijnaut c.s., 1996.

⁹ Lankhorst & Nelen, in Beroepsethiek en marktwerking, 2005.

¹⁰ Parlementaire Enquetecommissie Opsporingsmethoden, 1995–1996, p. 56.

¹¹ Van de Bunt, 1996.

¹² Van de Bunt, 1996.

verwijtbare betrokkenheid voorkomt en meer bij advocaten dan bij notarissen.¹ De twee volgende monitors gaan niet expliciet in op de rol van advocaten en notarissen, maar staan meer stil bij de rol van facilitatoren en beroepsbeoefenaars in het algemeen.²

Ook uit recent onderzoek is de omvang van de dubieuze betrokkenheid van advocaten en notarissen niet af te leiden.³ Het Financieel Expertise Centrum constateert echter wel dat in alle door hen geanalyseerde strafrechtelijke onderzoeken de notaris steeds een rol speelt. De betrokkenheid van de financiële en zakelijke dienstverleners is volgens het centrum niet als incident af te doen, maar geven de indruk dat er sprake is «van systematische betrokkenheid van personen binnen bepaalde beroepsgroepen.» Het verschoningsrecht wordt door enkele advocaten en notarissen misbruikt om medewerking te verlenen aan onoorbare praktijken. Het centrum beveelt dan ook aan het verschoningsrecht op te heffen voor de financiële administratie van notarissen en advocaten.⁴ Andere onderzoekers signaleren een gebrek aan systematische controle en toetsing bij de beroepsgroepen.⁵ De misstanden bij advocaten zijn slechts bij toeval bekend geworden en het is onbekend of ze als top van de ijsberg moeten worden gezien. De Nederlandse Orde van Advocaten en de dekens zouden wel proberen toe te zien op een zorgvuldige beroepsuitoefening.⁶ Toch zeggen advocaten zelf in interviews dat er collega's zijn die voor bedreigingen zwichten: «Er zijn kantoren waarbij advocaten te diep in het dossier van de cliënt zitten. Zij werken mee aan allerlei criminele organisaties en ze kunnen niet meer terug; ze zitten gevangen als het ware.»⁷ Ook bij de derdenrekening blijkt de advocatuur weinig voorzorgsmaatregelen te nemen. Er is geen scherpe scheiding tussen de derdenrekening en de kantoorrekening.⁸ Ook zijn er notarissen die in de val lopen van de georganiseerde criminaliteit. Als ze daarin eenmaal zijn beland, kunnen ze niet meer zelf bepalen hoe ver ze gaan, maar komt er een moment dat de misdaad hun handelen dicteert.⁹ Notarissen wijzen in interviews er zelf op dat commerciële belangen in hun sector steeds meer de boventoon voeren. Dat heeft onder andere te maken met wijzigingen in de Wet op het Notarisambt.¹⁰ Binnen de beroepsgroep bestaat geen klimaat waarin notarissen elkaar aanspreken op de naleving van beroeps- en gedragsregels. Zorgen worden niet gauw gedeeld met de vertrouwensnotaris en er komen ook weinig klachten uit de beroepsgroep. Deze non-interventiecultuur leidt ertoe dat alleen de «ernstige» gevallen voor de tuchtcolleges komen.¹¹ Het ontbreken van duidelijke normen en het toezicht daarop voedt de gelegenheid voor verwijtbare betrokkenheid.¹²

Uit recent onderzoek is niet af te leiden dat advocaten en notarissen structureel bijdragen aan de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld. Wel biedt hun vrije autonome beroep en de daarbij behorende bevoegdheden als geheimhouding en verschoningsrecht daartoe alle gelegenheid. Beroepsethiek, toezicht en tuchtrecht bieden onvoldoende bescherming tegen het risico dat advocaten en notarissen betrokken raken bij criminele activiteiten.

2.5 Witwassen en investeren crimineel geld

Via financieel-economische criminaliteit, zoals het witwassen en het investeren van misdaadgeld, manifesteert de onderwereld zich in de bovenwereld. Witwassen gaat een stap verder dan het investeren van crimineel geld, omdat geprobeerd wordt het criminele vermogen een «eerlijke» herkomst te geven. Precieze schattingen van de omvang van het witwassen zijn niet te geven. Er worden wel bedragen genoemd van 18,5 miljard euro, maar dat bedrag is met grote onzekerheid omgeven.¹³ Er zijn in Nederland omvangrijke stromen van illegaal geld, maar de verwachting is dat deze nog geen grootschalige financiële invloed van de onderwereld

¹ Kleemans c.s., 1998, p. 87.

² Kleemans, c.s., 2002; Van de Bunt & Kleemans, 2007.

³ Vgl. Lankhorst & Nelen, in Ter Voert & Van Ewijk, 2004, p. 67.

⁴ Financieel Expertise Centrum, 2008, pp. 5, 9.

⁵ Ter Voert & Peters, 2008, p. 65.

⁶ Ter Voert & Peters, 2008.

⁷ Bovenkerk c.s., 2005, pp. 108, 109.

⁸ Ter Voert & Peters, 2008, p. 63; Van Dijken c.s., 2006, pp. 105–107.

⁹ Bovenkerk c.s., 2005, p. 174.

¹⁰ Laclé, 2004, p. 23; Laclé, in Beroepsethiek en Marktwerking, 2005, p. 61.

¹¹ Ter Voert & Van Ewijk, 2004, pp. 8, 75.

¹² Ter Voert & Van Ewijk, 2004, p. 68.

¹³ Van Duyne in Witwassen, 2006; Kamerstuk II, 31 477, nr. 5, pp. 31, 32.

op de bovenwereld mogelijk maken.¹ Witwassen vereist de betrokkenheid van integer geachte personen en systemen.² Niet alle sectoren zijn even gevoelig voor fraude. Van de Bunt noemt als belangrijke branchekenmerken voor fraude: het bestaan van een grote marktvraag, een hoge omloop-snelheid van de handel, aantrekkelijke winstmarges, en voldoende «schuil-mogelijkheden». Als een branche mogelijkheden biedt voor meeliften met de fraudeconstructie dan zal de fraudeur ook minder te vrezen hebben uit de branche zelf. Ook ondoorzichtige regelgeving en gebrekkige controle verhogen de gevoeligheid van de branche voor fraude.³ De parlementaire enquête bouwnijverheid maakt ook duidelijk hoe in een bedrijfstak wets-overtredingen gangbaar kunnen worden. Ongeoorloofde prijsafspraken, verreken-systemen met behulp van valse facturen alsmede het omkopen van ambtenaren zijn daar normaal geworden.⁴

Het witwassen is in de loop van de tijd een criminele activiteit op zichzelf geworden: «Tot voor kort werden het misdadig geld en het witwassen gezien als een staartje van het eigenlijke probleem. In de visie van velen ging het primair om de drugfeiten en niet zozeer om de druggelden. Ik denk dat nu bij steeds meer mensen het besef doordringt ...dat vooral de illegale opbrengst een wezenlijk probleem is.»⁵ In de wet is witwassen in 2001 als zelfstandig delict strafbaar gesteld. Ook zijn de mogelijkheden verruimd voor het ontnemen van criminele winsten. Tevens is begin 2000 wetgeving ontstaan waarbij men van ongebruikelijke transacties, zoals cash-betalingen van meer dan 15 000 euro, melding moet maken (MOT). Daarmee zijn financiële dienstverleners en de vrije beroepsgroepen (sinds 2005) mede verantwoordelijk voor misdadigbestrijding.⁶ De MOT-meldingen worden eerst gescreend en de verdachte transacties worden vervolgens doorgemeld naar de politie. Wanneer de melding een advocaat, notaris of andere facilitator betreft zonder strafblad, zal de MOT-melding niet gauw als verdacht worden bestempeld.⁷ De ongebruikelijke transacties worden vijf jaar bewaard en de verdachte transacties tien jaar. In de praktijk blijkt dat het jaren kan duren voordat de criminele gelden worden aangewend en zichtbaar worden voor de meldplichtigen en handhavings-instanties.⁸

Bij witwassen en het investeren van crimineel geld komt de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld tot uitdrukking in de wijze waarop de georganiseerde criminaliteit de bovenwereld nodig heeft en gebruikt om zelf positie te verwerven in de bovenwereld.

2.6 Fraude in de vastgoedsector

Vastgoed is een geliefd beleggingsobject voor de onderwereld en de georganiseerde misdaad. Dat blijkt ook wel uit de moorden en liquidaties in de Amsterdamse onderwereld.⁹ Via het beleggen in vastgoed is het mogelijk geld wit te wassen of de panden te exploiteren voor criminele doeleinden. Vastgoed blijkt bovendien aantrekkelijk voor een breed spec-trum van criminaliteiten.¹⁰ De gemeente Rotterdam constateert dat vast-goed een cruciale en faciliterende rol heeft bij talloze criminele activi-teiten, zoals mensenhandel, mensensmokkel, softdrugs, harddrug, leegstand, en illegaal verblijf. Het ontbeert de gemeente aan wettelijke mogelijkheden om in te grijpen.¹¹ Het meldpunt Ongewenst Verhuur-gedrag in Amsterdam laat zien dat in de vastgoedhandel regelmatig waarde-stijgingen van vele honderden procenten voorkomen.¹² Het Financieel Expertise Centrum constateert dat het in enkele vastgoedtransacties gaat om tientallen miljoenen euro's. Verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld wordt daarbij pas zichtbaar na diepgaand recherchewerk. Er is sprake van ingenieuze constructies. Daarbij lijkt de integriteit van de financiële sector te worden aangetast.¹³ In alle gevallen van criminaliteit is de drijfveer geld verdienen of het maximaliseren van winst.¹⁴ De

¹ Meloen 2003, p. 37.

² Fijnaut c.s., 1996.

³ Van de Bunt, 1996.

⁴ De Graaf, in *Ambtelijke corruptie*, 2005, p. 37; Van de Bunt & Huisman, 2004, p. 7.

⁵ Van de Bunt, in *Parlementaire Enquete-commissie Opsporingsmethoden, 1995–1996*, p. 59.

⁶ Bruinsma c.s., 2001, p. 17.

⁷ Kleemans c.s., 2002.

⁸ Financieel Expertise Centrum, 2008, p. 9.

⁹ Bovenkerk c.s., 2005.

¹⁰ Unger, in *Witwassen*, 2006. Ferwerda c.s., 2007.

¹¹ Gemeente Rotterdam, 2007.

¹² Meldpunt Ongewenst Huurverdrag, 2008; Financieel Expertise Centrum, 2008.

¹³ Financieel Expertise Centrum, 2008, p. 5.

¹⁴ Ferwerda c.s., 2007.

vastgoedsector leent zich daar ook voor omdat speculatie is toegestaan. Daarnaast is de sector vrij autonoom en heeft de overheid er weinig grip op.

De transacties in het vastgoed zijn weinig transparant doordat de verschillende actoren geen eenduidige taak hebben. Bij het aankopen of (door)verkopten van onroerend goed, de financiering, het exploiteren en het gebruiken van vastgoed zijn verschillende actoren betrokken. De meest relevante actoren zijn de beleggers, de makelaars, de taxateurs, de banken en hypotheekverstrekkers, en de notaris. Er zijn institutionele beleggers, maar ook veel kleinere particuliere beleggers met weinig kennis van de vastgoedmarkt.¹ Zij maken gebruik van het groeiende aanbod van vastgoed-CV's waarbij een beheerder namens een groep beleggers een of meer vastgoedobjecten of projecten aankoopt, ontwikkelt, exploiteert en verkoopt. De makelaar vormt in de vastgoedsector de «spin in het web», omdat hij het dichtst bij de consument staat.² Hun titelbescherming en beëdiging is afgeschaft tijdens het project Marktwerking Deregulering en Wetgevingskwaliteit.³ De makelaars nemen naast taxatie en bemiddeling ook steeds meer andere taken op zich, zoals beheer, onderzoek en consultancy. Ook vervullen zij de rol van projectontwikkelaar waarbij zij soms net op, maar vaak ook over de rand opereren. Makelaars blijken te worstelen met de integriteit van collega's die over de schreef gaan. Het is moeilijk om elkaar bepaalde regels op te leggen of sancties uit te delen.⁴ Bij de taxateurs is de titelbescherming al eerder afgeschaft. Dat zou ertoe hebben bijgedragen dat foute taxateurs vrij spel hebben.⁵ De taxateurs hebben momenteel diverse branche-organisaties en kennen een tweetal registers voor «erkende taxateurs». De erkende taxateurs moeten voldoen aan bepaalde opleidingseisen. Tevens maken ze gebruik van een model-taxatierapport. De hypotheekbemiddelaars en de andere tussenpersonen hebben er belang bij zoveel mogelijk hypotheek te verkopen. Het blijkt voor te komen dat zij in ruil voor opdrachten afspraken proberen te maken met taxateurs.⁶ Banken hebben hun krachten gebundeld om het frauderen met hypotheek zoveel mogelijk tegen te gaan. Daarvoor is de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken opgericht. Het systeem is echter gebaseerd op vrijwilligheid.⁷ De notaris komt meestal pas in beeld na de makelaar, de taxateur, de hypotheekverstrekker en de bank. Onroerend goed is voor hem een belangrijke bron van inkomsten.⁸ Daarbij gelden geen vaste tarieven meer. Dat kan ertoe bijdragen dat de notaris kwetsbaarder is geworden voor beïnvloeding en manipulatie.⁹ Alle beroepsgroepen kennen verder vooral interne controlemechanismen en staan nauwelijks onder extern toezicht. Daarmee is het moeilijk discutabel handelen te voorkomen. Door een stapeling van discutabele gedragingen van de betrokken dienstverleners kan een gelegenheidsstructuur voor criminele activiteiten ontstaan.¹⁰

Er is nader onderzoek gedaan naar malafide activiteiten in de vastgoedsector. Kenmerkend is dat er snel extra geld wordt gemaakt door wisseling van panden en splitsing van panden. Beroemd en berucht zijn inmiddels de zogenaamde ABC-transacties en verkoopcarrousel.¹¹ De criminele activiteiten concentreren zich rond de transacties en de daarbij betrokken actoren. Bij het beleggen in vastgoed zet men soms een stroman/katvanger/tussenpersoon of aparte bv in. Zij kunnen vaak ongestoord zonder toezicht en controle op de vraagprijs hun gang gaan. Beleggers kunnen zelfs fictieve buitenlandse beleggingen inbrengen die in het geheel niet bestaan. Bij het financieel waarderen van het vastgoed zijn valse taxaties in omloop. Ook valse papieren en vreemde eigenaarsverhoudingen komen voor. Beroepsgroepen lijken dat bewust niet op te merken of te melden. Bij de financiële afhandeling doet zich soms mede door betrokkenheid van medewerkers van banken hypotheekfraude, hypotheekdiscriminatie, belastingontduiking of witwassen voor.¹² Er

¹ AFM, 2005.

² Gemeente Rotterdam, 2007.

³ Kamerstuk II, 24 036, nr. 82; nr. 89.

⁴ Ferwerda c.s., 2007, p. 139.

⁵ Gemeente Rotterdam, 2007.

⁶ Ferwerda c.s., 2007.

⁷ Ferwerda c.s., 2007, p. 135.

⁸ Ter Voert & Van Ewijk, 2004, pp. 23, 51; Niemeijer & Ter Voert, in Beroepsethiek en marktwerking, 2005, p. 21.

⁹ Commissie Evaluatie Wet op het notarisambt, 2005, p. 8.

¹⁰ Financieel Expertise Centrum, 2008.

¹¹ Ferwerda c.s., 2007, p. 10.

¹² Ferwerda c.s., 2007, p. 10; Financieel Expertise Centrum, 2008.

worden valse identiteiten opgegeven of valse werkgeversverklaringen overhandigd. Door het aanvragen van onnodig hoge hypotheek worden de risico's afgewenteld op de bank of via de nationale hypotheekgarantie op de overheid. De exploitatie van panden kan tenslotte ook «fake» zijn. Het pand is een dekmantel voor andere activiteiten, zoals witwassen van geld of ondergronds bankieren.¹ De dubieuze rol van personen uit de betrokken beroepsgroepen zoals makelaars, notarissen, taxateurs en hypotheekadviseurs varieert tussen opzet en bewuste schuld. De betrokkenen opereren soms op de rand van bonafide en malafide handelen of stappen moedwillig over de grenzen van het integer handelen met vastgoed heen.² Het Financieel Expertise Centrum maakt een onderscheid tussen discutabele dienstverlening, verwijtbare betrokkenheid, en dienstverlening die een strafbaar feit oplevert.³ Bepaalde personen blijken het normaal te vinden een tegenprestatie voor het «gunnen» te verlangen in de vorm van een beloning, een boete, smeergeld, provisie of het delen van de buit. Daarnaast blijken betrokkenen hun foute gedrag te neutraliseren of te legitimeren doordat «iedereen het toch doet». Ze nemen een passieve houding in of gaan niet actief tot ingrijpen over. Tenslotte komen ook afpersingen, bedreigingen en omkopen voor.⁴ De precieze rol van financiële en overige zakelijke dienstverleners is moeilijk af te leiden uit opsporingsonderzoeken. Dat komt doordat alle aandacht uitgaat naar het bewijzen van de (grond)delicten die de verdachten hebben begaan. Meer onderzoek of nieuw onderzoek zou nodig zijn om de verwijtbare rol van de dienstverleners aan te tonen. De geconstateerde betrokkenheid van medewerkers van financiële ondernemingen en hypotheekverstrekkers in een aantal zaken is een bedreiging voor de integriteit van de financiële sector.⁵ Op basis van strafrechtelijke onderzoeken naar dubieuze vastgoedconstructies en de toezichtsonderzoeken van De Nederlandse Bank heeft het Financieel Expertise Centrum een aantal risico-indicatoren, zogenaamde «red-flags» geformuleerd. Deze helpen om malafide transacties eerder te onderkennen. Zij kunnen ook worden gebruikt om andere instanties te informeren.⁶ Ook de integriteit van lokale ambtenaren en bestuurders kan bij vastgoedtransacties in het geding raken. De gemeente Amsterdam heeft onderzoek laten doen naar de integriteitsrisico's bij het projectbureau Zuid-As. Integriteit is daarbij vooral opgevat als professionele verantwoordelijkheid. Het gaat niet alleen om mogelijke regel-schendingen zoals fraude en corruptie, maar ook om de «morele» juistheid van handelingen en beslissingen. De aandacht voor lokaal-bestuurlijke integriteitsrisico's schiet nu vaak te kort.⁷

Vastgoed blijkt een ideale schakel tussen bovenwereld en onderwereld omdat het een van de meest ongecontroleerde sectoren is. Verschillende vormen van criminaliteit komen hier samen. Personen uit de beroepsgroepen vormen de verbindende schakel tussen de onderwereld en de bovenwereld. Zij werken vaak onderling samen in ketens van discutabele acties die tezamen een gelegenheidsstructuur voor criminele activiteiten vormen. Betrokken actoren zoals financiële dienstverleners en lokale bestuurders zijn zich niet altijd van de integriteitsrisico's bewust.

2.7 Conclusie

Het is vooral door opsporingsonderzoek en politiedossiers waardoor we inzicht krijgen in de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld. Die verwevenheid is tot nu toe vooral onderzocht vanuit de georganiseerde criminaliteit. Het blijkt dat de georganiseerde criminaliteit de bovenwereld op verschillende manieren nodig heeft. Dat is niet alleen voor het via illegale activiteiten verdienen aan legale sectoren, maar ook voor het investeren en witwassen van misdaadgeld. Over de omvang van de verwevenheid is nauwelijks iets te zeggen. Wel blijkt dat personen in bepaalde beroepsgroepen gevoelig zijn voor financieel gewin en zich als

¹ Ferwerda c.s., 2007, p. 56.

² Ferwerda c.s., 2007.

³ Financieel Expertise Centrum, 2008, p. 3.

⁴ Vgl. Ferwerda c.s., 2007, p. 10.

⁵ Financieel Expertise Centrum, 2008.

⁶ Financieel Expertise Centrum, 2008, pp. 5.6.

⁷ Bureau Integriteit, 2008.

het ware de onderwereld in laten trekken. Er is dan vaak sprake van een symbiotische relatie waar beide partijen financieel voordeel hebben. Daarnaast blijkt figuren uit de bovenwereld ook uit zichzelf over te gaan tot illegale activiteiten wanneer ze de gelegenheid zien om extra geld te verdienen. De scheidslijn tussen onderwereld en bovenwereld wordt steeds meer fictief.

3 ACTUELE VERWEVENHEID VAN BOVENWERELD EN ONDERWERELD

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is verwevenheid belicht vanuit onderzoek naar met name de georganiseerde criminaliteit. Uit het onderzoek komt naar voren dat de georganiseerde criminaliteit de bovenwereld nodig heeft. Er ontstaan relaties waar beide voordeel van hebben. Dit hoofdstuk belicht de verwevenheid vanuit de besloten gesprekken die de werkgroep heeft gevoerd. De werkgroep heeft in totaal 26 gesprekken gevoerd met wetenschappers, onderzoeksjournalisten, opsporingsdiensten, openbaar ministerie, vertegenwoordigers uit de beroepsgroepen, toezichthouders en de bankwereld. De gesprekken leggen ook een andere kant van de verwevenheid bloot. Er is een bovenwereld die zich als het ware de onderwereld in laat trekken. Ze hebben de onderwereld niet nodig om tot criminele activiteiten over te gaan.

In de gesprekken is vooral ingegaan op de ervaringen met actuele verwevenheid en op de andere onderzoeksvragen. Van de gesprekken zijn korte aantekeningen gemaakt. Op basis van de gemaakte aantekeningen zijn de gespreksresultaten geordend naar thema's. In dit hoofdstuk worden per thema de reacties van de gesprekspartners verwoord. Vanwege de beslotenheid van de gesprekken zullen geen bronnen worden vermeld. Behalve de verwevenheid komen als centrale thema's uit de gesprekken naar boven de fraude in de vastgoedsector, de betrokkenheid van beroepsgroepen en de rol van de overheid in het tegengaan van de verwevenheid.

3.2 Wat is verwevenheid

Verwevenheid van de bovenwereld en de onderwereld is volgens de gesprekspartners geen nieuw verschijnsel. Ook ten tijde van het onderzoek naar de georganiseerde criminaliteit in Nederland ten behoeve van de parlementaire enquêtecommissie waren er al foute advocaten. Over de omvang van de verwevenheid valt niets met zekerheid te zeggen en ook niet of het nu wel of niet is toegenomen. Het is zelfs niet aan te geven of het incidenten betreft of dat het gaat om structurele misstanden. Wel zijn alle sectoren er in zekere mate vatbaar voor. De gesprekspartners denken bij verwevenheid vooral aan de sectoren drugs, mensensmokkel en vastgoed. Verwevenheid doet zich met name voor op de knooppunten in de handel, zoals bij growshops, en bij intensieve sociale contacten. De verwevenheid is de laatste jaren volgens de gesprekspartners meer zichtbaar geworden. Dat komt onder andere door de affaires die de media hebben gereikt, zoals Endstra. Criminelen daarentegen doen er alles aan om het zo onzichtbaar mogelijk te houden. Dat maakt de problematiek ook zo ongrijpbaar. Niettemin maken de gesprekspartners zich wel zorgen over de verwevenheid van bovenwereld en onderwereld.

Verwevenheid ontstaat volgens de gesprekspartners doordat de georganiseerde criminaliteit illegale activiteiten niet kan uitvoeren zonder hulp van de bovenwereld. De onderwereld maakt gebruik van de normale structuren van de bovenwereld. Daarbij fungeren advocaten, notarissen en

accountants volgens de gesprekspartners als faciliteerders en bruggenbouwers. De beroepsgroepen weten dat het gaat om criminele activiteiten; zij stappen er willens en wetens in. In totaal zijn er heel wat mensen die hand- en spandiensten verlenen voor de onderwereld. De onderwereld gebruikt de bovenwereld ook voor het investeren van zwart geld en het verwerven van macht en positie in de bovenwereld bijvoorbeeld via het vastgoed.

De betrokkenheid van beroepsgroepen is volgens de gesprekspartners vrijwillig en niet eenzijdig afgedwongen. Onderwereld en bovenwereld komen elkaar overal tegen of komen met elkaar in aanraking via «mond-op-mond»reclame. Er is sprake van een tweezijdige interactie waar beiden de vruchten van plukken. Het gaat om gedeelde belangen en om grote belangen waarmee flink geld is te verdienen. Vanwege de symbiotische relaties is de verwevenheid tussen bovenwereld en onderwereld bijna intrinsiek: ze kunnen niet zonder elkaar en hebben elkaar nodig.

Soms gaan mensen in de bovenwereld volgens de gesprekspartners ook zelfstandig over tot criminaliteit. Zij geven zich over aan organisatie-criminaliteit, witteboordencriminaliteit en soortgelijke vormen van «primitief» ondernemerschap. Het betreft soms hooggeplaatste mensen in de bovenwereld die in de schijnwerpers staan en er een mindere moraal op nahouden. Het is ontluisterend hoever zij willen gaan. Zij hebben de onderwereld niet nodig, maar maken zich wel praktijken eigen die in de onderwereld gangbaar zijn. Zij glijden als het ware af in de onderwereld.

Dat de bovenwereld zich ook eigenstandig laten verleiden tot criminele activiteiten is volgens de gesprekspartners niet verwonderlijk. De gelegenheid ligt soms simpelweg voor het grijpen en de gelegenheid neemt alleen maar toe. De Nederlandse diensteneconomie en het fiscale vestigingsklimaat dragen daaraan bij. Het is ook lucratief want de opbrengsten zijn hoog. Fraudeurs hoeven er weinig moeite voor te doen en worden ook nauwelijks tegengehouden en aangepakt. Er bestaat als het ware een soort premie op financieel succes en het zichzelf kunnen onderscheiden. Ze benutten bestaande mogelijkheden omdat ze gevoelig zijn voor geld en een zeker «ondernemerstalent» hebben voor foute zaken.

Bij verwevenheid draait het altijd om (zwart) geld. Daarom is het volgens de gesprekspartners cruciaal om te achterhalen wat er gebeurt met het geld of waar het geld vandaan komt en waar het naar toe gaat. Met name inzicht nodig in de waardetoevoegingen en de zwakke schakels in de keten.

3.3 Fraude in de vastgoedsector en de rol van de beroepsgroepen

De vastgoedsector is de sector waar de verwevenheid volgens de gesprekspartners het meeste voorkomt. Bij de vastgoedfraude is echt goed wat mis. Bonafide handelaren zijn criminele activiteiten gaan ontwikkelen. De massaliteit moeten we volgens de gesprekspartners niet onderschatten. Vastgoed leent zich goed voor criminele activiteiten. Dat komt doordat de markt niet transparant is en het product heterogeen is. De vastgoedwereld is verder een gesloten wereld; er zijn maar weinigen die hem goed van binnenuit kennen. De rest heeft geen idee van wat zich daar afspeelt. Het is ook een relatief kleine wereld. Het gaat om een kleine kring van spelers die elkaar regelmatig tegenkomt. Iedereen kent iedereen en zit heel dicht op elkaar. De grenzen zijn daarbij niet altijd scherp. Men «gunt elkaar weleens wat» en sluit soms dubieuze deals. Wie niet meedoet, kan opdrachten mislopen. Er zijn ook veel tussenschakels. Dat leidt tot ingewikkelde constructies waar niet zomaar doorheen valt te prikken. Volgens sommige gesprekspartners is de laatste jaren ook sprake

van spelverruwing binnen de sector. Bij vastgoed is bovendien sprake van een kruispunt van legale en illegale markten. De georganiseerde criminaliteit heeft zich weten te infiltreren in de vastgoedwereld. Vastgoed is voor de onderwereld een manier om status te verwerven.

Een belangrijk knelpunt bij vastgoed is de inzet van taxateurs. Hun beroep is volgens de gesprekspartners inherent kwetsbaar vanwege de grote belangen die een rol spelen. Daarmee loopt de onafhankelijke waardebeoordeling van een pand gevaar. Het is de taak van de taxateur om de waarde van het onroerend te valideren. Dat gebeurt meestal pas nadat de koopovereenkomst is gesloten en de hypotheek rond is. Het taxatierapport ontbeert elke controle. Wanneer de gevalideerde waarde bijvoorbeeld sterk afwijkt van de werkelijke waarde, is er niemand die ingrijpt. Ook het inschakelen van meer taxateurs of bevriende taxateurs valt niet op. Destijds is de beëdiging afgeschaft en iedereen kan zich dan ook taxateur noemen. Ook een makelaar kan taxateur zijn. Als deze taxateur aantoonbaar een fout maakt, kan men alleen klagen bij de brancheorganisatie. Er is geen tuchtrecht of ander toezicht. Het komt nog steeds voor dat men aan een opdracht meermalen kan verdienen.

Ook het beroep van makelaar is niet beschermd. We zien volgens de gesprekspartners steeds meer makelaars die zelf gaan beleggen in vastgoed of die fungeren als projectontwikkelaar. De makelaar kan veel «regelen» rond waardestijgingen en «leeft» van informatievoorsprongen. Er komen steeds dezelfde namen van «foute» makelaars boven drijven. Een makelaar die geroyeerd is bij de vereniging kan zich nog steeds makelaar noemen. De vereniging zou wel toe willen naar een vergunningensysteem en werkt momenteel aan een keurmerk voor makelaars. De branche laat momenteel ook onderzoek doen naar de transparantie en de ethiek in de vastgoedbranche.

Banken vervullen volgens de gesprekspartners een scharnierfunctie in de vastgoedsector. Ze zijn erop gebrand imagoschade te voorkomen. Toch houden ze zich volgens sommige gesprekspartners erg op de achtergrond. Ze zien hoegenaamd niets en bemoeien zich er ook niet mee. Ze zien zichzelf ook niet als speurneuzen. Ze accepteren bijvoorbeeld nog steeds makelaars die door de vereniging geroyeerd zijn. Soms zijn ze ook actief betrokken bij het organiseren van criminele constructies. In andere gevallen gaat het om zaken waar formeel niets mis is omdat het goed is afgedekt. De banken participeren verder in het Financieel Expertise Centrum waarin de De Nedelandse Bank de voorzittersrol vervult.

Bij de notarissen zijn de problemen volgens de gesprekspartners groter dan de media suggereert via het beeld van een paar foute notarissen. De beroepsgroep is een essentiële schakel in het vastgoed. Een notaris heeft de mogelijkheid criminele activiteiten af te schermen. Foute notarissen kennen de regels goed genoeg om te weten dat er sprake is van criminaliteit. Bij beginnende notarissen die in de fout gaan, kan volgens sommige gesprekspartners nog wel sprake zijn van een zekere naïviteit. Sommige notarissen tekenen soms iets blind, doen de ogen dicht of laten zaken toe terwijl ze verplicht zijn de herkomst van middelen te achterhalen. Het is te gemakkelijk om de vraag niet te stellen. Sommige notarissen werken soms ook actief mee aan de criminaliteit door documenten te bewaren of te bemiddelen. Soms is de identiteit van de afnemer onbekend, maar biedt de notaris toch de leveringsakte. Het notariaat is een eenzaam beroep waar reputatie heel belangrijk is. Wanneer een notaris steeds verder afglijdt, komt er een moment dat hij het niet meer na kan vertellen en niet meer terug kan. Er zijn notarissen die eenmaal het verkeerde pad op zijn gegaan en sindsdien bedreigd worden. Ze durven niet meer het bureau van de beroepsorganisatie om advies te vragen, de vertrouwens-

notaris hierover te bellen of aangifte bij de politie te doen. De marktwerking kan ertoe hebben bijgedragen dat sommige notarissen ontvankelijker zijn geworden voor dergelijke foute praktijken. Bij het beroep past bovendien dat men liever een deal sluit dan dat men een deal tegenhoudt. Toch zullen notarissen volgens de gesprekspartners moeten leren nee te zeggen en een opdracht te weigeren. Zij moeten niet mee willen werken aan criminele activiteiten en andere notarissen op de hoogte stellen van geweigerde opdrachten. Het toezicht op notarissen is nu versnipperd over het Bureau Financieel Toezicht en de branche-organisatie. Dat heeft als nadeel dat het bureau nu teveel ziet waar het niets mee kan en mag doen.

Ook advocaten kunnen volgens de gesprekspartners bijdragen aan verwevenheid. Van sommige advocaten is bekend dat ze bij illegale activiteiten betrokken zijn of slachtoffer zijn van afpersing. Een aantal gesprekspartners ziet de rol van advocaten zelfs als meer kwetsbaar dan die van notarissen. Op hun kamer kan bijvoorbeeld een criminele ontmoeting plaatsvinden of hun kamer kan zelfs plaats delict zijn. Advocaten vervullen soms een actieve rol in het bancair geldverkeer. Ze misbruiken het afgeleid verschoningsrecht van de derdenrekening en laten crimineel geld storten op een privérekening. Ze verschuilen zich vervolgens achter hun verschoningsrecht. Volgens een aantal gesprekspartners is onduidelijk wat nu wel en wat niet onder het verschoningsrecht valt. Ook doen advocaten niet altijd melding van ongebruikelijke transacties. Ze vervullen soms vanwege hun adviespraktijk ook een dubbelfunctie. Dat bemoeilijkt de opsporing. De onderzoeken die de beroepsgroep zelf initieert naar de integriteit van advocaten duren volgens sommige gesprekspartners veel te lang. De integriteit van advocaten blijft ook onderbelicht in de opleiding. Ook de rol van de deken bij het signaleren van en ingrijpen bij foute advocaten laat nog te wensen over.

Van de zelfregulering van de beroepsgroepen kan volgens de gesprekspartners niet teveel worden verwacht. Gedragscodes houden fout gedrag niet tegen. De beroepsgroepen geven volgens hen ook te weinig tegengas en pakken te weinig door. Ze doen er bijvoorbeeld heel lang over om te reageren op een klacht. Er wordt ook veel met de mantel der liefde bedekt. Ze zien het ook niet altijd als hun taak om in te grijpen en schoon schip te maken. Wel is het notariaat nu bezig de sector in beweging te krijgen. De luiken gaan meer open, maar veel is nog onduidelijk. De beroepsgroepen hebben ook weinig oog voor misbruik; ze kijken met een heel andere bril. Daarom is er volgens de gesprekspartners ook behalve de zelfregulering onafhankelijk toezicht op de beroepsgroepen nodig.

De vastgoedfraude moet volgens de gesprekspartners verder worden ontleed want er wordt nu teveel op een hoop gegooid. Er zijn binnen de sector veel mogelijkheden voor meer transparantie en het inzichtelijk maken van transacties. Die mogelijkheden tot signaleren, melden en registreren worden nog niet voldoende benut. Als voorbeelden noemt men het Kadaster en de dienst Successie & Registratie. De WOZ-waarden van onroerende goederen zouden bijvoorbeeld openbaar kunnen worden. Andere gesprekspartners geven daarentegen aan dat de WOZ-waarden weinig zeggen over de echte marktwaarde.

3.4 Controle & toezicht door de overheid en opsporing & vervolging

Volgens de gesprekspartners heeft de overheid een taak in het voeren van de regie en in het strafrechtelijk handhaven. Het gevoel van urgentie is bij de overheid volgens de gesprekspartners wel aanwezig, maar in de praktijk blijkt de verwevenheid moeilijk aan te pakken. Daardoor kan de verwe-

venheid doorwoekeren. Het is nodig de verantwoordelijkheid te nemen en focus aan te brengen in de aanpak.

De melding ongebruikelijke transacties (MOT) is volgens de gesprekspartners een goed instrument. Toch staat het aantal MOT-meldingen niet in verhouding tot het aantal boven water gekregen misstanden. De informatie die uit de melding voortkomt, is ook vaak te gering om er wat mee te kunnen doen in opsporingsonderzoek. Er staat ook geen sanctie op de beroepsoefenaars die niet meewerken aan een melding. Bepaalde beroepsbeoefenaars zoals de taxateurs hoeven ongebruikelijke transacties nog niet te melden. Het toezicht op de MOT-meldingen is moeilijk vanwege de privileges van de beroepsgroepen zoals geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht.

Ook de Bibob is volgens de gesprekspartners een goed instrument. Het zou breder toegepast moeten worden. Het kent wel zijn beperkingen, omdat het gebaseerd moet zijn op strafrechtelijke gegevens. De strafrechtelijke vermoedens moeten aannemelijk zijn, wil het weigeren van een vergunning gerechtvaardigd zijn, zo blijkt uit een rechtszaak in Groningen. Het risico is verder dat via de Bibob alleen de stromannen worden gepakt en niet de grote criminelen. Bibob loopt volgen sommige gesprekspartners langzaam tegen de grenzen van de mogelijkheden aan.

Volgens de gesprekspartners schiet het toezicht op de vrije beroepsgroepen tekort. Van een notaris of advocaat mag worden verwacht dat hij «deugt». Criminele betrokkenheid mag nooit op een of andere wijze worden afgeschermd. Wie kwaad wil, komt nu weinig belemmeringen tegen. Wanneer de overheid niet ingrijpt, kan het van kwaad tot erger worden. Het toezicht moet daarom proportioneel zijn. Mechanismen van «naming & shaming» en tuchtrecht kunnen veel beter worden benut. Ook het toezicht op de derdenrekening kan beter. De overheid moet meer als eenheid optreden. Nu is bijvoorbeeld Financiën veel ruimhartiger dan Justitie. Voor de lokale gemeenten is samenwerking met het rijk cruciaal. De gemeenten hebben de steun in de rug van het rijk nodig. De overheid moet verder zelf ook oppassen in haar contacten met bijvoorbeeld projectontwikkelaars. Het is niet uitgesloten dat deze werken met dubieus kapitaal. Ambtelijke apparaten moeten leren kijken naar criminele activiteiten en dubieuze financiële stromen van organisaties. Daartoe moet beschikbare informatie beter toegankelijk worden en worden gekoppeld. Het is noodzakelijk kennis met elkaar te delen en ketenbesef te ontwikkelen. Er is wel voorzichtig sprake van een kentering, maar die gaat nog niet ver genoeg.

De gesprekspartners hechten aan de strafrechtelijke handhaving. Daar gaat ook een psychologisch effect van uit. Bij de opsporingsdiensten is grote expertise en kwaliteit nodig om verwevenheid aan te pakken. Er zijn geroutineerde politiemensen nodig die een goed salaris verdienen zodat ze niet worden weggekocht. Het opsporingsonderzoek vraagt om een lange adem want dat hebben de criminelen ook. Er zijn nu nog teveel signalen van verdachte activiteiten waar niets mee wordt gedaan. Ook het doorvragen kan beter. De keuzes en prioriteiten in het opsporingsonderzoek zijn van groot belang. Opsporingsdiensten zijn verder soms met handen en voeten gebonden aan de informatie die ze mogen gebruiken. Ze lopen bijvoorbeeld aan tegen de grenzen van de geheimhouding en het verschoningsrecht van notarissen en advocaten. De opsporingsdiensten komen zo wel zaken op het spoor, maar kunnen het niet gebruiken omdat ze het bewijsmateriaal niet op tafel mogen leggen. Ook het Openbaar Ministerie blijft volgens sommige gesprekspartners nogal eens steken in «wikken en wegen» zonder de foute beroepsbeoefenaren daadwerkelijk aan te pakken. De aanpak moet verder niet alleen gericht zijn op

opsporing, maar ook op het geld ontnemen. Je raakt criminelen het beste in hun portemonnee. Hoewel het financieel rechercheren al een aantal jaren wordt gestimuleerd, levert het volgens de gesprekspartners nog steeds niet veel op. Meer financieel rechercheren verdient zichzelf terug. Het Financieel Expertise Centrum kan daarin een rol vervullen. Het moet bovenop de informatie zitten. De opsporingsdiensten werken ook nog te weinig samen. Zij moeten informatie en zaken koppelen. De belastingdienst is daarvoor ook nodig. Dossiers en kennis moeten bij elkaar komen. Dat wordt nu wel beter, nu er convenanten zijn afgesloten, maar de vraag is of samenwerking via convenanten valt af te dwingen.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de actuele verwevenheid van de bovenwereld en de onderwereld belicht vanuit de besloten gesprekken die de werkgroep heeft gevoerd. De gesprekspartners geven aan dat verwevenheid niet alleen voortkomt uit een onderwereld die de bovenwereld nodig heeft, maar ook vanuit de bovenwereld zelf. Er is een bovenwereld die profiteert van de interactie met de onderwereld en zelfstandig zich bepaalde praktijken van de onderwereld eigen maakt. De reden daarvoor is vooral financieel gewin en de gelegenheid die zich aandient. Er zijn weinig drempels opgeworpen om hen daarin tegen te houden.

Behalve in de traditionele sectoren drugs en mensenmokkel doet actuele verwevenheid zich volgens de gesprekspartners vooral voor in de vastgoedsector. Deze sector is ook aantrekkelijk vanwege de gesloten, intransparante markt en de heterogene producten. Bovendien vormt het een afzetmarkt voor de georganiseerde criminaliteit vanwege de investeringen in vastgoed en het witwassen van zwart geld. Er is een aantal essentiële schakels in de vastgoedketen aan te wijzen, zoals de taxateur, de makelaar, de notaris en de advocaat. Het toezicht op deze beroepsgroepen staat niet altijd in verhouding met de bevoegdheden. Er wordt teveel verwacht van zelfregulering. Het verschoningsrecht en de geheimhoudingsplicht van notarissen en advocaten bieden de mogelijkheid tot het afschermen van criminele activiteiten en het niet melden van ongebruikelijke transacties.

De rol van de overheid moet zich volgens de gesprekspartners toespitsen op het voeren van regie in het tegengaan van verwevenheid. De transparantie in de vastgoedsector is te verbeteren door het benutten van de bestaande mogelijkheden tot signaleren, registreren en controle. Het melden van ongebruikelijke transacties en de Bibob zijn verder goede instrumenten. Het toezicht op de beroepsgroepen, het strafrechtelijk handhaven en het financieel rechercheren moeten worden versterkt. Daarbij is het van belang dat de opsporingsdiensten goed zijn gequipt en dat relevante informatie en dossiers worden gedeeld en gekoppeld.

4 BELEIDSVOORNEMENS OVERHEID

4.1 Inleiding

Voor het tegengaan van de verwevenheid onderwereld en bovenwereld bestaat geen vastgesteld «rijksbreed beleid». Dat constateren de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken, Financiën, en VROM in een zelfanalyse in 2006. Zij zien verwevenheid als een vorm van georganiseerde criminaliteit, waarbij de criminele, illegale wereld vermengd raakt met de legale bovenwereld.¹ De dreigende verwevenheid is mede aanleiding om tot een specifieke aanpak van de georganiseerde misdaad te komen.²

¹ Project Nationale Veiligheid, 2006, pp. 5, 6.

² Kamerstuk II 29 911, nr. 4, p. 1.

Dit hoofdstuk gaat in op recente beleidsvoornemens van de regering inzake georganiseerde criminaliteit. Het betreft het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad (PVAGM)¹, het Programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdad², en de aanpak van Financieel-Economische Criminaliteit.³ Daarnaast komen recente beleidsuitspraken aan bod over de aanpak van de vastgoedsector en de vrijevestigde beroepsoefenaars zoals advocaten en notarissen.⁴ De weergave van de beleidsvoornemens wordt aangevuld met gegevens uit recente beleids-evaluaties. Eerst komt het perspectief aan de orde wat aan de beleidsvoornemens ten grondslag ligt. Het hoofdstuk eindigt met een aantal concluderende opmerkingen. Zij bieden de opmaat voor het volgende hoofdstuk waarin de werkgroep analyseert of de beleidsvoornemens de actuele verwevenheid een halt kunnen toeroepen.

4.2 Perspectief op beleid

De eerste regeringsnota over georganiseerde criminaliteit in Nederland verschijnt in 1992. De parlementaire enquête van de voormalige commissie-Van Traa is vervolgens een belangrijke stimulans voor de verdere aanpak van de georganiseerde criminaliteit. Zowel de strafrechtelijke aanpak, als de bestuurlijk-preventieve aanpak en het financieel rechercheren krijgen een impuls. Ook markeert men voor het eerst dat de fraude in de vastgoedsector en de verwijtbare betrokkenheid van beroepsgroepen moet worden aangepakt. Vervolgens noemt het eerste Nationale Dreigingsbeeld de vermenging van de onderwereld en de bovenwereld een «reële bedreiging voor de Nederlandse samenleving.» Door hun positie in de bovenwereld zijn de topcriminelen onkwetsbaar voor opsporing en vervolging. De verwijtbare betrokkenheid van beroepsoefenaars en financiële dienstverleners vormen eveneens een ernstige bedreiging. Ook beluizen en smartshops fungeren volgens het Nationale Dreigingsbeeld als legale façade voor witwaspraktijken.⁵

De recente beleidsvoornemens van de regering richten zich met name op de criminelen uit de onderwereld die positie in de bovenwereld proberen te veroveren.⁶ De aandacht richt zich zowel op de individuele daders als op de criminele organisaties. Ook wil de regering de «achterliggende gelegeheidsstructuren» en «faciliterende structurele factoren» aanpakken.⁷ Daartoe rekent zij ook de economische en juridische infrastructuur. De regering is zich ervan bewust dat ook de overheid criminaliteit kan faciliteren. Wanneer de overheid niet doorpakt of handhaaft, bevordert ze indirect de gelegenheid. De recente aanpak van de regering kent als pijlers een bestuurlijk-preventieve benadering en een strafrechtelijke benadering. De derde pijler is internationale samenwerking. Binnen deze pijlers richt de aandacht zich vervolgens op het terugdringen van illegale markten, het opwerpen van drempels en het afbreken van gelegeheidsstructuren, en het tegengaan van inmenging door de onderwereld in de bovenwereld. Daarbij bouwt de regering voort op wat al in de steigers is gezet, maar de aanpak zal meer «samenhangend, ketenbreed, integraal, intensief en vernieuwend» zijn.

4.3 Strafrechtelijke aanpak⁸

De regering wil de strafrechtelijke aanpak van de georganiseerde misdaad versterken door een betere strategische sturing van bovenaf. Een betere uitwisseling en analyse van informatie is nodig om te komen tot gezamenlijke prioriteiten. Het Nationaal Dreigingsbeeld wijst daarbij op concrete dreigingen en op criminele verschijnselen waarover te weinig informatie is. Daartoe behoort ook de verwevenheid en de achtergronden ervan.⁹ Dat is onderwerp voor nader onderzoek in de meerjarige «intelligence» agenda.¹⁰ Via een «Nationaal Intelligence Model» wil de regering infor-

¹ Kamerstuk II 29 911, nr. 10.

² Kamerstuk II 28 684, nr. 11.

³ Kamerstuk II 29 911, nr. 10.

⁴ Kamerstuk II 29 911, nrs. 9, 12; Kamerstuk II 29 279/29 911, nr. 76.

⁵ Grapendeel, 2004, pp. 99–108.

⁶ Kamerstuk II, 29 911, nr. 10, bijlage, p. 1.

⁷ Kamerstuk II, 29 911, nr. 10, bijlage, p. 1.

⁸ Kamerstuk II, 29 911, nr. 10.

⁹ Project Nationale Veiligheid, 2006, p. 12, Kamerstuk II, 29 911, nr. 10, p. 1.

¹⁰ Kamerstuk II, 29 911, nr. 4.

matie beter, slimmer en bestendiger analyseren. De informatie moet ook meer sturend voor de politie worden.¹ Daarvoor is bij de politie en het Openbaar Ministerie extra expertise en capaciteit nodig. Uit het Nationale Dreigingsbeeld volgen ook de speerpunten voor de strafrechtelijke aanpak. Dat zijn momenteel terrorisme, handel in cocaïne en heroïne, productie van en handel in synthetische drugs, mensenhandel en mensensmokkel, handel in en gebruik van vuurwapens en explosieven, en witwassen. De speerpunten zijn leidend voor de aanpak door de nationale recherche, de bovenregionale recherche en de regionale recherche-diensten. Per speerpunt komen er tweejaarlijks Criminaliteitsbeeld-analyses. Ook wil de regering expertisecentra vormen rondom de speerpunten, zoals het expertisecentra voor mensenhandel en mensensmokkel. Ook wil de regering komen tot regionale criminaliteitsbeeldanalyses.

Om het concrete opsporingsonderzoek op lokaal en regionaal niveau te verbinden met het landelijke beleid kiest de regering voor een programmatische aanpak. Er zijn vier actuele thema's van misdaad onderscheiden: mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, misbruik vastgoed, en verweving van onderwereld en bovenwereld. Het laatste thema betreft specifiek het samenwerkingsproject Emergo in Amsterdam. Voor het project Emergo is in juli 2007 een samenwerkingsconvenant gesloten. Daarin verplichten de betrokkenen zich dat ze zich tot het uiterste zullen inspannen om criminele machtsconcentraties en achterliggende gelegenheidsstructuren in het Wallengebied in Amsterdam te bestrijden en in de toekomst te voorkomen. Vastgoed zal in het Emergoproject een belangrijk punt van aandacht zijn. De programmatische aanpak staat onder regie van een landelijke stuurgroep.² De stuurgroep heeft een aanjaagfunctie en bewaakt de samenhang en de voortgang. De regering wil verder de samenwerking tussen de rechercheonderdelen verbeteren. Daartoe worden veranderingen in de organisatie en de werkwijze van de nationale recherche doorgevoerd.

4.4 Programma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad

Na het rapport van de commissie-Van Traa zijn er verschillende lokale initiatieven ontstaan om de georganiseerde misdaad bestuurlijk aan te pakken. Bekende voorbeelden zijn de Alijda-aanpak in Rotterdam en het Wallenproject in Amsterdam.³ De bestuurlijke aanpak vult de strafrechtelijke aanpak aan omdat het bestuur bepaalde dingen ziet «die de politie niet ziet.»⁴ Het Wallenproject in Amsterdam is in 2000 omgedoopt in het Van Traa-project en richt zich op de hele stad Amsterdam. De evaluatie toont dat de lokale overheid zich weerbaar kan opstellen tegenover criminele activiteiten. Er zijn veel panden aangekocht en andere zaken zijn gesloten of de vergunning ervan is ingetrokken. Via de bestuurlijke aanpak zijn zo de cruciale ondersteunende activiteiten van de georganiseerde criminaliteit een slag toe te brengen. De samenwerking met de belastingdienst en de politie is overigens nog niet optimaal. Ook trekt het Van Traa-team teveel zaken naar zich toe.⁵

De Amsterdamse aanpak loopt vooruit op de latere Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, de Wet Bibob van 2003.⁶ De Wet Bibob wil criminaliteit voorkomen en de bewustwording van de bestuurlijke aanpak vergroten. Daartoe biedt het bestuursorganen een integriteitstoets om zo criminelen tegen te houden en vermenging van de bovenwereld en de onderwereld tegen te gaan. Bestuursorganen kunnen de toets zelfstandig uitvoeren of advies vragen aan het Landelijk Bureau Bibob. Dit bureau heeft toegang tot allerlei vertrouwelijke informatiebronnen. De officier van justitie mag bestuursorganen ook tippen om advies te vragen bij Bureau Bibob. De bestuursorganen zijn zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het advies. Daarvoor ontwikkelen

¹ Kamerstuk II, 29 911, nr. 10, p. 10; Kamerstuk II, 31 477, nr. 5, p. 26.

² Kamerstuk II, 29 911, nr. 10, p. 1.

³ Huisman c.s., 2005.

⁴ Huisman c.s., 2005, p. 39.

⁵ Huisman, c.s., 2005, p. 62.

⁶ Kamerstuk II, 31 109, nrs. 1 en 3, Voogd c.s., 2007.

gemeenten een eigen Bibob-beleidslijn. Bibob past men toe op vergunningen, subsidies en aanbestedingen van overheidsopdrachten.

Uit de evaluatie blijkt dat de Wet Bibob gemeenten helpt om criminelen te weren. Het is een waardevolle aanvulling op bestaand instrumentarium, zoals de verklaring omtrent gedrag. Gemeenten passen Bibob vooral toe op de vergunningen in de horeca, de prostitutiebranche en bij coffee-shops. Het toepassen in de ene gemeente kan wel een waterbedeffect hebben op andere gemeenten. Samenwerking is daarom wenselijk, ook omdat speciale kennis en expertise is vereist. Sinds 2006 is er voor gemeenten de Wegwijzer bestuurlijke aanpak criminele praktijken beschikbaar.¹ In de praktijk blijkt het uitwisselen van informatie moeilijk omdat gegevens uit het Bibobadvies niet aan anderen mogen worden verstrekt. Wel is de tipfunctie van het Openbaar Ministerie te activeren. Op basis van de beperkte jurisprudentie op het moment van evaluatie is er nog weinig twijfel over de juridische houdbaarheid van de wet.

De regering geeft in haar recente beleidsvoornemens aan intensiever gebruik te willen maken van Bibob. Er komt een landelijk register van Bibob-adviezen. De tipfunctie van het openbaar ministerie wil men ook verbeteren. Men onderzoekt verder of het wenselijk is Bibob uit te breiden naar andere sectoren waaronder de vastgoedsector. Daarnaast wil de regering de capaciteit van het landelijk bureau uitbreiden. Voor een betere informatie-uitwisseling komt er een landelijk convenant. Een wettelijke regeling acht de regering niet nodig. Het convenant moet samenwerking en informatie-uitwisseling mogelijk maken binnen de geldende wettelijke kaders.² In september is een bestuurlijk akkoord gesloten dat de spelregels aangeeft waarbinnen informatie-uitwisseling op decentraal niveau vorm kan krijgen. De mogelijkheden die de wet nu al biedt tot informatie-uitwisseling zijn neergelegd in een regionaal convenant.³ Ook wil de regering bevorderen dat strafrechtelijke informatie beter wordt benut. Daartoe produceren de opsporingsdiensten bestuurlijke rapportages. Zij kunnen helpen zwakke plekken in de infrastructuur op te sporen. Ook komt er bij de politie-academie een opleiding die zich richt op de bestuurlijke aanpak.

De regering wil verder komen tot zes regionale expertisecentra. Dat gebeurt in een pilot. Zij moeten de informatie van verschillende handhavings- en opsporingsdiensten naast elkaar leggen. Daarnaast verrichten deze centra analyses van de verwevenheid van onderwereld en bovenwereld. Ook adviseren zij over mogelijke interventies. De toepassing van de Wet Bibob zal in de toekomst eveneens onderdeel gaan uitmaken van de activiteiten van de regionale centra.⁴ Naast de zes regionale centra komt er een landelijk centrum dat de regionale centra ondersteunt met specifieke expertise.

4.5 Beroepsgroepen en tuchtrecht

Om de verwevenheid van de onderwereld met de bovenwereld tegen te gaan, wil de regering criminele dienstverleners aanpakken.⁵ Daartoe is voorwerk verricht door verschillende commissies.⁶ De regering wil via de kwaliteit en integriteit de beroepsgroepen weerbaarder maken.⁷ Notarissen moeten volgens de regering alert zijn op verdachte transacties, die melden en hun medewerking daaraan weigeren. Dat moet grotendeels uit de sector zelf komen.⁸ De minister zal ook de Koninklijk Notariële Beroepsorganisatie (KNB) blijven aanspreken op haar verantwoordelijkheid. De KNB spant zich in om te voorkomen dat notarissen bij malafide speculaties een rol spelen.⁹ Er is per 1 januari 2008 een beleidsregeling beperking uitbetaling derden gekomen. Daarnaast heeft de KNB een checklist opge-

¹ Gemeenten aan Zet, www.hetccv.nl

² Kamerstuk II, 29 911, nr. 12, p. 2.

³ Kamerstuk II, 31 477, nr. 5, p. 19.

⁴ Kamerstuk II, 31 109, nr. 3, p. 6.

⁵ Project Nationale Veiligheid, 2006, p. 23.

⁶ Kamerstuk II, 29 279, nr. 20; Commissie Evaluatie Wet op het Notarisambt, 2005.

⁷ Kamerstuk II, 29 911, nr. 9, p. 3.

⁸ Kamerstuk II, 29 911, nr. 10, p. 9.

⁹ Kamerstuk II, 29 911, nr. 7, p. 7.

steld die notarissen een praktisch hulpmiddel biedt om risico's of misbruik rond zogenaamde ABC-transacties tijdig te herkennen.

De regering wil verder het verschoningsrecht en de geheimhoudingsplicht inperken. De notaris is straks verplicht het Openbaar Ministerie en de belastingdienst van gewenste informatie te voorzien over transacties die via de derdenrekening lopen. Daartoe komt er een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op het notarisambt. Ook advocaten moeten vermoedens van ernstige criminaliteit melden. Voorkomen moet worden dat advocaten het verschoningsrecht gebruiken waarvoor het niet is bedoeld: «het verschoningsrecht moet bijdragen aan de handhaving van de rechtsorde en er niet aan afdoen.»¹ De regering is naar aanleiding van een motie van de Kamer gekomen met een wetsvoorstel voor het spoedshalve tuchtrechtelijk optreden. Dat maakt het mogelijk op te treden tegen advocaten en notarissen waarvan een ernstig vermoeden bestaat dat zij beroepsmatig (dreigen te) ontsporen.² Daarnaast wil de regering het gehele tuchtrecht herzien; het is toe aan «groot onderhoud».³ Met de herziening beoogt de regering de eigen verantwoordelijkheid van de sector te versterken en de kwaliteit van de producten te bewaken. Tuchtrechtelijke uitspraken zullen op Internet worden gepubliceerd. De regering zal ook kijken of een ander dan de direct belanghebbende toegang tot het tuchtrecht kan krijgen, bijvoorbeeld om een foute notaris aan te klagen. De regering wil de tuchtrechtelijke taken verder scheiden van de toezichtstaken. Er loopt momenteel nog een evaluatie-onderzoek naar het Bureau Financieel Toezicht en het toezichtsinstrumentarium.⁴ Ook wordt momenteel geëvalueerd hoe de tuchtrechtelijke handhaving van het melden van ongebruikelijke transacties loopt.

4.6 Financieel-economische aanpak

De financieel-economische aanpak van de regering richt zich vooral op het weerbaar maken van ondernemingen en slachtoffers van criminaliteit. In het licht van de verwevenheid van de bovenwereld en de onderwereld zijn bij de financieel-economische en organisatiecriminaliteit vooral het witwassen en het ontnemen van winsten relevant. In 1993 is de ontnemingswetgeving ontstaan en in 2003 is de pluksewetgeving aangepast. Het afnemen en ontnemen vraagt om succesvolle wijzen van financieel rechercheren. Het financieel rechercheren heeft sinds het rapport van de voormalige commissie-Van Traa een impuls gekregen. In 1996 is een Project Financieel rechercheren van start gegaan. Men wil financieel rechercheren dan al integraal onderdeel laten uitmaken van de handhavingssketen. Uit de evaluatie in 2002 blijkt dat die doelstelling te ambitieus is geweest. De belangstelling en het bewustzijn van financieel rechercheren is toegenomen, maar het krijgt nog steeds weinig aandacht binnen politie en Openbaar Ministerie. Bovendien is er bij het project financieel rechercheren sprake van weinig regie en vage normering.⁵

Een belangrijk instrument voor het signaleren van witwassen vormen de Meldingen Ongebruikelijke Transacties (MOT). Kredietinstellingen, geldtransfers en vrije beroepsgroepen zoals advocaten, makelaars, bemiddelaars in onroerende zaken, en notarissen zijn verplicht om ongebruikelijke transacties te melden. Daarvoor bestaat een aantal meldindicatoren die als het ware handen en voeten geven aan de meldplicht. De meldingen ongebruikelijke transacties komen binnen bij de Financial Intelligence Unit. Deze unit is ondergebracht bij het Korps landelijke politiediensten. De unit bepaalt of de transacties al dan niet als verdacht worden aangemeld. Dat gebeurt onder andere via het vergelijken van betrokken subjecten met landelijke indexen en systemen en door eigen onderzoek en analyse.⁶ Wanneer de beroepsgroepen de meldplicht ontduiken, maken ze zich schuldig aan een economisch delict. Er zijn vier verschil-

¹ Kamerstuk II, 29 279, nr. 20, p. 4; Kamerstuk II, 30 350, nr. 3, p. 27.

² Kamerstuk II, 31 385, nr. 3, p. 1.

³ Kamerstuk II, 29 279, nr. 61, p. 3.

⁴ Kamerstuk II, 29 279 en 29 911, nr. 76, p. 2.

⁵ Faber & Van Numen, 2002.

⁶ Kamerstuk II, 31 477, nr. 5, p. 29.

lende toezichthouders voor de naleving van de MOT-meldingen¹. In 2004 is het functioneren van de keten van ongebruikelijke transacties geëvalueerd.² De resultaten zijn niet erg positief. De meldplicht lijkt een doel op zichzelf te zijn geworden. De meldingen leveren weinig kennis op over witwassen. Met de meldingen wordt ook weinig gedaan. Ze worden vooral gebruikt als informatie voor de opsporing en veel minder voor preventieve doeleinden. Ook betwijfelen de onderzoekers of wel van een keten van ongebruikelijke transacties moet worden gesproken. Zij zien de samenwerking en het inspelen op de informatie uit de MOT-meldingen veeleer als een soort «warenhuis». De evaluatie vormt de aanleiding voor de regering om de samenwerking tussen de politie en opsporing rond het witwassen te intensiveren. Ook komt er een aanwijzing van het College van Procureurs-Generaal over prioriteit aan de opsporing en de vervolging van witwasmisdrijven. Het aantal officieren van justitie voor witwassen wordt uitgebreid. Er komt een nieuw meldpunt voor de MOT-meldingen dat wordt ondergebracht bij de Financial Intelligence Unit (FIU-NL). De regering zet verder in op een herziening van de indicatoren voor een melding. Het accent komt meer op subjectieve indicatoren te liggen. Daarnaast vergroot de regering de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling. Het gaat dan om opsporing, vervolging en inlichtingenverzameling in ruime zin.³ De wetgeving rond de MOT-meldingen is een aantal keren aangepast om deze in overeenstemming te brengen met Europese richtlijnen. Op 1 augustus 2008 is de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme ingegaan waarin de wet MOT en de Wet Identificatie Dienstverlening zijn opgegaan. De wet richt zich op het voorkomen dat financiële en zakelijke dienstverleners worden gebruikt voor witwassen. De wet creëert ook de bredere mogelijkheid tot melden van transacties bij het meldpunt van de Financial Intelligence Unit.

De Algemene Rekenkamer heeft in 2008 opnieuw het bestrijden van witwassen geanalyseerd.⁴ Zij zijn zeer kritisch over de behaalde resultaten. Bij de ministeries blijkt geen inzicht te bestaan in de behaalde prestaties. De Rekenkamer heeft vervolgens zelf geprobeerd de prestaties in kaart te brengen via de «controlekans» (controle op naleving meldingsplicht), de «opsporingskans» (leidt het signaal voor witwassen tot een strafbaar feit) en de «sanctiekans» (levert het vastgestelde strafbaar feit een sanctie op). De controlekans is erg gering en dat geldt ook voor de opsporingskans. De sanctiekans is volgens hen wel redelijk. De teleurstellende resultaten komen volgens de Algemene Rekenkamer voort uit een gebrek aan regie, aan capaciteit en aan expertise. Het ontbreekt aan ketenbesef. De conclusies van de eerdere evaluatie zijn daarmee nog steeds van kracht. Daarnaast is er sprake van gebrekkige informatie-uitwisseling, vooral vanwege wettelijke beperkingen. De informatie-uitwisseling zou volgens de Algemene Rekenkamer een taak van het Financieel Expertise Centrum moeten worden. Ook over de meldingen zelf is de Algemene Rekenkamer niet tevreden. Het verschoningsrecht van notarissen en advocaten zorgt ervoor dat het uitoefenen van toezicht moeilijk is.⁵ Er vindt bovendien geen terugmelding plaats wat er met de meldingen is gedaan.

In de recente beleidsvoornemens benadrukt de regering dat witwassen zowel een zelfstandig fenomeen is als een aspect van het functioneren van de georganiseerde misdaad. Nederland moet zich daarom manifesteren als voorloper in de aanpak van het witwassen. De antiwitwasketen moet sluitend gemaakt worden. Versterking van de strafrechtelijke handhaving is daarvoor noodzakelijk. Het aanpakken van criminele vermogens wil men professionaliseren en standaardiseren. Het moet vanzelfsprekend worden dat het criminele vermogen wordt afgenomen. Het financieel rechercheren wil men versterken door financiële expertise en capaciteit in te brengen bij het Openbaar Ministerie en de politie. Het bestrijden van witwassen moet zo integraal onderdeel worden van de opsporing. Ook

¹ Dit zijn de AFM, het BFT, de DNB en de FIOD-ECD.

² Faber & Van Nunen, 2004.

³ Kamerstuk II, 31 477, nr. 5.

⁴ Kamerstuk II, 31 477, nrs. 1–2.

⁵ Zie ook Kamerstuk II, 31 477, nr. 4.

wordt de capaciteit van de FIOD-ECD uitgebreid. Daarnaast komen er interregionale fraudeteams bij de bovenregionale recherche.¹ De extra capaciteit maakt het mogelijk door te rechercheren en gelegenheidsstructuren en facilitatoren beter in beeld brengen en aan te pakken. Daarnaast zal ook beter gebruik worden gemaakt van de MOT-informatie van de Financial Intelligence Unit. Er vinden momenteel beleidsevaluaties plaats inzake de plaats, invulling en werking van deze eenheid en het toezicht zoals dat is geregeld in de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme. Er komt een informatiedesk waar relevante kennis en ervaring worden gebundeld. In de informatie-uitwisseling ziet de regering geen taak voor het Financieel Expertise Centrum weggelegd. Dit centrum richt zich vooral op een effectieve handhaving van de integriteit van financiële markten. De regering onderzoekt wel hoe het Bureau Financieel Toezicht meer doeltreffend toezicht kan uitoefenen. De regering vindt verder de berekende opsporingskans door de Algemene Rekenkamer geen goede graadmeter voor de prestaties. Niet elke ongebruikelijke transactie levert een strafbaar feit op. Er wordt gewerkt aan het ontwikkelen van goede prestatie-indicatoren van de resultaten. De regering is overigens minder somber over de behaalde resultaten. Het aantal witwaszaken is sinds 2004 sterk toegenomen.

4.7 Integrale aanpak fraude vastgoedsector²

De regering erkent in haar recente beleidsvoornemens dat in de vastgoedsector de onderwereld en bovenwereld elkaar ontmoeten en ook verstrengeld dreigen te raken.³ Vandaar ook dat de regering hier een integrale aanpak tot stand wil brengen. Daarvoor moeten eind 2010 effectieve drempels zijn opgeworpen zodat de mogelijkheden tot misbruik van de vastgoedsector voor en door de georganiseerde misdaad zal zijn verminderd.⁴ De regering wil via een landelijke werkgroep komen tot strategische sturing. De eerste stap daartoe is het uitwisselen van informatie en het monitoren daarvan. Een belangrijk onderdeel vormt daarbij de actie vastgoed van de Belastingdienst. Deze aanpak zal leiden tot intensivering van het toezicht en de opsporing van aan vastgoed gerelateerde fiscale risico's. Ook de politie participeert hierin. Informatie vloeit verder voort uit hetgeen wordt tegengehouden via de Bibob, het financieel toezicht, de MOT-meldingen en het eigen onderzoek dat daarvoor nodig is, de tipfunctie van het Openbaar Ministerie, het geven van gewenste informatie aan Openbaar Ministerie en belastingdienst door de notaris, en de integriteitsmeldingen bij de AIVD. Uit deze informatie blijkt wat ongebruikelijk gedrag is en dat biedt aanknopingspunten voor opsporingsonderzoek en financieel rechercheren. De regering wil ook een tweede transport onroerend goed op eenzelfde dag in beginsel als ongebruikelijke transactie laten aanmelden.

De regering ziet geen mogelijkheden tot invoering van een landelijk geldend vergunningstelsel voor iedereen die beroepsmatig actief is op het gebied van onroerend goed. Het staat volgens hen ook haaks op de afschaffing van de wettelijke titelbescherming en beëdiging van makelaars.⁵ De makelaars en taxateurs zijn via zelfregulering ook al gekomen tot certificering. Er komt wel een wetsvoorstel invoering basisregistratie WOZ. De regering is daarbij echter niet voornemens om alle beroepsbehalve betrokkenen het recht op inzage te geven. Dat zou betekenen dat de waarde openbaar wordt. Wel kunnen alle bestuurorganen gegevens opvragen. Banken en hypothecaire financiers kunnen de WOZ-waarde niet opvragen, maar een notaris kan wel de WOZ-waarde vergelijken met de taxatiewaarde.⁶ De regering juicht actieve informatie-uitwisseling tussen notaris en financiers toe.⁷ De regering voelt er echter niet voor het Kadaster verdachte transacties te laten melden. De Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen die de nationale hypotheekgarantie uitvoert, heeft

¹ Kamerstuk II, 29 911, nr. 10, p. 12;

Kamerstuk II, 31 477, nr. 5.

² Kamerstuk II, 29 911, nr. 9.

³ Kamerstuk II, 29 911, nr. 7, p. 7.

⁴ Kamerstuk II, 29 911, nr. 10, p. 21.

⁵ Kamerstuk II, 29 911, nr. 12, p. 7.

⁶ Het is nu al mogelijk voor de notaris om waardegegevens op te vragen met een machtiging; dat hoort standaard bij de taakuitoefening, evenals dat de notaris wijzigingen moet doorgeven aan het kadaster.

⁷ Kamerstuk II, 29 911, nr. 12, p. 5.

zelf een Deltaplan beperking oneigenlijke verliezen National Hypotheek Garantie ontwikkeld. De stichting wil voor een hypothecaire lening met toepassing van nationale hypotheekgarantie alleen nog werken met taxateurs die zijn aangesloten bij de brancheorganisaties.¹ Het ministerie van Binnenlandse Zaken komt nog met een circulaire waarin de mogelijkheden worden beschreven voor gemeenten om vanuit de Gemeentelijke Basisadministratie een bijdrage te leveren aan de aanpak van woonfraude.²

4.8 Conclusie

De regering wil de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld aanpakken vanuit de georganiseerde criminaliteit. Daarbij kiest de regering voor een integrale aanpak van de strafrechtelijke, de bestuurlijke en de financieel-economische/fiscale invalshoek. Er komen regionale expertisecentra die de informatie naast elkaar moeten leggen en de verwevenheid in hun regio nader onderzoeken. De opsporing wordt op strategisch niveau landelijk aangestuurd. Deze moet gepaard gaan met financieel rechercheren. Die financiële deskundigheid moet daarom worden ingebracht bij de korpsen en het Openbaar Ministerie.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Beantwoording probleemstelling

In dit rapport heeft de parlementaire werkgroep de verwevenheid van de bovenwereld en de onderwereld anno 2008 verkend. Dat gebeurt aan de hand van de in Hoofdstuk 1 gintroduceerde centrale vraagstelling: «*Waar doet de actuele verwevenheid van onderwereld en bovenwereld zich vooral voor en welke (nieuwe) mechanismen van verwevenheid zijn daarin te onderkennen?*» De bevindingen vatten we hier kort samen.

Hoofdstuk 2 schetst een overzicht van het onderzoek naar verwevenheid van de afgelopen tien jaar. Daarbij staat de eerste onderzoeksvraag centraal: «*Wat is er reeds via bestaand onderzoek bekend over de verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld en in welke sectoren doet dat zich voor?*» Het onderzoek baseert zich op de resultaten van opsporingsonderzoek. Wat in de opsporing blijft liggen of geen prioriteit krijgt, blijft zo ook in het onderzoek onderbelicht. De nadruk ligt in onderzoek op de mate waarin de onderwereld zich in de bovenwereld manifesteert. De voormalige commissie-Van Traa constateert tien jaar geleden dat in Nederland legale sectoren niet in de greep zijn van de georganiseerde misdaad. Wel probeert de georganiseerde misdaad te verdienen aan legale sectoren, bijvoorbeeld via illegale activiteiten en het investeren en witwassen van misdaadgeld. Integer geachte personen zoals advocaten en notarissen dragen daar incidenteel aan bij. De voormalige commissie-Van Traa ziet geen aanleiding de privileges van deze beroepsgroepen, zoals het verschoningsrecht en de geheimhouding, ter discussie te stellen. Uit vervolgonderzoek en de monitors georganiseerde criminaliteit blijkt dat steeds meer mensen uit de bovenwereld betrokken raken bij criminele activiteiten. De georganiseerde criminaliteit heeft de bovenwereld nodig. De bovenwereld laat zich vanwege financieel gewin ook gemakkelijk de onderwereld intrekken. De aanvankelijk sterke scheiding tussen onderwereld en bovenwereld wordt steeds meer fictief. Het Financieel Expertise Centrum spreekt in 2008 inmiddels van een systematische criminele betrokkenheid van personen binnen bepaalde beroepsgroepen bij de onderwereld. Ook de betrokkenheid van diverse financiële ondernemingen is volgens dit centrum niet meer als incident af te doen. Hoewel verschillende sectoren vatbaar zijn voor verwevenheid, blijkt met name

¹ Kamerstuk II, 29 911, nr. 9, p. 3.

² Kamerstuk II, 29 911, nr. 12, p. 3.

vastgoed een ideale schakel te zijn tussen bovenwereld en onderwereld. De sector biedt de gelegenheid de grenzen van bonafide en malafide handelen op te zoeken of zelfs moedwillig over de grenzen van integer handelen heen te stappen.

Hoofdstuk 3 gaat in op actuele verwevenheden. Deze zijn afgeleid uit de 26 besloten gesprekken die de werkgroep heeft gevoerd. Daarmee geeft het hoofdstuk antwoord op de tweede onderzoeksvraag: «*Welke nieuwe aanknopingspunten voor verwevenheid van onderwereld en bovenwereld zijn te ontdekken en in welke sectoren/beroepsgroepen doen deze zich voor?*» De gesprekspartners bevestigen hetgeen reeds uit onderzoek naar voren is gekomen. Verwevenheid is geen nieuw verschijnsel, maar is de laatste tijd pregnanter zichtbaar geworden. De georganiseerde criminaliteit kan ook niet zonder de bovenwereld. Mensen uit de bovenwereld raken willens en wetens betrokken bij criminaliteit en profiteren daar zelf ook van. Sommigen gaan ook eigenstandig over tot frauduleuze activiteiten en glijden als het ware af naar de onderwereld. In die zin is er bijna sprake van een feitelijke onlosmakelijke verbondenheid tussen onderwereld en mensen uit de bovenwereld. Er ontstaat een soort schemergebied tussen bonafide gedrag en malafide gedrag. Dat doet zich met name voor in de vastgoedsector. De integriteit van de sector is daar in het geding. De vastgoedsector is een niet-transparante markt waar een zekere spelverruwing optreedt. Legale en illegale activiteiten komen hier samen in ingewikkelde constructies. Sommige taxateurs, makelaars en notarissen zijn daar systematisch bij betrokken. Er zijn ook maar weinig drempels opgeworpen tegen personen uit de beroepsgroepen die criminele gelegenheden willen benutten. Zelfregulering leidt daarbij niet tot de gewenste ordening. Het externe toezicht staat niet in verhouding tot de grote sommen geld die er omgaan en de eigenstandige bevoegdheden van de beroepsgroepen. Hoewel de overheid de urgentie voelt om verwevenheid aan te pakken, komt de aanpak in de praktijk nog niet voldoende van de grond. Dat heeft te maken met grenzen waar de opsporingsdiensten tegen aanlopen bij het verkrijgen van informatie, het mogen gebruiken van beschikbare informatie en het kunnen koppelen van informatie.

Hoofdstuk 4 zet de recente beleidsvoornemens van de overheid op een rij om verwevenheid tegen te gaan. Het beantwoordt het eerste deel van de derde onderzoeksvraag: «*Welke bestaande instrumenten zijn in te zetten vanuit een bestuursrechtelijke/bestuurlijke aanpak, het strafrecht, en het tuchtrecht?*» De regering ziet verwevenheid als een vorm van georganiseerde criminaliteit. Zij wil de illegale markten terugdringen, drempels opwerpen tegen gelegheidsstructuren en de inmenging van de onderwereld in de bovenwereld tegengaan. Dat doet ze vanuit een strafrechtelijke-financieel-economische benadering en een bestuurlijk-preventieve benadering. De integrale aanpak wordt strategisch aangestuurd via het onderkennen van speerpunten en thema's. Bestuurlijke, financieel-economische/fiscale en strafrechtelijke informatie moeten bij elkaar komen in regionale expertisecentra. Daar kan informatie worden uitgewisseld op basis van convenanten en binnen bestaande wettelijke regels. De regering wil de weerbaarheid en eigen verantwoordelijkheid van de beroepsgroepen versterken. Wel zal de notaris voor de transacties die lopen via de derdenrekening verantwoording moeten afleggen aan het Openbaar Ministerie en de belastingdienst. Advocaten moeten ernstige vermoedens van criminaliteit melden. Het tuchtrecht wordt geheel herzien.

Aan de hand van deze bevindingen is een antwoord te formuleren op het tweede deel van de derde onderzoeksvraag: «*bieden de bestaande instrumenten voldoende handvatten voor het aanpakken van de actuele verwevenheid van de onderwereld en de bovenwereld?*» De werkgroep heeft daarbij de nodige bedenkingen. Deze twijfel komt voort uit de actuele

verwevenheid zoals die zich met name in de wereld van het vastgoed voordoet. Daar vervaagt het aanvankelijk scherpe onderscheid tussen bovenwereld en onderwereld. Ook het onderscheid tussen diverse vormen van criminaliteit vervaagt. Er ontstaat een schemergebied waarin de grenzen van correct gedrag zijn opgerekte en raken aan malafide praktijken. De actuele verwevenheid heeft behalve met georganiseerde criminaliteit te maken met frauduleus gedrag en raakt daarmee de integriteit van de sector. Dat wordt door betrokkenen nog wel waargenomen, maar er wordt onvoldoende corrigerend opgetreden. Ongebruikelijke transacties kunnen daardoor ongestoord doorgang vinden. Er vinden zorgvuldig samengestelde criminele transacties plaats die aan de oppervlakte moeilijk zichtbaar zijn. Zij worden gedeeltelijk verricht door bonafide geachte figuren en gedeeltelijk door malafide geachte personen. Verwevenheid is daarmee verworpen tot een bijna onontwarbare, ingenieus samengestelde keten van transacties. Deze criminele keten is niet te doorbreken of tegen te houden met enkel een strafrechtelijke, financieel-economische/fiscale aanpak, een bestuurlijke aanpak of een tuchtrechtelijke aanpak. De keten doorkruist nu juist de strafrechtelijke, de financieel-economische/fiscale, de bestuurlijke en de tuchtrechtelijke kolommen. Via de bestaande kolommen zijn deze criminele constructies moeilijk te ontmantelen. Zij zijn alleen bloot te leggen na diepgravende analyse. Ook bij een integrale aanpak gebaseerd op de strafrechtelijke, de financieel-economische/fiscale, de bestuurlijke en de tuchtrechtelijke invalshoek weten deze criminelen waarschijnlijk de dans nog te ontspringen. Ook bij een integrale aanpak blijft de aandacht immers vooral uitgaan naar het verzamelen van bewijslast tegen afzonderlijke personen. De aandacht zou daarentegen ook moeten worden gericht op het ontmantelen van de criminele constructies. Anders blijft de gelegenheidsstructuur in stand en kunnen potentiële criminelen ongestoord hun gang blijven gaan. De werkgroep betwijfelt of informatie-uitwisseling wel voldoende kan plaatsvinden binnen bestaande wettelijke mogelijkheden. De bestaande wettelijke bevoegdheden tot het koppelen van informatie werpen waarschijnlijk onvoldoende drempels op tegen de aanwezige gelegenheidsstructuren.

5.2 Aanbevelingen van de werkgroep

In deze paragraaf komt de vierde en laatste onderzoeksvraag aan de orde: «*Welke vervolgacties zijn wenselijk?*» De werkgroep acht bovenop de beleidsvoornemens van de regering aanvullende maatregelen noodzakelijk om hogere drempels op te werpen tegen de gelegenheidsstructuur. De maatregelen zijn erop gericht beroepsbeoefenaars tegen te houden betrokken te raken bij criminele activiteiten. De werkgroep kiest daarbij voor een drietrapsraket van (1) nader onderzoek naar knelpunten in de informatie-uitwisseling, (2) een hoorzitting rond het inperken van de reikwijdte van de privileges van beroepsbeoefenaars, en (3) een werkprogramma rond snel in te voeren maatregelen.

Aanbeveling 1 Onderzoek knelpunten informatie-uitwisseling

De werkgroep acht nader onderzoek nodig naar «de schotten» in het delen van strafrechtelijke informatie, financieel-economische/fiscale informatie, bestuurlijk-preventieve informatie en tuchtrechtelijke informatie. De werkgroep vraagt zich ten eerste af of het wel mogelijk is om via convenanten en binnen de bestaande wettelijke grenzen tot een betere koppeling van informatie te komen. Bestaande schotten in de informatie-uitwisseling zorgen ervoor dat criminele constructies onzichtbaar blijven. Het onderzoek moet daarom inzicht opleveren in de knelpunten die zich in de informatie-uitwisseling voordoen bij het bestrijden van verwevenheid. Op basis van deze knelpunten is aan te geven welke informatiekoppelingen nodig zijn en wie wat met de informatie moet doen. De werkgroep

verwacht dat regievoering rond het ontmantelen van constructies via regionale expertisecentra moeilijk zal zijn. De werkgroep ziet veel meer in een landelijk coördinator verwevenheid, onder te brengen bij het functioneel parket van het Openbaar Ministerie. Deze coördinator moeten over de grenzen van de bestuurlijke, strafrechtelijke, financieel-economische/fiscale en tuchtrechtelijke kolommen heen kunnen werken. Deze coördinator fraude & integriteit kan alleen zorgen voor focus en regie, wanneer hij voldoende bevoegdheden bezit om door te kunnen en mogen pakken. De precieze vormgeving van deze coördinatierol zal afhankelijk zijn van de gesignaleerde knelpunten in het onderzoek naar de informatie-uitwisseling. Daarnaast kan geleerd worden van de ervaringen met de bestaande landelijk fraudecoördinator en de terrorismecoördinator. De terrorismecoördinator is bevoegd tot het regisseren van de samenwerking tussen verschillende partijen, informatie bijeen te brengen, te combineren en te veredelen, en draagt zorg voor een eenduidig en helder beleid. De landelijk fraudecoördinator is ondergebracht bij het functioneel parket van het Openbaar Ministerie.

In het onderzoek moet ook aandacht besteed worden aan belemmeringen van informatie-uitwisseling om redenen van privacy. Het onnodig een beroep doen op privacy bij informatie-uitwisseling is momenteel al onderwerp van onderzoek van de Commissie Veiligheid en persoonlijke levenssfeer, de commissie Brouwer-Korf. Deze commissie zal op 1 november rapporteren over welke informatie-uitwisseling al mogelijk is tussen partners in de ketens van veiligheid en zorg. Ook vindt momenteel de evaluatie van de wet bescherming persoonsgegevens plaats. Het externe onderzoek wat de parlementaire werkgroep voor ogen heeft, is feitelijk van aard. Het richt zich op de volgende centrale vraag: *Welke knelpunten doen zich voor in de informatie-uitwisseling, hoe is deze informatie beter te koppelen en te ontsluiten en wie bepaalt wie wat gaat doen?*

Daarbij zijn de volgende subvragen te onderscheiden:

- Welke organen beschikken over relevante bestuurlijke, strafrechtelijke, financieel-economische/fiscale, en tuchtrechtelijke informatie (bijvoorbeeld Bureau Bibob, expertise centra, FIU-NL, belastingdienst, FIOD-ECD, regiopolitie, bovenregionale recherche, DNR, ambtelijke organisaties, banken, notarissen, makelaars, taxateurs)
- Welke informatie is beschikbaar op basis van welke wettelijke bevoegdheid?
- Welke informatie mag wanneer in welk stadium met anderen worden gedeeld?
- Waarom mag informatie niet met een andere partij worden gedeeld?
- Welke informatie mag wel worden gebruikt als «bewijs» en welke niet?
- Wie screent de informatie en stelt de prioriteiten?
- Wat gebeurt er met de «restinformatie»?
- Welke bestaande mogelijkheden tot koppeling van informatie zijn er (bestuurlijke rapportages, convenanten, ..)
- Wat kan er aan informatie-uitwisseling worden geregeld via convenanten?
- Welke hiaten doen zich voor in de koppeling van informatie over de bestuurlijke, strafrechtelijke, tuchtrechtelijke, financieel-economische/fiscale kolommen heen?

De Tweede Kamer fungeert via de vaste kamercommissie Justitie als opdrachtgever van dit onderzoek. Het onderzoek moet duidelijk maken of de wettelijke mogelijkheden tot informatie-uitwisseling voldoende zijn om criminele constructies tegen te gaan. Het onderzoek moet tevens uitsluitend geven over de bevoegdheden en de wijze waarop de landelijke fraude- en integriteitscoördinator samenwerking kan afdwingen.

Aanbeveling 2 Hoorzitting reikwijdte geheimhoudingsrecht en verschoningsrecht

De werkgroep hecht veel waarde aan de privilege van advocaten en notarissen. Cliënten moeten niet bevreesd hoeven te zijn dat de advocaat hun daden openbaar maakt. Advocaten hebben bij hetgeen hen wordt toevertrouwd recht op verschoning en zijn gehouden tot geheimhouding. Ook voor de rechter kan de advocaat zich hierop beroepen. Voor de notarissen valt alles wat met betrekking tot de cliënten bekend wordt op het notaris kantoor onder het verschoningsrecht. De geheimhoudingsplicht en het verschoningsrecht kunnen echter ook fungeren als dekmantel voor illegale activiteiten. Doordat bijvoorbeeld de derdenrekeningen vallen onder het verschoningsrecht blijven betalingen op deze derdengeldrekeningen buiten beeld van toezichthouders. Binnen de beroepsgroepen lijkt bovendien een non-interventieklimaat te bestaan waarbij men elkaar niet aanspreekt op onzorgvuldig of verwijtbaar gedrag. Volgens de werkgroep is het gelet op de ernstige fraude in de vastgoedsector noodzakelijk het verschoningsrecht van notarissen ter discussie te stellen. Hun publieke functie brengt met zich mee dat hun integriteit boven alle twijfel verheven hoort te zijn. Hoewel advocaten per definitie partijdig zijn en het belang van hun cliënt dienen, mag dat niet gepaard gaan met het afschermen of zelfs medeplichtig zijn aan criminele activiteiten. De zelfregulering is bij deze beroepsgroepen onvoldoende van de grond gekomen. De werkgroep verzoekt daarom de vaste kamercommissie Justitie om over het misbruik van het verschoningsrecht en geheimhoudingsplicht van notarissen en advocaten en het versterken van het extern toezicht een hoorzitting te organiseren. Daarbij kunnen de volgende vragen aan de orde komen:

- Wie heeft in welke omvang verschoningsrecht nodig voor het uitoefenen van de functie?
- Hoe ver moet het verschoningsrecht reiken: moet het in bepaalde gevallen buiten toepassing zijn of is een algehele opheffing van de privilege van de beroepsgroep nodig?
- Op welke punten is het extern toezicht onvoldoende geregeld?
- Hoe kan het tuchtrecht in de toekomst beter worden benut?
- Moeten er voorlopige voorzieningen bij ernstig disfunctioneren worden geregeld?
- Moet ontzetting uit een publiek of privaatrechtelijk ambt/beroep makkelijker worden gemaakt?
- Moet de bescherming van het beroep van makelaar in ere worden hersteld?

Naast de beroepsgroepen zelf, zijn mogelijke interessante gesprekspartners voor deze hoorzitting bijvoorbeeld de Financieel Economische Recherches, onderzoekers naar de ethiek in de vastgoedsector, het Financieel Expertise Centrum, de Financial Intelligence Unit, het Bureau Financieel Toezicht en het Openbaar Ministerie.

Aanbeveling 3 Werkprogramma van direct te nemen maatregelen

De serieuze signalen van fraude in de vastgoedsector kunnen niet wachten op antwoord. De werkgroep vindt dat de regering op korte termijn een aantal maatregelen moet nemen. De direct te nemen maatregelen vormen gezamenlijk een werkprogramma verwevenheid. De maatregelen in het werkprogramma zijn afgeleid uit rapporten van de gemeente Rotterdam¹, het Financieel Expertise Centrum,² de besloten gesprekken van de werkgroep, en suggesties die de regering tot nu toe terzijde heeft geschoven. Het gaat om de volgende concrete maatregelen:

¹ Gemeente Rotterdam, 2007.

² Financieel Expertise Centrum, 2008.

- **Betere bescherming van het beroep van taxateur**

De taxateurs vormen een cruciale schakel in de vastgoedketen. De afschaffing van de beroepsbescherming heeft ervoor gezorgd dat zij aan weinig spelregels zijn gebonden. Zij staan constant onder druk om bijvoorbeeld afgesproken hypotheekwaarden te legitimeren. Wanneer ze niet bereid zijn daarin mee te gaan wordt soms gezocht naar een taxateur die daartoe wel bereid is. Via zelfregulering zijn nu registers van erkende taxateurs ontstaan. De werkgroep acht de tijd rijp om tot herinvoering van de beëdiging van taxateurs te komen. Er moet een openbaar register komen van bonafide taxateurs. Wie in de fout is gegaan, wordt uit het register geschrapt. Bij het in eer herstelde beroep hoort ook de invoering van tuchtrecht. Daarnaast moeten ook taxateurs verplicht worden tot MOT-meldingen. Het taxatierapport zou in plaats van aan de opdrachtgever rechtstreeks aan de bank kunnen worden geleverd. Ook valt te denken aan het verplicht melden wanneer meer dan een taxateur is ingeschakeld.

- **Uitbreiding Bibob naar de vastgoedsector**

De regering heeft aangegeven te onderzoeken of en hoe de wet Bibob kan worden uitgebreid naar de vastgoedsector. De werkgroep vindt het wenselijk om te komen tot een integriteitstoets voor projectontwikkelaars en makelaars.

- **verbeteren MOT-meldingen**

Met MOT-meldingen wordt weinig gedaan. De werkgroep acht het noodzakelijk om in het voorgestelde nader onderzoek naar de knelpunten in de informatie-uitwisseling ook de MOT-meldingen te betrekken. Er lijkt een stuk meer aan meldingen te ontstaan waarvan een groot gedeelte blijft liggen omdat ze niet als verdacht worden aangemerkt. Dat vraagt een nadere doordenking op de mogelijkheden tot het uitwisselen van informatie en het effectief ontsluiten van de informatie. Op korte termijn is het echter ook wenselijk een aantal verbeteringen in het meldingensysteem aan te brengen. Er dient een zwaardere sanctie te komen op het niet meewerken aan een MOT-melding. Ook voor het kadaster kan een MOT-meldingsverplichting worden ingevoerd. Daarnaast is systematische verantwoording en terugmelding nodig over wat er met MOT-meldingen is gedaan. Tot slot is het nodig de termijn te verlengen waarop ongebruikelijke transacties worden bewaard, van vijf tot tien jaar.

Het Financieel Expertise Centrum concludeert dat ook meer aandacht nodig is voor het integriteitsbeleid van financiële ondernemingen. Het centrum heeft een aantal risico-indicatoren in kaart gebracht die een notaris of bank kunnen helpen bij het weigeren van een verdachte cliënt. Deze zogenaamde «red flags» zijn binnen de eigen organisatie te hantieren. Ze zijn ook bruikbaar in het contact met andere dienstverleners.

- **Betere informatie-uitwisseling**

De werkgroep ziet een aantal mogelijkheden om de informatie-uitwisseling op korte termijn te verbeteren. Er moet een proef komen met het openbaar maken/inzichtelijk maken van de WOZ-waarden via het kadaster. Afhankelijk van de uitkomsten van de proef kan na worden gegaan hoe breed de WOZ-waarden toegankelijk moeten zijn. Tot de rekerchetaak van de notarissen zou ook het identificeren van facilitatoren van woningtransacties moeten behoren. Zij kunnen zich dan niet meer verschuilen achter foute tussenpersonen. Veel gemeenten hebben hun GBA-gegevens nog niet op orde. Deze dienen opschooand te worden. GBA-gegevens, NHG-garanties en UWV-gegevens zouden ter beschikking moeten komen van notarissen en banken ten behoeve van identiteitscontrole en het verlenen van hypotheekleningen. Ook valt te overwegen hypothecaire leningen op te nemen in het BKR.

Geraadpleegde bronnen

Aanpak van Organisatiecriminaliteit (1999). Special *Justitiële Verkenningen*, 25, 2.

Algemene Rekenkamer (2008). *Bestrijden witwassen en terrorisme-financiering*, Kamerstuk II, 31 477, nrs. 1–2.

Ambtelijke corruptie (2005). Special *Justitiële Verkenningen*, 31, 7.

Autoriteit Financiële Markten (2005). *Vastgoed-CV's en maatschappen: Een verkennende analyse*. Amsterdam.

Beroepsethiek en marktwerking (2005). Special *Justitiële Verkenningen*, 31, 3.

Bierman, F. A. en A. J. M. Mooij (2006). *Vervolgstudie Nationaal dreigingsbeeld: Nadere beschouwing van potentiële bedreigingen en witte vlekken uit het Nationaal dreigingsbeeld 2004*. Zoetermeer: KLPN-PWKI.

Bureau Onderzoek & Rijksuitgaven (BOR) (2008). *Rapport Verwevenheid onderwereld/bovenwereld: Een analyse*. Voor intern gebruik. Den Haag.

Bovenkerk, F. c.s. (2005). *Bedreigingen in Nederland: Verkenning in opdracht van Politie en Wetenschap*. Willem Pompe Instituut. Universiteit Utrecht.

Bruinsma, G.J.N., H.G. van de Bunt, en I. Haen Marshall (2001). *Met het oog op de toekomst: Verkenning naar de kennisvragen over misdaad en misdadbestrijding in 2010*. Mantel Grafisch Ontwerpbureau Rotterdam. AWT, achtergrondstudie nr. 24, Den Haag.

Bunt, H.G. van de (1996). Bijlage X, bij *Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland*. In Fijnaut c.s., Kamerstuk II, 1995–1996, 24 072, nr. 16.

Bunt, H. van de & W. Huisman (red.) (2004). Organisatiecriminaliteit. Themanummer *Tijdschrift voor Criminologie*, 46, 2.

Bunt, H.G. van de & E.R. Kleemans (2007). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. WODC. Boom: Meppel.

Bureau Integriteit (2008). *Risico-onderzoek Projectbureau Zuidas*. Gemeente Amsterdam.

Commissie Evaluatie Wet op het Notarisambt (Commissie Hammerstein) (2005). *Het beste van twee werelden*.

Dijken, K. van, Z. Berdowski, P.H. Eshuis (2006). *De praktijk van derden-rekeningen: Een onderzoek onder notarissen, gerechtsdeurwaarders en advocaten*. WODC: Den Haag.

Erp, J. van, W. Huisman, H. van de Bunt en P. Ponsaers (red.) (2008). Toezicht en compliance. Themanummer *Tijdschrift voor Criminologie*, 50, 2.

Faber, W. & A.A.A. van Nunen (2002). *Het ei van Columbo? Evaluatie van het project Financieel rechercheren*. Faber organisatievernieuwing: Oss.

Faber, W. en A.A.A. van Nunen (2004). *Uit onverdachte bron: Evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties*. Den Haag: WODC.

Ferwerda, H., R. Staring, E. de Vries Robbé en J. van de Bunt (2007). *Mala-fide activiteiten in de vastgoedsector: Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*. Advies- en Onderzoeksgroep Beke/Erasmus Universiteit Rotterdam. WODC. Meppel: Boom.

Fijnaut, C.J.C.F., Bovenkerk, F., Bruinsma, G.J.N. en H.G. van de Bunt (1996). *Eindrapport georganiseerde criminaliteit in Nederland*. Bijlage VII in Parlementaire Enquetecommissie Opsporingsmethoden. Inzake opsporing: Enquete opsporingsmethoden, Kamerstuk II, 1995–1996, 24 072, nr. 16.

Financieel Expertise Centrum (2008). *Rapportage Project Vastgoed Financieel Expertise Centrum*. Amsterdam.

Gemeente Rotterdam (2007). *De fraude voorbij: Voorstel van Rotterdam voor een integrale aanpak van vastgoed- en hypotheekfraude*. Gemeente Rotterdam.

Grapendaal, M. c.s. (2004). *Nationaal Dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit: Een eerste proeve*. Een uitgave in het kader van het project Bovenregionale en landelijke informatiehuishouding. Zoetermeer: KLPD-DNRI.

Haan, W. de, E. Kleemans & F. Weerman (red.) (2002). Criminele groepen en samenwerkingsverbanden. *Themanummer Tijdschrift voor Criminologie*, 44, 2.

Huisman, W., M. Huikeshoven, H. Nelen, H. van de Bunt, J. Struiksmā (2005). *Het Van Traa-project: Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*. VU Amsterdam, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, sectie Criminologie. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg & H.G. van de Bunt (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.

Kleemans, E.R., M.E.I. Brienen en H.G. van de Bunt (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC.

Kleemans, E.R. en C.J. de Poot (2007). *Criminele carrières in de georganiseerde misdaad*. Den Haag: WODC.

KLPD – Dienst Nationale Recherche Informatie (2005). *Criminaliteitsbeeld 2005*. Driebergen: KLPD-DNRI.

KLPD, *Jaarverslag 2007 Korps Landelijke Politiediensten*.

Laclé, Z.D., B. Krop, & N.J.H. Huls (2004). *Balansverschuiving? Notarissen over ontwikkelingen in de notariële beroepethiek na vijf jaar Wet op het notarisambt*.

Meloen, J. c.s. (2003). *Buit en besteding: Een empirisch onderzoek naar de omvang, de kenmerken en de besteding van misdaadgeld*. Den Haag: Elsevier Overheid.

Nelen, H (2008). *Evidence maze: Het doolhof van het evaluatieonderzoek*. Oratie. Universiteit Maastricht.

Nozeman, E. (2001). *Nieuwe wegen in vastgoed*. Oratie. Rijksuniversiteit Groningen.

Onderzoeksvoorstel werkgroep bovenwereld/onderwereld (2008). Ten behoeve van de vaste kamercommissie Justitie.

Openbaar Ministerie (2004). *Aanpak georganiseerde misdaad: Strafrechtelijke aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland 2005–2010*. Den Haag: OM.

Parlementaire Enquetecommissie Opsporingsmethoden. *Inzake opsporing: Enquete opsporingsmethoden*. Kamerstuk II, 1995–1996, 24 072.

Passes, N. (2005). *Informal value transfer systems and criminal activities*. Den Haag: WODC.

Project Nationale Veiligheid (2006). *Geïntegreerde rapportage interdepartementale zelfevaluatie: Toenemende verwevenheid tussen onder- en bovenwereld*. Intern werkdocument. Den Haag.

Reader verwevenheid onder- en bovenwereld (2008). Centraal Informatie Punt. Tweede Kamer.

Voert, M.J. ter & S.L. Peters (2008). *Tendrapportage Advocatuur: Toegankelijkheid, continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening*.

Voert, M. ter & M. van Ewijk (2004). *Eerste Tendrapportage Notariaat: Toegankelijkheid, continuïteit, kwaliteit en integriteit van het notariaat*.

Voogd, M.C. de, F. Doornbos en L.C.L. Huntjens (2007). *Evaluatie Bibob: Eenmeting*. Berenschot. Utrecht.

Witwassen (2006). *Special Justitiële verkenningen*. 32, 2.