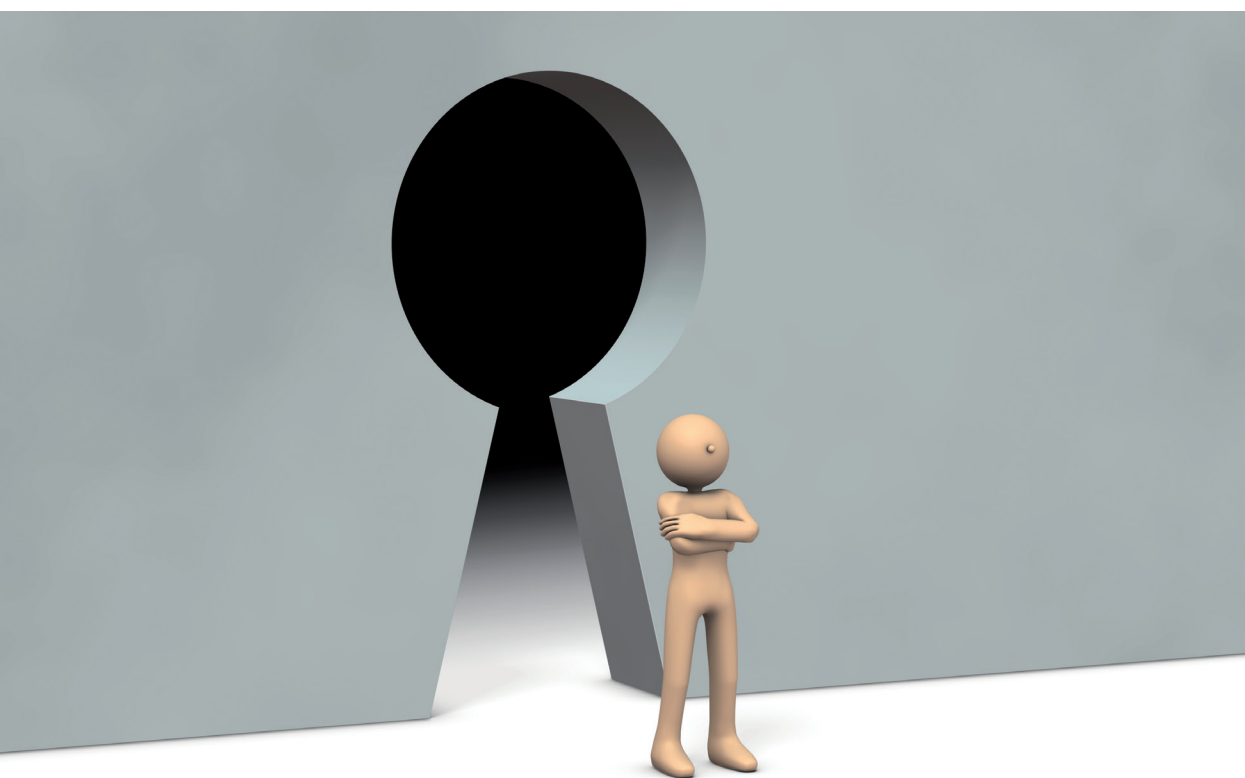


Wachters aan het woord

Dilemma's van accountants, advocaten, belasting-
adviseurs en notarissen in hun rol als poortwachter

Karin van Wingerde & Claire Hofman



Wachters aan het Woord

Wachters aan het woord

*Dilemma's van accountants, advocaten, belastingadviseurs en
notarissen in hun rol als poortwachter*

Karin van Wingerde & Claire Hofman



Meer informatie over deze en andere uitgaven kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice
Postbus 20025
2500 EA Den Haag
tel.: (070) 378 98 80
website: www.sdu.nl

Omslagontwerp: Imago Mediabuilders, Amersfoort
Afbeelding omslag: Shutterstock

ISBN: 9789012407915
NUR: 600

© 2022 Sdu B.V., Den Haag; Politie & Wetenschap, Den Haag; Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Law

Alle rechten voorbehouden. Alle auteursrechten en databankrechten ten aanzien van deze uitgave worden uitdrukkelijk voorbehouden. Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO, Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp www.cedar.nl/pro. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de aanwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden. No part of this publication may be reproduced in any form, by print, photo print or other means without written permission from the authors.

Inhoudsopgave

Voorwoord / 7

1 Inleiding en vraagstelling / 9

- 1.1 Aanleiding van het onderzoek / 9
- 1.2 Poortwachters in de literatuur / 14
- 1.3 Doel en onderzoeksvragen / 18
- 1.4 Afbakening en operationalisering / 20
- 1.5 Leeswijzer / 23

2 Verantwoording / 25

- 2.1 Inleiding / 25
- 2.2 Analyse van mediaberichtgeving en Kamerstukken over poortwachters / 25
- 2.4 Interviews met vier groepen poortwachters en hun toezichthouders / 29
- 2.5 Analyse / 31

3 Maatschappelijk en juridische ontwikkelingen in de rol van poortwachters / 33

- 3.1 Inleiding / 33
- 3.2 Een korte historische schets / 33
- 3.3 Snel opeenvolgende wijzigingen en een groter toepassingsbereik / 37
- 3.4 Het is transparantie wat de klok slaat / 40
- 3.5 Een strengere aanpak van poortwachters / 45
- 3.6 Conclusie / 48

4 De poortwachter in vijf vertellingen / 49

- 4.1 Inleiding / 49
- 4.2 Belasting betalen is niet meer voor de dommen / 50
- 4.3 Beschermheer tegen wil en dank / 53
- 4.4 De poortwachter als facilitator / 61
- 4.5 De existentiële spagaat / 67
 - 4.5.1 Commerciële versus publieke belangen / 68
 - 4.5.2 Transparantie versus geheimhouding / 72
- 4.6 Het tekort van de poortwachter / 77
 - 4.6.1 Kennen / 78

4.6.2	Kunnen / 84
4.6.3	Willen / 90
4.6.4	Conclusie / 95
4.7	Het juridisch spel spelen / 95
4.7.1	Reputatie- en risicomanagement en ritualistische naleving / 96
4.7.2	Strategische en creatieve naleving / 97
4.8	<i>Het verhaal van de poortwachter?</i> / 102

5 Slotbeschouwing / 105

5.1	Inleiding / 105
5.2	Resultaten / 106
5.3	Implicaties / 108
5.4	Aanbevelingen / 111

Referenties / 113

Bijlage 1 Geanonimiseerd overzicht geïnterviewde respondenten / 123

Bijlage 2 Gesprekspuntenlijst interviews / 125

Bijlage 3 Jurisprudentieanalyse / 128

Bijlage 4 Leden leescommissie / 148

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap / 149

Uitgaven in de reeks Politiekunde / 151

Voorwoord

In februari 1996, op het moment van schrijven ruim vijftientig jaar geleden, publiceerde Henk van de Bunt als lid van de onderzoeksgroep Fijnaut, die in het kader van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden onderzoek deed naar de georganiseerde misdaad in Nederland, een rapport over de verwijtbare betrokkenheid van advocaten, notarissen, accountants en belastingadviseurs bij georganiseerde criminaliteit. In de inleiding van zijn rapport verwijst Van de Bunt (1996: 7) naar de ophef die een paar jaar eerder ontstond toen een ambtenaar van het ministerie van Justitie tijdens een besloten conferentie stelde dat de Centrale Recherche Informatiedienst over een lijst beschikte waarop tenminste tien advocaten zouden staan die de georganiseerde criminaliteit de helpende hand zouden bieden. Het was destijds een gevoelig onderwerp: zelfs de minister van Justitie nam in de media fel afstand van de insinuatie dat advocaten betrokken zouden kunnen zijn bij georganiseerde criminaliteit. Tegenwoordig is de teneur een heel andere. In de afgelopen decennia zijn de opvattingen over de ruimte die professionele dienstverleners zou moeten toekomen sterk veranderd. Juist vanwege hun specifieke juridische, financiële of fiscale expertise is de dienstverlening van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen aantrekkelijk voor georganiseerde criminaliteit om zo illegale activiteiten af te schermen of het daarmee verdiende vermogen buiten het zicht van de autoriteiten te houden. In de afgelopen dertig jaar heeft dat besef geleid tot een uitgebreid palet aan (inter)nationale wet- en regelgeving bedoeld om de betrokkenheid van deze professionals bij georganiseerde criminaliteit te voorkomen en te bestrijden. In dit onderzoek staat de poortwachtersrol van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen centraal. Die rol houdt in dat van deze professionele dienstverleners wordt verwacht dat ze hun klanten en transacties monitoren en eventuele signalen van onder andere witwassen melden bij de autoriteiten. Doen zij dit niet of geven zij onvoldoende invulling aan deze poortwachtersrol dan kunnen deze poortwachters zelf strafrechtelijk worden vervolgd. Tegen deze achtergrond zijn we in dit onderzoek in gesprek gegaan met deze poortwachters. Hoe kijken zij tegen hun rol van poortwachter aan, hoe geven zij er invulling aan en tegen welke dilemma's lopen zij daarbij aan?

Dit onderzoek was dan ook niet tot stand gekomen zonder de poortwachters zelf. Een eerste woord van dank gaat uit naar de respondenten: accountants, advocaten, belastingadviseurs, notarissen, vertegenwoordigers van beroepsorganisaties en personen werkzaam in het toezicht of de opsporing. Ze worden in dit rapport geanonimiseerd opgevoerd, maar zonder hun openhartigheid was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Ook zijn wij zeer dankbaar voor de onderzoeksondersteuning van Lotte Servaas en Anantha Thelen. Zij hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de verwerking van de interviews en het verzamelen van jurisprudentie en mediaberichtgeving waarop de bevindingen in dit rapport zijn gebaseerd.

Veel dank gaat ook uit naar de leden van de leescommissie voor hun constructieve commentaar op een eerdere versie van dit rapport: Margot Aelen, Theo Akse, Jan van Koningsveld, Margot Oenema, Adriaan Rottenberg en Anton van Wijk.

Tot slot is dit onderzoek mogelijk gemaakt door een onderzoekssubsidie van het onderzoeksprogramma Politie en Wetenschap waarvoor wij het programma zeer erkentelijk zijn.

Rotterdam, november 2021

Karin van Wingerde

1 Inleiding en vraagstelling

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In april 2016 verschijnen er berichten in de media waarin een notaris en kandidaat-notaris, werkzaam bij een gerenommeerd advocatenkantoor in Nederland, in verband worden gebracht met de schijnverkoop van een kantoorgebouw in Quito, de hoofdstad van Ecuador.¹ De naam van hun kantoor komt voor in de gelekte administratie van het Panamese juridisch advieskantoor Mossack Fonseca. Deze gelekte administratie is beter bekend geworden als de Panama Papers.² Uit het daaropvolgende onderzoek door het Bureau Financieel Toezicht (verder: BFT) blijkt dat de notaris en kandidaat-notaris over informatie beschikten waaruit op te maken was dat het geheel waaraan zij hun diensten verleenden een schijnconstructie betrof, maar dat zij onder andere door tijdsdruk onvoldoende acht hebben geslagen op de informatie die daarop duidde. In de tuchtklacht die volgt, wordt hen verweten dat zij onvoldoende invulling hebben gegeven aan hun rol als poortwachter, op grond waarvan zij hadden moeten onderzoeken of er aanleiding was om hun diensten te weigeren en de transacties als ongebruikelijk hadden moeten melden bij de Financial Intelligence Unit (verder: FIU). In maart 2018 legt de tuchtrechter aan beide notarissen uiteindelijk de maatregel van berisping op en besluit tot openbaarmaking van de uitspraak.³

In september 2020 veroordeelt het gerechtshof Amsterdam een accountant tot een boete van € 20.000 voor het niet-tijdig melden van contant betaalde facturen van een aannemersbedrijf ter grootte van ruim honderdduizend euro. Volgens het gerechtshof heeft de accountant de overheid de mogelijkheid ontnomen om zicht te krijgen op de achterliggende criminaliteit – de geldstromen konden namelijk in verband worden gebracht met de teelt van hennep. Daardoor heeft de accountant in ernstige mate zijn verantwoordelijkheid als poortwachter miskend.⁴

1 *Het Financieele Dagblad* (2016, 6 april). 'Notariskantoor Ploum Lodder Princen betrokken bij schijnverkoop'. *Het Financieele Dagblad*. <https://advance-lexis-com.eur.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5JG2-NTC1-JC8W-Y4JV-00000-00&context=1516831>. *Trouw* (2016, 6 april). 'In Rotterdam ging geen enkele alarmbel rinkelen'. *Trouw De Verdieping*, p. 2-3. <https://advance-lexis-com.eur.idm.oclc.org/api/document?collection=news&id=urn:contentItem:5JG2-SMS1-JC8W-Y554-00000-00&context=1516831>.

2 <https://panamapapers.nl/#!wat-zijn-de-panama-papers>

3 ECLI:NL:TNORSHE:2018:1.

4 ECLI:NL:GHAMS:2020:2693.

Een advocaat die in opdracht van zijn cliënten – die op dat moment verdachten waren in een strafrechtelijk onderzoek naar illegaal gokken en witwassen – een bedrag van ruim vijf ton van een Panamese en Monegaskische vennootschap ontvangt op zijn derdengeldrekening en vervolgens overmaakt naar een bankrekening in Dubai, wordt verweten onvoldoende kritisch te zijn op de herkomst van het geld, onvoldoende onderzoek naar zijn cliënten te hebben gedaan en te hebben nagelaten de transactie als ongebruikelijk te melden hoewel daar voldoende aanleiding voor was. In december 2018 krijgt hij een onvoorwaardelijke schorsing opgelegd van 24 weken.⁵

Een strafrechtelijke veroordeling van twee vertegenwoordigers van bedrijven actief in de bouw wegens witwassen is begin 2017 aanleiding voor het BFT om onderzoek te doen naar de belastingadviseur die de belastingaangifte en administratie voor deze bouwbedrijven verzorgt. Daaruit volgt dat er voor de belastingadviseur voldoende reden was om nader onderzoek te doen naar de herkomst van het vermogen van de bedrijven en bepaalde transacties als ongebruikelijk te melden, verplichtingen die de belastingadviseur had nagelaten. Zo waren er door de bouwbedrijven facturen gestuurd aan een garagebedrijf in de Verenigde Arabische Emiraten, bestond de omzet voor een groot deel uit contanten en had de belastingadviseur zijn cliënten bovendien zelf laten weten dat de administratie de nodige onduidelijkheden bevatte. Het BFT legt de adviseur uiteindelijk een boete op van € 20.000.⁶

Notarissen, accountants, advocaten en belastingadviseurs hebben een belangrijke rol bij het voorkomen van financieel-economische criminaliteit. Zij beschikken over specifieke juridische, financiële of fiscale expertise die aantrekkelijk is voor criminelen om illegaal verdiend vermogen aan het zicht van de autoriteiten te onttrekken of een ogenschijnlijk legale herkomst te geven. Om te voorkomen dat hun dienstverlening wordt misbruikt en om de integriteit van het financieel stelsel te beschermen, hebben deze professionele dienstverleners zoals ze ook wel worden genoemd, een poortwachtersfunctie gekregen, die is neergelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (verder: Wwft). Die poortwachtersfunctie houdt onder meer in dat zij (periodiek) onderzoek moeten doen naar hun cliënt, bij twijfel over de goede bedoelingen van die cliënt hun diensten moeten weigeren of stopzetten en dat zij transacties waarvan het vermoeden bestaat dat die verband houden met illegale geldstromen moeten melden als ongebruikelijk bij de FIU. Poortwachters die onvoldoende invulling hebben gegeven aan hun poortwachtersfunctie moeten zich in voorkomende gevallen tuchtrechtelijk, bestuursrechtelijk of strafrechtelijk verantwoorden, zoals de voorbeelden hiervóór illustreren.

5 ECLI:NL:TADRAMS:2018:240.

6 ECLI:NL:RBROT:2020:4258.

Poortwachters onder het vergrootglas

Door (inter)nationale gremia die zich bezighouden met de bestrijding van witwassen en illegale geldstromen wordt al sinds jaar en dag aandacht gevraagd voor de rol die juridisch, fiscaal en financieel experts kunnen spelen bij het verhullen van (de herkomst van) vermogen en het witwassen daarvan in de legale economie (Benson, 2018; 2020). Zo schrijft de Financial Action Task Force (verder: FATF) in haar jaarverslag van 1996:

'As anti-money laundering regulations have increased in many countries the criminals place increasing reliance on professional money laundering facilitators. The experts reported a significant number of cases involving lawyers, accountants, financial advisors, notaries, secretarial companies and other fiduciaries whose services are employed to assist in the disposal of criminal profits.' (FATF, 1997: 34).

En een paar jaar later:

'Increasingly, money launderers seek out the advice or services of specialised professionals to help facilitate their financial operations. This trend toward the involvement of various legal and financial experts, or gatekeepers, in money laundering schemes has been documented previously by the FATF and appears to continue today.' (FATF, 2004: 24)

En ook in haar meest recente jaarverslag merkt de FATF (2020: 48) op dat de private sector een cruciale rol als poortwachter vervult in het beschermen van de integriteit van het financieel stelsel, en geeft zij tegelijkertijd aan dat juist het monitoren van deze poortwachters een van de grootste uitdagingen in het mondiale anti-witwasbeleid betreft:

'Almost all countries in the FATF global network face significant challenges with the supervision of non-financial businesses and professions (DNFBP) which covers a wide range of sectors including accountants, lawyers, estate agents, and dealers in precious metals.' (FATF 2020: 25).

Ondanks deze constatering is de poortwachtersfunctie van juridisch, fiscaal en financieel dienstverleners toch pas vrij recent onder een vergrootglas komen te liggen. Daarbij hebben de onthullingen in de Panama Papers (2016), de Paradise Papers (2017) alsmede de verschillende Leaks en Laundromat-zaken die het International Consortium of Investigative Journalists (verder: ICIJ) de afgelopen jaren openbaar maakte, een belangrijke rol gespeeld. Deze onthullingen hebben laten zien hoe de mondiale elite (zowel individuen als bedrijven) alsmede de georganiseerde misdaad verschillen in belastingregels tussen jurisdicties en legale juridische structuren hebben gebruikt om zo min mogelijk belasting te betalen, maar ook voor een breed scala aan ernstige misdrijven, zoals belastingontduiking, de financiering van corruptie en witwassen (Ober-

mayer & Obermaier, 2016). Daarbij werd stevast gebruikgemaakt van juridisch en financieel dienstverleners die hielpen bij het opzetten van complexe juridische structuren en entiteiten in zogenoemde belastingparadijzen, zoals de Britse Maagdeneilanden, de Bahama's en Panama. Deze onthullingen hebben bovendien duidelijk gemaakt dat deze dienstverlening niet beperkt is tot kleinere advieskantoren die deels zelf ook ingebed zijn in een crimineel milieu, maar dat hierbij ook meer gerenommeerde kantoren en adviseurs betrokken zijn, zoals het voorbeeld waar deze inleiding mee begon, liet zien. Sterker, het wegzetten en managen van andermans – soms foute – geld is een groeiende bedrijfstak geworden waarin juridisch en financieel adviseurs hun diensten wereldwijd aanbieden, maar als gevolg daarvan ook niet altijd weten voor wie ze werken (Lord, Van Wingerde & Campbell, 2018; Lord, Campbell & Van Wingerde, 2019).

Mede als gevolg hiervan is in de eerste plaats zowel nationaal als internationaal een brede discussie op gang gekomen over de maatschappelijke verantwoordelijkheid van juridisch, fiscaal en financieel adviseurs. Zo waren de Panama Papers in eigen land aanleiding tot de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies die onderzoek deed naar de werkwijzen van trustkantoren en de fiscale adviespraktijk alsmede het toezicht daarop.⁷ En aangespoord door ngo's (bijvoorbeeld Eurodad, 2016) en onderzoek van de Europese Commissie naar belastingontwijking door bedrijven als IKEA, Starbucks, Fiat, Amazon en Apple (Sedee & De Zeeuw, 2017), klinkt de afgelopen jaren de vraag of adviseurs wel zouden moeten meewerken aan constructies die ertoe leiden dat grote bedrijven en vermogende personen niet hun *fair share* aan belasting betalen en zo bijdragen aan groeiende maatschappelijke ongelijkheid, steeds luidter (Gribnau, 2020). Dit heeft volgens verschillende auteurs geleid tot een kentering in het denken over wat er van juridisch, fiscaal en financieel adviseurs mag worden verwacht (Van Domselaar, 2016; Akkermans, 2019; Gribnau, 2020; Lejour, 2020). Van deze adviseurs zou in toenemende mate mogen worden verwacht dat zij een moreel-ethische afweging maken bij hun advisering en hun advies niet louter baseren op wat juridisch gezien kan en mag, alsook om transparanter verantwoording af te leggen over de aard van hun advies. In de afgelopen jaren zijn verschillende wetgevingsinitiatieven genomen – al dan niet vanuit Europa aangestuurd – die poortwachters sterker dan nu het geval is verplichten om informatie onderling uit te wisselen alsook om melding te maken van een groter aantal activiteiten. Zo ziet de zogeheten *mandatory disclosure* richtlijn (waarover meer in hoofdstuk 3) erop dat bepaalde grensoverschrijdende fiscale constructies moeten worden gemeld.

In de tweede plaats hebben de hiervóór genoemde onthullingen eraan bijgedragen dat het voorkomen en bestrijden van witwassen en illegale geldstromen topprioriteiten zijn geworden in de strijd tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit. In de strijd tegen groeiende maatschappelijke ongelijkheid heeft het tegengaan van illegale geldstromen bovendien een centrale plaats gekregen in de *Sustainable Development*

7 Tweede Kamer, *Kamerstuk* 34566 nr. 4, vergaderjaar 2016-2017, 34566, nr. 3.

Goals van de Verenigde Naties.⁸ In eigen land is er een plan van aanpak witwassen gekomen⁹, ligt er momenteel een wetsvoorstel ‘plan van aanpak witwassen’ voor dat erop ziet witwassen effectiever te kunnen aanpakken en poortwachters hun rol beter te kunnen laten invullen¹⁰ en zijn de afgelopen jaren de strafmaxima voor verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit waaronder witwassen verhoogd.¹¹ Binnen die aanpak zijn ook de poortwachters in toenemende mate onder het vergrootglas van opsporingsinstanties gekomen. Zo laat de nationale *risk assessment* witwassen uit 2019 (Van der Veen & Heuts, 2020: 48-49) zien dat onder de door experts meest genoemde witwasdreigingen, witwassen door middel van complexe juridische entiteiten en constructies waarbij de hulp van juridische, fiscaal en financieel dienstverleners onmisbaar is, hoog scoort. Als gevolg van dergelijke constatering is de aanpak van poortwachters de afgelopen jaren geïntensiveerd, zo valt ook in het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit te lezen:

‘In de Veiligheidsagenda 2015-2018 is aangegeven dat de opsporing zich sterk op allerlei soorten facilitatoren dient te richten die het criminele proces ondersteunen. Het ligt in de lijn der verwachting dat de aanpak van financieel facilitatoren daarom verder zal worden geïntensiveerd.’ (Boerman et al., 2017: 189).

Dat heeft onder meer gestalte gekregen in een strengere aanpak van poortwachters die ook steeds vaker strafrechtelijk worden aangesproken voor het niet of onvoldoende nakomen van hun Wwft-verplichtingen (Rozemeijer & Van der Meulen, 2016; Dorant & Verbruggen, 2020). Zo nam het aantal strafrechtelijke onderzoeken naar witwassen de afgelopen jaren gestaag toe van 218 in 2016 naar 240 in 2020, blijkens de jaarberichten van het Openbaar Ministerie (OM, 2021). Bovendien laten de recordschikkingen die het OM sloot met de banken ING¹² en ABN AMRO¹³ voor het overtreden van de Wwft zien dat als poortwachters onderwerp van strafrechtelijke onderzoek worden, de sancties aanzienlijk kunnen zijn.

Samengevat, poortwachters zoals accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen hebben de afgelopen jaren te maken gekregen met steeds hogere maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van hun bijdrage aan het voorkomen en bestrijden van illegale geldstromen. Dat heeft zich onder andere vertaald in een steeds strengere aan-

8 SDG 16.4 luidt: ‘significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of organized crime’, <https://sdgs.un.org/goals/goal16>.

9 Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, *Kamerstuk* 31 477, nr. 41 (plan van aanpak witwassen 30 juni 2019).

10 Brief ministers van Justitie en Veiligheid en Financiën (2 december 2020). *Voortgang plan van aanpak witwassen*, 2020-0000221298, <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/09/25/ministerraad-stemt-in-met-wetsvoorstel-plan-van-aanpak-witwassen>.

11 Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit, Stb. 2014, 445.

12 <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/09/04/ing-betaalt-775-miljoen-vanwege-ernstige-nalatigheden-bij-voorkomen-witwassen>

13 <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2021/04/19/abn-amro-betaalt-480-miljoen-euro-vanwege-ernstige-tekortkomingen-bij-het-bestrijden-van-witwassen>

pak van poortwachters die in toenemende mate zelf ook onderwerp van strafrechtelijk onderzoek kunnen worden. Tegen deze achtergrond is de vraag die in dit onderzoek centraal staat, hoe accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen hun rol als poortwachter zien en hoe ze daarmee omgaan. Alvorens de doel- en vraagstelling van dit onderzoek verder toe te lichten, bespreken we eerst welke inzichten we kunnen destilleren uit de wetenschappelijke literatuur over poortwachters.

1.2 Poortwachters in de literatuur

Empirische kennis over hoe professionele dienstverleners hun rol als poortwachter zien en hoe ze ermee omgaan is betrekkelijk schaars (Benson, 2018; 2020; Eren, 2020). Zeker wanneer dit wordt vergeleken met de hoeveelheid kennis die beschikbaar is over de organisatie van het mondiale anti-witwasbeleid en de juridische en institutionele ontwikkelingen in dat beleid (bijv. Levi, 2002; Van Duyne, 2003; Gelemerova, 2011; Sharman, 2011; King, Walker & Gurulé, 2018), kennis over de aard en omvang van witwassen (bijv. Soudijn & Akse, 2012; Soudijn, 2017; Unger et al., 2014; 2018; Gilmour, 2014; Van der Veen & Heuts, 2020) en kennis over de effectiviteit van de bestrijding van witwassen (bijv. Van den Broek, 2015; Verhage, 2015; 2017; Levi, Reuter & Halliday, 2018; Slot & Swart, 2018; Pol, 2019; 2020a; 2020b).

Het empirisch onderzoek dat wel verricht is naar professionele dienstverleners kan in grote lijnen in twee thema's worden samengevat.

Verwijtbare betrokkenheid bij georganiseerde criminaliteit

In de eerste plaats is er onderzoek dat zich richt op de verwijtbare betrokkenheid van juridisch en financieel dienstverleners bij verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit. In het kader van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden deed Van de Bunt (1996) onderzoek naar de verwijtbare betrokkenheid van advocaten, notarissen, accountants en belastingadviseurs bij georganiseerde criminaliteit. Hij maakte daarin onderscheid tussen twee typen verwijtbare betrokkenheid. Ten eerste verwijtbare betrokkenheid in enge zin, waarmee bedoeld wordt op die dienstverleners die doelbewust en opzettelijk 'vuile handen' hebben gemaakt en medewerking verlenen aan strafbare handelingen. Het zijn die dienstverleners die in de literatuur ook wel als *facilitators* (Kleemans et al., 2002; Soudijn, 2017) of *professional money launderers* (FATE, 2018) worden aangemerkt en die zich in sommige gevallen specifiek hebben toegelegd op het verlenen van diensten aan de georganiseerde misdaad en zelfs opereren vanuit professionele witwasnetwerken (Kramer, Blokland & Soudijn, 2020). Daarvan moet verwijtbare betrokkenheid in ruime zin worden onderscheiden. Hier gaat het om die dienstverleners die bij hun dienstverlening de vereiste zorgvuldigheid hebben nagelaten waardoor hun diensten konden worden misbruikt voor criminele doeleinden. Het is het verhaal van de notaris waarmee dit hoofdstuk begon die onvoldoende acht had geslagen op informatie waaruit kon worden afgeleid dat de constructie waaraan hij medewerking verleende een schijnconstructie betrof. Van de Bunt

(1996) liet zien dat er in alle door hem onderzochte beroepsgroepen gevallen waren van ernstig verwijtbare betrokkenheid, zowel in enge als in ruime zin, bij georganiseerde criminaliteit.

Sindsdien is het thema van de betrokkenheid van professionele dienstverleners bij verschillende vormen van georganiseerde criminaliteit en de factoren die daarop van invloed zijn onderzocht ten aanzien van makelaars en taxateurs (Ferwerda et al., 2007; Cassée & Prinsen, 2020; Hoogenboom, 2021), juridisch adviseurs en notarissen (Lankhorst & Nelen, 2005; Nelen & Lankhorst, 2008; Faure, Nelen & Philipsen, 2009; Middleton & Levi 2015; Benson 2018; 2020), accountants (Faure et al., 2009) en financieel of fiscaal specialisten (Kleemans et al., 2002; Kramer et al., 2020). Uit dit onderzoek komen twee bevindingen naar voren.

Ten eerste dat het zicht op de aard en omvang van verwijtbare betrokkenheid van professionele dienstverleners bij georganiseerde criminaliteit betrekkelijk beperkt is. Zo gaf Hoogenboom (2021) in een onderzoek naar de samenwerking tussen notariaat, makelaars en taxateurs bij de bestrijding van witwassen en vastgoedfraude het hoofdstuk dat hij wijdde aan de aard en omvang van de betrokkenheid van deze beroepsgroepen bij de problematiek de titel 'navigeren in de mist' mee. Daarmee gaf hij aan dat gegevens over de aard en omvang van die verwijtbare betrokkenheid moeilijk te vinden zijn. Afgaande op registraties van strafrechtelijke veroordelingen en tuchtspraken komt Hoogenboom (2021: 110) tot de conclusie dat die verwijtbare betrokkenheid betrekkelijk gering zou zijn. Ook Van de Bunt (1996) en Lankhorst en Nelen (2005; Nelen & Lankhorst, 2008) kwamen op basis van officiële registraties tot de conclusie dat professionele dienstverleners in de door hen onderzochte perioden slechts enkele keren met ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit in verband konden worden gebracht. In een studie naar de betrokkenheid van juridisch en financieel adviseurs bij witwassen in het Verenigd Koninkrijk, vond Benson (2018; 2020) in totaal twintig zaken waarin deze adviseurs waren vervolgd in de periode tussen 2002 en 2013. Deze relatief geringe aantallen zijn enerzijds het gevolg van het feit dat professionele dienstverleners lange tijd beperkt op de radar van politie en justitie stonden. Ook al kwamen zij voor in strafrechtelijke onderzoeken, het gebeurde maar zelden dat zij ook werden aangemerkt als verdachte (Lankhorst & Nelen, 2005; Nelen & Lankhorst, 2008). Anderzijds is het zicht beperkt omdat het niet vanzelfsprekend is dat het strafrechtelijk onderzoek ook voldoende bewijs oplevert om de professionele dienstverleners in strafrechtelijke zin op hun gedrag aan te spreken (Levi & Middleton, 2015; Hoogenboom, 2021). Veel van het verwijtbare gedrag van deze professionele dienstverleners gebeurt in de beslotenheid van de advisering van een cliënt. Zicht krijgen op de aard en omvang van die verwijtbare betrokkenheid en de afwegingen die poortwachters daarbij maken, is derhalve uitdagend.

Een tweede bevinding uit de literatuur is dat deze professionele dienstverleners worstelen met de poortwachtersverplichtingen die ze opgelegd hebben gekregen alsook dat

het draagvlak voor naleving van deze verplichtingen niet vanzelfsprekend is. Terugkerend thema in de literatuur is het spanningsveld tussen publieke en commerciële belangen. Deze professionele dienstverleners hebben niet alleen de maatschappelijke taak gekregen om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van witwassen, maar ze zijn ook ondernemers. Onder druk van het economisch tij en toenemende concurrentie en marktwerking, kunnen professionele dienstverleners in toenemende mate afhankelijk worden van opdrachtgevers en zo commerciële belangen laten prevaleren boven publieke belangen (Niemeijer & Ter Voert, 2005). Zo constateerde Van de Bunt (1996) reeds dat de professionele waarden van de door hem onderzochte beroepsgroepen onder druk kwamen te staan als gevolg van een toenemende commercialisering. Een ander terugkerend spanningsveld is dat tussen de openheid en transparantie die van de professionele dienstverleners wordt gevraagd met betrekking tot het vastleggen van bepaalde gegevens en het melden van ongebruikelijke transacties enerzijds en de vertrouwelijkheid en geheimhouding in de relatie met de cliënt anderzijds. Met name de juridische beroepsgroepen zoals de advocatuur en het notariaat worstelen met de meldplicht, die door de betrokkenen ervaren werd als ‘het erbij lappen van de cliënt’ met wie men ook een vertrouwensrelatie heeft (Lankhorst & Nelen, 2005; Faure et al., 2009; Benson, 2018; 2020). Als gevolg van deze dilemma’s is het draagvlak voor naleving van de Wwft-verplichtingen niet vanzelfsprekend. In het eerder aangehaalde onderzoek constateerde Hoogenboom (2021) weliswaar dat er onder notarissen sprake was van een toegenomen draagvlak voor de Wwft, tegelijkertijd constateert hij dat de wijze waarop notarissen invulling geven aan hun poortwachtersrol wordt beïnvloed door onwetendheid, desinteresse, weerstand tegen administratieve verplichtingen, kritiek op de meldprocedure en de veronderstelde beperkte effecten van de Wwft, een situatie die hij als ‘opstandige gehoorzaamheid’ duidt (p. 64).

De rol van compliancemedewerkers in het anti-witwasbeleid

Een tweede thema in de literatuur betreft de rol van compliancemedewerkers in het anti-witwasbeleid, ook wel afgekort met AML (Anti-Money Laundering). Mede als gevolg van de ontwikkelingen die in de vorige paragraaf zijn beschreven, is er de afgelopen decennia een enorme AML compliance-industrie op gang gekomen. Zo beschrijft Eren (2020) dat de grootste banken in de Verenigde Staten jaarlijks ongeveer 1 miljard dollar besteden aan AML-beleid. Dat uit zich niet alleen in een enorme groei in het aantal personen dat werkzaam is in AML, maar ook in de ontwikkeling van systemen en technologieën om witwassen beter te kunnen detecteren. In haar onderzoek naar de handhaving van de antiwitwaswetgeving door banken en compliance officers schetst Verhage (2009; 2011) het beeld van een antiwitwascomplex. In dat complex werken verschillende publieke actoren aan de strijd tegen witwassen. Dat complex wordt echter in sterke mate ondersteund door een groeiende compliance-industrie: een commerciële markt van vraag en aanbod. Deze twee systemen hebben een wederzijds versterkend effect: hoe meer nadruk op het belang van de aanpak van witwassen, hoe meer vraag naar ondersteuning en advies, en omgekeerd. Als gevolg hiervan is

AML de afgelopen decennia een zelfstandige expertise geworden, zo stellen Favarel-Garrigues, Godefroy en Lascoumes (2008).

Deze groeiende AML-industrie was de afgelopen jaren een dankbaar onderwerp voor wetenschappelijk onderzoek. Dit onderzoek, dat zich voornamelijk richt op de financiële sector en meer specifiek de banken, kan in een drietal bevindingen worden samengevat.

Kenmerkend voor compliancemedewerkers binnen banken is dat zij opereren tussen commercie en wet- en regelgeving enerzijds en tussen controle en advies anderzijds (Webb, 2004; Verhage, 2009; 2011; 2015). Hoewel ze doorgaans op de achtergrond opereren, laten termen als 'sentinels' (schildwacht) (Favarel-Garrigues et al., 2008), 'new governors' (Tsingou, 2018) en 'collaborative gatekeepers' (Gadinis & Mangels, 2016) waarmee compliancemedewerkers in de literatuur worden aangeduid, zien dat zij feitelijk 'het hart van de AML-operatie' vormen (Verhage, 2009: 13). Die positie brengt in de eerste plaats mee dat zij voortdurend moeten opboksen tegen de commerciële belangen van de bank, een positie waar veel AML-professionals mee worstelen. Zo gaven de Belgische compliance officers in het onderzoek van Verhage (2009: 21) aan dat zij zichzelf zagen als 'politieagenten' binnen de bank en omschreven de AML-professionals in het onderzoek van Eren (2020: 6) zich als 'outsiders' en 'oddballs'.

Die ervaren lastige positie binnen de bank maakt in de tweede plaats dat de wijze waarop compliancemedewerkers invulling geven aan AML-verplichtingen ook allerlei onbedoelde gevolgen kan hebben. Zo laten Gadinis en Mangels (2016) zien dat AML-professionals er soms zelf voor zorgen dat zij niet in de positie komen waarin zij geconfronteerd worden met signalen die wijzen op meldenswaardige transacties in een poging om ongestraft beide belangen te kunnen blijven dienen. In een studie onder Franse banken gaven compliancemedewerkers aan dat ze zich bewust waren van een ongeschreven regel dat ze vooral niet te vaak moesten melden (Favarel-Garrigues et al., 2008: 13). Ook Eren (2020: 6) belicht in haar onderzoek onder 22 AML-professionals in de Verenigde Staten de 'zakelijke kant' van het werk, waarin informeel van compliancemedewerkers wordt verwacht dat ze vooral niet te diepgaand onderzoek doen in het geval van zeer belangrijke klanten. Omgekeerd geven de respondenten in de studies van Favarel-Garrigues, Godefroy en Lascoumes (2011) en Eren (2020) aan dat er ook veelvuldig sprake is van wat 'defensive filing' of 'umbrella reporting' wordt genoemd, waarbij juist zo veel mogelijk transacties worden gemeld om maar te voorkomen dat de bank iets niet heeft gemeld en de toezichthouder erachter komt. Deze praktijken kunnen worden gekarakteriseerd als een vorm van *goal displacement* waarbij het voorkomen van juridische claims en reputatieschade zijn gaan prevaleren boven het voorkomen en bestrijden van witwassen (Verhage, 2009; Tsingou, 2018). Dit heeft volgens Eren (2020: 6) een negatieve invloed op de motivatie van AML-professionals, die meestal in AML terecht zijn gekomen om witwassen, mensenhandel of terrorismefinanciering een halt toe te roepen.

Een derde en laatste bevinding uit de literatuur is dan ook dat de betrokkenen de relatie met de publieke toezichthouders meestal niet als partnerschap of publiek-private samenwerking in de strijd tegen witwassen duiden. Zo gaf een groot deel van de respondenten van Verhage (2009: 24) aan het gevoel te hebben dat de overheid de banken opzadelt met overheidstaken. Favarel-Garrigues et al. (2011: 192) noemen het zelfs enigszins ongepast om te spreken van 'publiek-privaat partnerschap', nu private partijen, de banken voorop, min of meer zijn gedwongen om de rol van poortwachter op zich te nemen. Eren (2020: 5) spreekt in dit kader van de 'schizofrene aard' van het werk van AML-professionals: ze worden geprezen voor hun bijdrage in de strijd tegen ernstige vormen van criminaliteit, maar zijn tegelijkertijd ook bang voor een eventuele 'klap' vanuit de toezichthouder wanneer deze tekortkomingen constateert.

Samengevat, voor zover er onderzoek is verricht naar hoe professionele dienstverleners omgaan met hun rol als poortwachter, legt dit onderzoek verschillende spanningen en tegenstellingen bloot waartoe poortwachters zich op dagelijkse basis moeten verhouden. Op een enkele studie na dateert het meeste onderzoek echter van tien jaar of langer geleden. Gezien de in de vorige paragraaf beschreven ontwikkelingen doemt de vraag op hoe poortwachters in de huidige context met deze spanningen en tegenstellingen omgaan.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Al jarenlang wordt in internationale gremia die zich bezighouden met de bestrijding van witwassen gewezen op de cruciale rol die professionele dienstverleners zoals accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen hebben in het voorkomen en bestrijden van deze problematiek. Juist omdat hun dienstverlening aantrekkelijk is voor criminelen om illegaal vermogen buiten het zicht van de overheid te houden of wit te wassen in de legale economie, hebben deze dienstverleners het beste zicht op signalen dat er iets niet in de haak is, zo is de gedachte. Ze vervullen daarom een belangrijke rol als poortwachter om de integriteit van het financieel stelsel te beschermen. Tegelijkertijd is er betrekkelijk weinig empirische kennis over hoe deze poortwachters invulling geven aan hun rol en de consequenties daarvan voor de bestrijding van witwassen en de criminaliteit die daaraan ten grondslag ligt. Die kennis is om twee redenen van belang.

In de eerste plaats wordt al sinds de parlementaire enquête opsporingsmethoden geconstateerd dat de aanpak van financieel-economische criminaliteit in brede zin, en van witwassen in het bijzonder, een uitdaging is. Een belangrijke oorzaak daarvan zou gelegen zijn in het feit dat witwasconstructies, zeker wanneer daar een internationale dimensie bij speelt, soms erg complex kunnen zijn en dat de primaire kennis over die complexe witwasconstructies bij juridisch, financieel en fiscaal adviseurs ligt (Lord et al., 2019). Deze informatie-asymmetrie werd bovendien versterkt doordat de aanpak

van financieel-economische criminaliteit lange tijd betrekkelijk weinig aandacht kreeg binnen de organisaties die belast zijn met toezicht, opsporing en handhaving (Nelen & Sabee, 1998; Bokhorst, Van der Steeg & De Poot, 2011; Kruisbergen, Van de Bunt & Kleemans, 2012; Huisman e.a., 2016). Hoewel aandacht voor witwassen en financieel rechercheren de afgelopen jaren een vlucht heeft genomen, in grote delen van het toezichts- en opsporingsapparaat voet aan de grond heeft gekregen en er steeds meer gespecialiseerde afdelingen en kenniscentra voor de bestrijding van witwassen zijn gekomen (zoals het *Anti Money Laundering Centre*), wordt tegelijkertijd geconstateerd dat kennis van en inzicht in faciliterende netwerken en gelegenheidsstructuren voor witwassen moet worden versterkt (Plan van Aanpak Witwassen; AMLC, 2021). Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor poortwachters die vanwege hun specifieke expertise en dienstverlening bij uitstek kennis hebben over de risico's voor misbruik en gelegenheidsstructuren voor criminelen. Inzicht in hoe poortwachters invulling geven aan hun rol en de afwegingen die ze daarbij maken draagt zo bij aan kennis over de risico's op witwassen en draagt derhalve bij aan een betere bestrijding van deze problematiek.

Ten tweede draagt kennis over hoe poortwachters hun rol zien en hoe ze ermee omgaan bij aan de samenwerking tussen publieke en private partijen. Deze publiek-private samenwerking wordt de laatste jaren gezien als de sleutel tot een effectieve bestrijding van ondermijnende criminaliteit. De samenwerking met poortwachters vormt bijvoorbeeld een belangrijke pijler in het Plan van Aanpak Witwassen. Tegelijkertijd laat onderzoek naar die publiek-private samenwerking keer op keer zien dat dit geen sinecure is (Hoogenboom, 2021; Nelen et al., 2021). Daarvoor is onder meer nodig dat de verschillende betrokken partijen inzicht hebben in elkaars belangen, werkwijzen en afwegingen en daarvoor tot op zekere hoogte ook begrip kunnen opbrengen. Bovendien is het niet ondenkbaar dat de hiervoor beschreven strengere aanpak van poortwachters de ambitie om de samenwerking met private partijen te intensiveren juist in de weg zit (vgl. Van Wingerde, Mascini & Barth, 2018). Die strengere aanpak impliceert namelijk dat poortwachters in toenemende mate de kans lopen om in een juridisch conflict te raken met dezelfde overheid waarmee zij ook worden geacht samen te werken. Dat kan de motivatie voor en bereidheid om met publieke organisaties samen te werken aan de bestrijding van witwassen ondermijnen. Onderzoek naar de rolbeleving en ervaringen van poortwachters is daarom van belang voor een succesvolle publiek-private samenwerking in de aanpak van witwassen.

In dit onderzoek staan daarom drie vragen centraal:

1. Hoe zien accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen hun rol als poortwachter en hoe geven ze daar invulling aan?
2. Met welke dilemma's worden zij geconfronteerd in hun rol als poortwachter en hoe gaan zij daarmee om?
3. Wat zijn daarvan de gevolgen?

1.4 Afbakening en operationalisering

De term 'poortwachter' is geen juridisch begrip. In de wet- en regelgeving rondom de bestrijding van witwassen en financieel-economisch criminaliteit in bredere zin, komt het begrip niet terug. Wie op de website van de FATF op zoek gaat naar een definitie komt eveneens bedrogen uit: in de *glossary* van de FATF komt de Engelse term *gatekeeper* niet terug en wie de term *gatekeeper* invoert in de zoekbalk krijgt de melding dat er geen overeenkomstige *matches* zijn gevonden. Ook in de wetenschappelijke literatuur en beleidsrapporten heeft de term poortwachter geen vastomlijnde betekenis en zien we dat er verschillende invullingen aan worden gegeven. Daarbij wordt vaak zowel gerefereerd aan de specifieke actoren die als poortwachter zouden moeten fungeren, alsook aan de rol of functie die poortwachters hebben of zouden moeten vervullen in het voorkomen en bestrijden van illegaal geld. Zo omschrijft Kraakman, een van de eersten die in de wetenschappelijke literatuur over poortwachters in brede zin schrijft, poortwachters als die private actoren die misstanden voorkomen door hun diensten te weigeren (1986: 54). Voorts valt op dat sommige auteurs, zoals Kraakman hiervoor, de preventieve rol die deze poortwachters kunnen hebben benadrukken, terwijl in andere definities de nadruk wordt gelegd op de faciliterende rol van poortwachters:

'Gatekeepers include lawyers, notaries, trust and company service providers (TCSPs), real estate agents, accountants, auditors and other designated nonfinancial businesses and professions (DNFBPs) who assist with transactions involving the movement of money in domestic and international financial systems.' (Shepherd, 2009: 611).

'Individuals that 'protect the gates to the financial system' through which potential users of the system, including launderers, must pass in order to be successful. As a result of their status, they have the ability to furnish access to the various functions that might help criminals to move or conceal their funds.' (FATF, 2010: 44).

Wat vrijwel alle definities met elkaar gemeen hebben, is dat het bij poortwachters steeds gaat om private actoren die vanwege hun specifieke expertise of de dienstverlening die ze aanbieden zicht (kunnen) krijgen op crimineel geld en derhalve een bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding daarvan door hun diensten te weigeren of stop te zetten en melding te doen bij de autoriteiten. In dit onderzoek hanteren we deze vrij brede omschrijving van het begrip poortwachter.

Dit onderzoek richt zich op vier groepen poortwachters: de accountant, de advocaat, de belastingadviseur en de notaris. Deze keuze verdient op twee punten toelichting. In de eerste plaats ten aanzien van de vraag waarom juist deze beroepsgroepen centraal staan en andere niet, waarbij in het bijzonder kan worden gedacht aan de banken en de trustsector. We hebben, om te beginnen, de banken buiten beschouwing gelaten omdat in de nasleep van de ING-affaire binnen de financiële sector zelf, maar ook in media, politiek, beleid en wetenschap grote aandacht ontstond voor wat er binnen de banken

aan witwasbestrijding gebeurde. De ING-affaire heeft onder andere tot een intensivering van de publiek-private samenwerking tussen de banken en de publieke sector geleid. Zo kwamen er de afgelopen jaren verschillende samenwerkingen tot stand (en werden bestaande samenwerkingen versneld of versterkt) die inmiddels vrijwel allemaal een plek hebben gekregen in de zogeheten Fintell Alliance NL.¹⁴ De dynamiek die door die samenwerkingen op gang werd gebracht leidde de afgelopen jaren tot een hoos aan evaluatiestudies en ander wetenschappelijk onderzoek, al dan niet door studenten uitgevoerd in het kader van hun afstudeerproject.¹⁵ In die dynamiek leek het ons omwille van de onderzoeksbereidheid van het veld beter om onze inspanningen op andere beroepsgroepen te richten.

Ook hebben we de keuze gemaakt om de trustsector buiten beschouwing te laten. Trustkantoren leveren per definitie diensten – waaronder het in opdracht optreden als bestuurder van een onderneming of het verlenen van een postadres of domicilie – waarbij het risico op witwassen relatief groot is. Ze opereren vrijwel altijd in een internationaal speelveld en zijn betrokken bij complexe constructies met verschillende rechtspersonen en entiteiten. De trustdienstverlening is dan ook geregeld in opspraak. Zo richtte de parlementaire ondervragingscommissie fiscale constructies haar pijlen al in het bijzonder op trustkantoren en leidde een rapport van SEO Economisch Onderzoek naar illegale trustdienstverlening er in de zomer van 2021 toe dat de demissionair minister van Financiën in een brief aan de Tweede Kamer stelde dat hij de mogelijkheden van een verbod op trustdienstverlening wilde onderzoeken.¹⁶ Trustkantoren zijn dus poortwachter bij uitstek en gelet op de aard van hun dienstverlening zouden zij aandacht voor en bewustzijn van de poortwachtersrol op dagelijkse basis op de voorgrond moeten hebben staan. Niettemin leek het ons inhoudelijk interessanter om juist te kijken naar die beroepsgroepen waar dat niet automatisch het geval is, omdat zij diensten verlenen die minder risicovol zijn (of lijken) voor witwassen en naar beroepsgroepen die soms maar voor een klein deel van hun werkzaamheden Wwft-plichtig zijn. Advocaten en notarissen handelen immers ook familiäre aangelegenheden af of vertegenwoordigen burgers in een geschil met een andere burger. Accountants en belastingadviseurs verzorgen op hun beurt ook de administratie of belastingaangifte van individuele burgers waarbij de risico's op het witwassen van crimineel vermogen relatief klein zijn.

De keuze voor de beroepsgroepen die *wel* centraal staan, is ingegeven door het feit dat deze beroepsgroepen wel een belangrijke rol spelen bij het opzetten van en adviseren over complexe (internationale) constructies met verschillende rechtspersonen en enti-

14 <https://www.nvb.nl/bank-wereld-online/nieuwe-publiek-private-samenwerking-in-fintell-alliance-nieuwe-boost-voor-aanpak-witwassen/>

15 Zo wordt in het voorwoord van de eindevaluatie van de Pilot van de Serious Crime Taskforce verwezen naar vier wetenschappelijke studies die naast de interne evaluatie van de pilot werden uitgevoerd (SCTF, 2021: 1).

16 <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/08/23/een-algeheel-verbod-op-trustkantoren-dat-is-nog-niet-aan-de-orde-a4055767>

teiten. Ook zijn het deze beroepsgroepen waarvan sinds lange tijd wordt gezegd dat ze in verhouding tot andere beroepsgroepen betrekkelijk weinig transacties als ongebruikelijk melden bij de FIU. Zo blijkt uit het meest recente jaaroverzicht van de FIU (2021: 30-31) dat er in 2020 in totaal 722.247 meldingen van ongebruikelijke transacties werden gedaan, waarvan er 3.930 afkomstig waren van de beroepsgroepen die in dit onderzoek centraal staan, dat is 0,54%. In tabel 1 is het aantal meldingen door de vier beroepsgroepen in 2020 opgenomen, afgezet tegen het aantal kantoren dat tenminste een melding heeft gedaan en het aantal kantoren dat in de betreffende beroepsgroep in Nederland opereert.¹⁷ Hoewel het aantal meldingen van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen sinds enkele jaren toeneemt (FIU, 2021: 30-31) doet tabel 1 vermoeden dat een deel van de markt nog altijd vaker niet dan wel meldt. We zijn in dit onderzoek dan ook bijzonder geïnteresseerd in welke afwegingen deze poortwachters daarin maken en tegen welke dilemma's ze aanlopen.

Tabel 1 Overzicht aantal gemelde ongebruikelijke transacties, aantal melders en totaal aantal kantoren

	Aantal meldingen ongebruikelijke transacties (FIU, 2021: 30-32)	Aantal kantoren dat tenminste 1 melding heeft gedaan (FIU, 2021: 32)	Aantal kantoren
Accountant	2.466	372	290 Wta-vergunninghouders en 1.700 kantoren zonder Wta-vergunning (cijfers 2019) ¹
Advocaat	21	16	5.466 (cijfers 2019) ²
Belastingadviseur	383	80	902 (Alleen NOB-leden, 2020) ³
Notaris	1.060	295	773 (cijfers 2020) ⁴

1 Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants [NBA] (2019, 31 oktober). *De Nederlandse markt voor wettelijke accountantscontroles*, <https://www.nba.nl/dashboard/markt/de-nederlandse-markt-voor-wettelijke-accountantscontroles/#Accountantsorganisaties>.

2 Het Dekenberaad (2021). *Jaarverslag 2020*. Den Haag: Het Dekenberaad, p. 45, <https://www.advocatenorde.nl/dekenberaad>

3 Nederlandse Orde van belastingadviseurs. (2021). *Jaarverslag 2020*, p. 5, <https://nob.net/jaarverslag/2020/#/pagina5>.

4 Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie. (2020). *Jaaroverzicht 2019*. Den Haag: KNB, p. 24.

Een tweede opmerking betreft de wijze waarop we deze vier beroepsgroepen in dit onderzoek behandelen. We zijn in dit onderzoek juist geïnteresseerd in de ervaringen en dilemma's die de verschillende groepen poortwachters met elkaar gemeen hebben. We gaan om die reden in dit onderzoek *niet* in op de (juridische) verschillen tussen de vier beroepsgroepen, maar pogen een overkoepelend beeld te schetsen van de ervaringen

17 Daarbij moet worden opgemerkt dat het aantal kantoren in Nederland geen volledig overzicht geeft. De gegevens zijn gebaseerd op beschikbare gegevens van verschillende beroepsorganisaties. Niet alle in Nederland opererende kantoren zijn daarbij mogelijk aangesloten. Voor de belastingadviseurs hebben we alleen gekeken naar het aantal leden van de Nederlandse Orde van belastingadviseurs, maar dat is niet de enige beroepsorganisatie in Nederland. Voor de accountancy en advocatuur geldt bovendien dat alleen cijfers over 2019 beschikbaar waren. Ook bestaat er mogelijk overlap tussen de verschillende ledenlijsten. Kantoren bieden veelal meer dan een type dienstverlening aan en zijn daardoor mogelijk ook lid van verschillende beroepsorganisaties.

gen en dilemma's over deze beroepsgroepen heen. Dat neemt niet weg dat er ook belangrijke verschillen zijn tussen de beroepsgroepen die soms ook van invloed kunnen zijn op hoe zij hun poortwachtersrol zien en invullen. Zo zijn advocaten en fiscaal adviseurs per definitie partijdig en behartigen zij het belang van hun cliënt. De notaris en de accountant daarentegen hebben de wettelijke taak gekregen om zekerheid te bieden in het rechtsverkeer. Bepaalde dienstverlening, zoals het laten passeren van een hypotheekakte, een aandelentransactie of het goedkeuren van een jaarrekening, kan in ons land dan ook niet zonder de notaris of de accountant plaatsvinden. Dat vereist juist een zekere onafhankelijkheid ten aanzien van de wensen van de cliënt. Een ander verschil betreft de wettelijke bescherming van het beroep. Anders dan de accountant, advocaat en notaris, heeft de belastingadviseur geen wettelijk beschermde titel. Dat betekent dat belastingadviseurs die niet zijn aangesloten bij een beroepsvereniging ook niet onder het tuchtrecht vallen. Tot slot is het toezicht op de naleving van de poortwachtersverplichtingen verschillend georganiseerd. Zo vallen het notariaat, de accountancy en de belastingadviseurs voor wat betreft de naleving van de Wwft onder het toezicht van het Bureau Financieel Toezicht. De advocatuur heeft het toezicht op de Wwft-verplichten belegd bij de dekens van de Nederlandse orde van advocaten. Wanneer deze en andere verschillen relevant zijn voor hoe de betrokkenen aankijken tegen hun rol en de wijze waarop ze daaraan invulling geven, worden ze besproken.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 lichten we toe hoe het onderzoek is uitgevoerd en op welke bronnen de bevindingen zijn gebaseerd. Het onderzoek bestaat uit een analyse van mediaberichtgeving en Kamerstukken over de poortwachtersfunctie, een analyse van jurisprudentie en interviews met de vier groepen poortwachters, vertegenwoordigers van beroepsorganisaties alsmede toezichthouders en handhavers. In hoofdstuk 3 bespreken we de bredere maatschappelijke en juridische ontwikkelingen die invloed hebben op de rol van poortwachter. Tegen die achtergrond presenteren we in hoofdstuk 4 de bevindingen uit het empirisch onderzoek. Hier wordt het verhaal van de poortwachter verteld in vijf vertellingen die laten zien hoe poortwachters hun rol zien en tegen welke dilemma's zij aanlopen bij de invulling ervan. In de slotbeschouwing in hoofdstuk 5 voorzien we die bevindingen van een aantal overkoepelende conclusies en reflecteren we op de implicaties ervan voor praktijk en wetenschap.

2 Verantwoording

2.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de poortwachtersrol van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen bij het voorkomen en bestrijden van witwassen en de daaraan ten grondslag liggende delicten. Tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die in het vorige hoofdstuk zijn besproken en in hoofdstuk 3 nog verder worden uitgediept, zijn wij in het bijzonder geïnteresseerd in de vraag hoe deze professionele dienstverleners hun poortwachtersrol zien en hoe ze er invulling aan geven. Met welke dilemma's worden zij geconfronteerd, hoe gaan zij daar vervolgens mee om en welke gevolgen heeft dat?

Om deze vragen te beantwoorden, hebben wij gebruikgemaakt van mediaberichtgeving en Kamerstukken over poortwachters, hebben we een analyse gemaakt van jurisprudentie over de invulling van de poortwachtersrol en hebben we gesprekken gevoerd met de vier groepen poortwachters, vertegenwoordigers van verschillende beroepsorganisaties alsmede interviews met personen werkzaam in toezicht en opsporing. In dit hoofdstuk verantwoorden wij hoe we te werk zijn gegaan en bespreken we hoe de data zijn geanalyseerd.

2.2 Analyse van mediaberichtgeving en Kamerstukken over poortwachters

Het onderzoek is gestart met een inventarisatie hoe het begrip 'poortwachter' in mediaberichtgeving en in Kamerstukken is gebruikt. Het doel van deze analyses was om een goed overzicht te krijgen van de wijze waarop het begrip poortwachter in de maatschappelijke en politieke discussie wordt gebruikt en van de associaties en verwachtingen die met het begrip gepaard gaan alsmede de veranderingen daarin. Die inzichten zijn mede gebruikt om de gesprekspuntenlijst voor de interviews vorm te geven en om de bredere maatschappelijke context waarin poortwachters opereren te schetsen. Daarbij is de volgende werkwijze gehanteerd.

Analyse van mediaberichtgeving

Met behulp van de mediadatabank Nexis Uni zijn alle nieuwsberichten opgevraagd die tussen 1 januari 1990 en 19 juli 2019 zijn gepubliceerd in Nederlandstalige bronnen en die voldeden aan de (combinatie van) zoektermen die zijn opgenomen in tabel 2. Dat

leverde in eerste instantie 883 berichten op. Na opschoning, door dubbele berichten alsmede berichten die geen betrekking hadden op de poortwachtersrol die centraal staat in dit onderzoek te verwijderen,¹⁸ bleven 137 relevante mediaberichten over.

Tabel 2: Zoekstrategie mediaberichtgeving

Primaire zoekterm	Secundaire zoekterm	Totaal aantal bronnen	Totaal aantal bronnen na opschoning
Poortwachter	Notaris	32	14
Poortwachter	Notariaat	15	0
Poortwachter	Accountant	137	50
Poortwachter	Accountancy	50	0
Poortwachter	Advocaat	249	15
Poortwachter	Advocatuur	57	0
Poortwachter	Fiscalist	1	0
Poortwachter	Fiscaal advies	5	1
Poortwachter	Witwassen	139	35
Poortwachter	Corruptie	38	7
Poortwachter	Fraude	160	15
Totaal		883	137

Analyse van Kamerstukken

Via de website van de Tweede Kamer¹⁹ zijn alle parlementaire stukken opgevraagd waarin de term 'poortwachter' voorkwam die verschenen zijn in de periode van vergaderjaar 1994-1995 tot en met vergaderjaar 2018-2019. Tabel 3 laat zien dat ondanks dat de term poortwachter veelvuldig voorkomt in parlementaire stukken, het gros van deze stukken geen betrekking heeft op de poortwachtersrol die in dit onderzoek centraal staat. In totaal bleken 59 stukken voor dit onderzoek relevant.

¹⁸ De term poortwachter wordt ook gebruikt in het arbeidsrecht en in de zorg om te refereren aan de rol van de werkgever, respectievelijk huisarts. Een groot aantal berichten waarin ook de zoekterm 'advocaat' of 'advocatuur' voorkwam, had betrekking op deze poortwachtersrol van de werkgever of huisarts.

¹⁹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken>.

Tabel 3: Zoekstrategie Kamerstukken

Vergaderjaar	Totaal aantal bronnen	Totaal aantal bronnen na opschoning
1994-1995	8	0
1995-1996	19	0
1996-1997	36	2
1997-1998	11	0
1998-1999	12	0
1999-2000	22	0
2000-2001	71	0
2001-2002	115	1
2002-2003	104	2
2003-2004	182	3
2004-2005	181	1
2005-2006	134	0
2006-2007	99	1
2007-2008	69	2
2008-2009	64	0
2009-2010	65	4
2010-2011	44	3
2011-2012	74	0
2012-2013	69	5
2013-2014	88	1
2014-2015	85	1
2015-2016	62	5
2016-2017	68	8
2017-2018	62	10
2018-2019	112	10
Totaal	1.856	59

2.3 Jurisprudentieanalyse

Naast de analyse van mediaberichten en Kamerstukken is ook gekeken naar strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke uitspraken over de rol van poortwachters. Het doel hiervan was om zicht te krijgen op de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op het al dan niet naleven van de verplichtingen waaraan poortwachters moeten voldoen, alsook om een beeld te krijgen van welke sancties voor overtreding van die verplichtingen worden opgelegd. Daarnaast had de analyse tot doel om relevante casuïstiek te verzamelen waar we in de interviews met de respon-

denten over konden spreken. Om de strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke uitspraken te vinden, hebben gebruikgemaakt van drie databanken:

1. <https://uitspraken.rechtspraak.nl/>. Deze databank is gebruikt voor alle strafrechtelijke en bestuursrechtelijke uitspraken;
2. <http://tuchtrecht.overheid.nl/tuchtrecht>. Deze databank is gebruikt voor alle tuchtrechtsuitspraken voor de advocatuur, het notariaat en de accountancy.
3. <https://www.nob.net/tuchtrecht>. Deze databank geeft de tuchtrechtsuitspraken voor belastingadviseurs die lid zijn van de Nederlandse Orde van belastingadviseurs (NOB).²⁰

Vervolgens hebben we alle uitspraken geselecteerd die tussen 2018 en 2020 zijn gepubliceerd, die betrekking hebben op de beroepsgroepen die in dit onderzoek centraal staan en waarbij de Wwft centraal staat. Uiteindelijk leverde dat 38 zaken op. Tabel 4 laat zien dat het zes strafzaken betrof, acht bestuursrechtelijke zaken en vijftientig tuchtrechtsuitspraken. Het is van belang om op te merken dat dit ongetwijfeld geen volledig overzicht van uitspraken betreft die betrekking hebben op de poortwachters die in dit onderzoek centraal staan. Zo is bekend dat rechtspraak.nl niet alle rechterlijke uitspraken publiceert.²¹ Het doel van deze exercitie was dan ook niet om een volledig overzicht te creëren, maar juist om een indruk te krijgen van de problematiek die in de praktijk speelt. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de 38 uitspraken.

20 Naast de NOB bestaat nog een andere beroepsorganisatie voor belastingadviseurs, het Register belastingadviseurs. Ook deze organisatie publiceert tuchtspraken op haar website. Omdat deze website echter geen zoek- of filterfunctie kent, is ervoor gekozen om deze databank niet mee te nemen.

21 Zie <https://www.rechtspraak.nl/Uitspraken/Paginas/Selectiecriteria.aspx>.

Tabel 4: Zoekstrategie jurisprudentie

Primaire zoekterm	Secundaire zoekterm	Totaal aantal bronnen	Totaal aantal bronnen na opschoning
Strafrecht			
Wwft	Belastingadviseur	3	3
Wwft	Advocaat	18	0
Wwft	Accountant	7	0
Wwft	Notaris	10	3
Bestuursrecht			
Wwft	Belastingadviseur	5	5
Wwft	Advocaat	2	0
Wwft	Accountant	4	0
Wwft	Notaris	3	2
Tuchtrecht			
Wwft	Belastingadviseur	0	0
Wwft	Advocaat	8	8
Wwft	Accountant	4	4
Wwft	Notaris	14	13
Totaal		78	38

2.4 Interviews met vier groepen poortwachters en hun toezichthouders

Veruit de belangrijkste bronnen van informatie voor dit onderzoek vormen de gesprekken met accountants, advocaten, belastingadviseurs, notarissen en met personen betrokken bij het toezicht op en de handhaving van de verplichtingen van deze groepen poortwachters.

Allereerst hebben we in ons eigen netwerk enkele gesprekken gevoerd om het veld beter te leren kennen, te inventariseren welke thema's rondom de poortwachtersfunctie in hun vakgebied een rol spelen alsook om te inventariseren wie we volgens de respondenten zouden moeten interviewen en waarom. Op basis daarvan is een lijst samengesteld van mogelijk te contacteren personen waarbij is gestreefd naar een evenredige verdeling over de verschillende beroepsgroepen alsook naar de omvang van het advieskantoor (groot, middelgroot, klein).

In totaal zijn 28 interviews gehouden met 34 personen onder wie vier (kandidaat-) notarissen, twee accountants, zes belastingadviseurs, negen advocaten, vijf personen die ondersteuning bieden bij de uitoefening van de poortwachtersrol (zoals een compliance officer, administratief medewerker), drie vertegenwoordigers van beroepsorganisaties en vijf personen betrokken bij het toezicht op en de handhaving van verplich-

tingen waaraan poortwachters zich dienen te houden. Daarbij vonden negen gesprekken plaats bij een groot advieskantoor, zes interviews bij middelgrote advieskantoren en zeven interviews bij kleine kantoren. Sommige respondenten hebben we gesproken zowel in hun hoedanigheid als adviseur of advocaat alsook in hun hoedanigheid als lid van het bestuur van een beroepsorganisatie of tuchtcommissie. Een persoon is tweemaal geïnterviewd. In Bijlage 1 is een geanonimiseerd overzicht opgenomen van de geïnterviewde respondenten. De interviews duurden gemiddeld anderhalf uur en werden *face to face* afgenomen op het kantoor van de betrokkene.

Deze relatief open gesprekken, die plaatsvonden op basis van een gesprekspuntenlijst (Bijlage 2), waren erop gericht om beter te begrijpen hoe vier professionele dienstverleners (advocaat, accountant, belastingadviseur en notaris) aankijken tegen de ontwikkelingen en verwachtingen ten aanzien van poortwachters, welke dilemma's, spanningen en eventuele bedreigingen zij ervaren bij het invullen van hun rol als poortwachter en welke consequenties dit heeft voor de bestrijding van criminaliteit en de samenwerking tussen publieke en private actoren.

We startten de gesprekken met de vraag of onze respondenten de maatschappelijke ontwikkelingen rondom de rol van poortwachters op basis van hun eigen ervaringen of op basis van voorbeelden van collega's herkenden en hoe zij die ervaren. Voorts gingen we in de interviews in op hoe zij hun poortwachtersrol invullen in de praktijk, welke stappen ze dan (moeten) doorlopen en welke informatiebronnen en/of ondersteuning ze daarbij gebruiken. Een groot deel van de interviews werd vervolgens gewijd aan de mogelijke dilemma's, spanningen en bedreigingen die zij ervaren bij het invulling geven aan hun rol als poortwachter en de mogelijke factoren die maken dat poortwachters hun verplichtingen onvoldoende (kunnen) invullen. Tot slot vroegen we in deze gesprekken wat de gevolgen van deze dilemma's en afwegingen zijn, zowel voor de invulling van hun eigen rol als poortwachter als in de relatie tot het publieke toezicht en eventuele vormen van publiek-private samenwerking.

De interviews zijn waar mogelijk opgenomen met een voicerecorder. Hiervoor werd vooraf mondeling toestemming gegeven door de respondenten. Vervolgens zijn de interviews *ad verbatim* getranscribeerd. In die gevallen waarin het niet mogelijk bleek het interview op te nemen, is een gedetailleerd gespreksverslag gemaakt.²² Op verzoek kregen de respondenten het verslag toegestuurd zodat zij aanpassingen of suggesties konden doen. De respondenten zijn vooraf in kennis gesteld van het streven om hun uitspraken in de rapportage op te nemen en zodanig te presenteren dat ze niet naar individuele personen of organisaties herleidbaar zijn.

22 In zeven gevallen bleek het niet mogelijk om het interview op te nemen. In vijf gevallen liet de locatie waar het gesprek plaatsvond opname niet toe. In twee andere gevallen gaf de respondent geen toestemming het interview op te nemen.

2.5 Analyse

De Kamerstukken, mediaberichten en de interviews zijn na verkrijging en verwerking geanalyseerd in ATLAS.ti, een programma om kwalitatieve data systematisch te kunnen analyseren. Bij de analyse hebben we een proces van thematisch en open coderen toegepast, waarbij aan de verschillende tekstfragmenten relevante codes werden toegekend. In het analyse- en schrijfproces hebben we vervolgens veel over de interpretatie van de data gediscussieerd. Dat leidde tot het schrappen, aanscherpen, herformuleren van eerder geformuleerde codes en het formuleren van nieuwe codes. Daarmee is doorgegaan totdat zich geen wezenlijk nieuwe codes of inzichten meer aandienen en een punt van verzadiging was bereikt.

De analyse van het materiaal leverde vijf associaties met het begrip poortwachter op die in hoofdstuk 4 in vijf vertellingen worden weergegeven. De gesprekken met de vier groepen poortwachters vormen daarbij – in het licht van de onderzoeksvragen – het uitgangspunt. Hun verhalen worden aangevuld en geïllustreerd met gegevens uit de media-analyse, Kamerstukken en jurisprudentie.

3 **Maatschappelijk en juridische ontwikkelingen in de rol van poortwachters**

3.1 **Inleiding**

Om te kunnen begrijpen hoe poortwachters hun rol zien, hoe ze daaraan invulling geven en welke dilemma's zij daarbij ervaren, is het eerst van belang om de maatschappelijke en juridische context waarbinnen zij opereren in beeld te brengen. Zoals toegelicht in hoofdstuk 1, gaan we daarbij niet in op de verschillen tussen de vier beroepsgroepen, maar geven we een overkoepelend beeld van de ontwikkelingen waartoe de vier groepen poortwachters zich moeten verhouden.

We beginnen met een korte historische schets van het mondiale anti-witwasbeleid en de maatschappelijke ontwikkelingen die daaraan ten grondslag liggen (paragraaf 3.2). In de drie paragrafen die volgen, wordt ingegaan op drie ontwikkelingen waartoe poortwachters zich moeten verhouden: snel veranderende en uitdijende wet- en regelgeving (paragraaf 3.3), toenemende transparantie over hun handelen (paragraaf 3.4) en een strengere aanpak van poortwachters die niet aan hun verplichtingen voldoen (paragraaf 3.5).

3.2 **Een korte historische schets**

Aandacht voor de rol van professionele beroepsbeoefenaars bij het voorkomen en bestrijden van illegale geldstromen is niet nieuw. Integendeel, de basis van het mondiale anti-witwasbeleid ligt in 1989 in Parijs. Toen besloten de regeringsleiders van de G-7 en de voorzitter van de Europese Commissie tot de oprichting van de FATF.²³ Aanleiding was de groeiende bezorgdheid over de internationale drugseconomie en de gedachte dat het aanpakken van crimineel vermogen een belangrijke bijdrage aan de effectieve bestrijding daarvan zou kunnen leveren. De FATF kreeg derhalve het mandaat om internationaal beleid te maken om het witwassen van crimineel vermogen tegen te gaan. In het eerste jaar na haar oprichting publiceerde de FATF veertig aanbevelingen bedoeld als 'comprehensive plan of action needed to fight against money laundering'.²⁴

23 <https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>

24 <https://www.fatf-gafi.org/about/historyofthefatf/>

Een van de belangrijkste aanbevelingen was om private partijen medeverantwoordelijk te maken voor het voorkomen en bestrijden van witwassen. Aanvankelijk betrof dat alleen banken en financiële instellingen, later werden ook andere private partijen onder het bereik van de aanbevelingen en de daarop gebaseerde regelgeving gebracht.

Sindsdien speelt deze intergouvernementele organisatie een leidende rol in het ontwikkelen en bevorderen van internationaal beleid om witwassen te voorkomen en te bestrijden. Dat gebeurt onder meer door het publiceren van aanbevelingen en standaarden waaraan de bij de FATF aangesloten lidstaten zich hebben gecommitteerd. Momenteel zijn 37 lidstaten, alsmede de Europese Commissie en de Gulf Cooperation Council, als lid bij de FATF aangesloten.²⁵ De bij de FATF aangesloten lidstaten worden op basis van die aanbevelingen geëvalueerd.

De aanbevelingen van de FATF hebben een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming en ontwikkeling van (internationale) wet- en regelgeving ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme. Ze vormen de basis voor de Europese anti-witwasrichtlijnen waarvan de eerste in 1991 van kracht is geworden.²⁶ Daarmee kregen banken en financiële instellingen de verplichting opgelegd om hun klanten te identificeren en ongebruikelijke transacties te melden. Deze richtlijn werd in 1993 in Nederland geïmplementeerd middels de Wet melding ongebruikelijke transacties en de Wet identificatie bij dienstverlening. Daarmee werd ook een Meldpunt Ongebruikelijke Transacties opgericht, inmiddels FIU-Nederland.

Vormden de oprichting van de FATF en de eerste veertig aanbevelingen het startpunt voor het mondiale anti-witwasbeleid, sindsdien is het hard gegaan met de ontwikkeling van dat beleid. Zoals in de volgende paragraaf nog zal blijken, is de wet- en regelgeving in hoog tempo aangepast en uitgebreid. Dat is ook onvermijdelijk, sinds 1989 is er immers veel veranderd. Het wegvallen van de Europese binnengrenzen, het ontstaan van open geliberaliseerde markten, toenemende globalisering, digitalisering en technologisering hebben niet alleen veel voorspoed gebracht, maar brachten ook nieuwe en onvoorspelbare risico's mee die in belangrijke mate hebben bijgedragen aan gevoelens van angst, onzekerheid en wantrouwen in de samenleving. Zo leidden de aanslagen op het World Trade Center in New York in september 2001 en later de aanslagen in Madrid (in 2004) en Londen (in 2005) wereldwijd tot een groeiende vraag naar veiligheid, zekerheid en preventie en bestrijding van terrorisme en de financiering ervan. Door de jaren heen hebben deze en andere gebeurtenissen steeds geleid tot een maatschappelijke roep om een strengere aanpak van witwassen en terrorismefinanciering. Ook is er de afgelopen jaren meer aandacht gekomen voor de groeiende maatschappelijke ongelijkheid als gevolg van illegale geldstromen. Het tegengaan daarvan is

²⁵ <https://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/>

²⁶ Richtlijn nr. 91/308/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (*PbEG* L 166).

door de Verenigde Naties dan ook aangeduid als een van de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen van deze tijd.²⁷

De ontwikkelingen in wet- en regelgeving zijn bovendien ingegeven door de noodzaak om die wet- en regelgeving voortdurend aan te passen aan nieuwe mogelijkheden voor criminelen om door misdaad gegenereerde inkomsten te integreren in de legale economie (Bergström, 2018). Witwasconstructies zijn door de jaren heen steeds complexer, internationaler en daardoor moeilijker te bestrijden geworden (Van der Veen & Heuts, 2020). Bovendien spelen criminelen op hun beurt ook in op de veranderingen in wet- en regelgeving. Scherpt het ene land zijn regels aan dan verplaatst de problematiek zich vrij moeiteloos naar elders. Het is die veranderende aard van de witwasproblematiek die noopt tot continue aanpassing van de wet- en regelgeving,²⁸ zoals in de toelichting bij de vierde Europese anti-witwasrichtlijn wordt opgemerkt:

‘The changing nature of money laundering and terrorist financing threats, facilitated by a constant evolution of technology and of the means at the disposal of criminals, requires a permanent adaptation of the legal framework to counter such threats.’²⁹

Het grotere belang dat wereldwijd aan de bestrijding van witwassen werd toegekend, kwam in eigen land in 2001 tot uitdrukking in een aparte strafbaarstelling van witwassen in art. 420bis WvSr (Wetboek van Strafrecht). Om de nationale wetgeving in overeenstemming te brengen met de derde Europese anti-witwasrichtlijn trad op 1 augustus 2008 de Wwft in werking. De Wwft verving de Wet identificatie bij dienstverlening en de Wet melding ongebruikelijke transacties. In het volgende kader worden de belangrijkste verplichtingen uit de Wwft kort toegelicht.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt op drie overkoepelende ontwikkelingen ingegaan.

De Wwft in vogelvlucht

De twee belangrijkste verplichtingen uit de Wwft zijn de plicht tot het doen van cliëntenonderzoek (hoofdstuk 2 van de Wwft) en de meldplicht (hoofdstuk 3 Wwft). Het cliëntenonderzoek houdt in grote lijnen in dat poortwachters de cliënt moeten identificeren en die identificatie moeten verifiëren, dat ze de Ultimate Beneficial Owner (UBO) van de cliënt moeten achterhalen, dat ze het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie moeten vaststellen en de zakelijke relatie voortdurend moeten monitoren (art. 2 Wwft). Het verrichten van cliëntenonderzoek draagt bij aan het herkennen

²⁷ SDG 16.4, <https://sdgs.un.org/goals/goal16>.

²⁸ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 238, nr. 3, p. 1.

²⁹ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing /* COM/2013/045 final - 2013/0025 (COD) */.

en beheersen van risico's die bepaalde cliënten of bepaalde soorten dienstverlening meebrengen. Instellingen dienen alle maatregelen van het cliëntenonderzoek toe te passen, maar de intensiteit kan worden afgestemd op het risico dat een bepaald type cliënt, relatie, product of transactie oplevert.

Daarnaast moeten poortwachters ongebruikelijke transacties melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU) (art. 16 Wwft). Of sprake is van een ongebruikelijke transactie wordt in het Uitvoeringsbesluit Wwft nader ingevuld, aan de hand van zogenoemde indicatoren. Deze indicatoren beschrijven situaties waarin een transactie als ongebruikelijk moet worden aangemerkt. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen subjectieve en objectieve indicatoren. Een gemelde transactie wordt door de FIU onderzocht en kan naar aanleiding van dat onderzoek als 'verdacht' gekwalificeerd worden. Om aan de meldplicht gehoor te kunnen geven, zijn advocaten en notarissen op grond van art. 18a van de Wwft niet gebonden aan hun geheimhoudingsplicht. Op de melding zelf is echter een geheimhoudingsplicht van toepassing (art. 22 Wwft). Poortwachters moeten het feit dat zij een melding hebben gemaakt te allen tijde geheimhouden. Dit wordt ook wel het *tipping off*-verbod genoemd.

De Wwft hanteert een '*risk based*'-benadering. Dit betekent dat instellingen de verplichting hebben om 'die maatregelen te nemen die hen in staat stellen om het cliëntenonderzoek te verrichten op een manier die past bij het risicoprofiel van de cliënt'. De instelling dient voor het aangaan van de relatie een risicobeoordeling uit te voeren. Pas als daaruit blijkt dat sprake is van een bewezen laag risico, kan volstaan worden met het treffen van vereenvoudigde cliëntenonderzoeksmatregelen. Daarnaast is de Wwft '*principle based*'. Dit wil zeggen dat Wwft-instellingen zelf moeten bepalen hoe ze de verplichtingen implementeren. De vraag is dan natuurlijk of het kantoorbeleid voldoet. Om deze reden zijn door het ministerie, toezichthouders en brancheverenigingen richtsnoeren en handreikingen gepubliceerd. Ook wordt er met grote regelmaat over de Wwft gepubliceerd: er is bijvoorbeeld een breedgedragen handboek Wwft (Snijders-Kuipers & Tilleman, 2019).

De Wwft stelt ook eisen aan het bewaren van bewijsstukken. Gegevens en documenten moeten gedurende vijf jaar bewaard worden, te rekenen vanaf het moment dat de zakelijke relatie eindigt of de desbetreffende transactie is uitgevoerd (art. 33 lid 3 Wwft). In principe moeten de gegevens na die tijd worden verwijderd. Instellingen moeten over systemen beschikken om snel en eenvoudig op vragen van de FIU te kunnen reageren. Specifiek over gegevensbescherming bepaalt de Wwft dat de in het kader van de Wwft verwerkte gegevens alleen voor het doel 'voorkomen van witwassen van financieren van terrorisme' verwerkt mogen worden (en niet voor bijvoorbeeld commerciële doelen). Voordat een instelling een zakelijke relatie of transactie aangaat, moet deze informatie aan de cliënt verstrekken over de krachtens de Wwft geldende verplichtingen voor de verwerking van persoonsgegevens (art. 34a Wwft).

Tot slot, dient op grond van art. 2d Wwft een van de dagelijkse beleidsbepalers te worden aangewezen als verantwoordelijke voor het Wwft-beleid. Daarnaast dient – voor zover passend bij de aard en omvang van de instelling – een instelling te beschikken over een onafhankelijke en effectieve compliancefunctie.

3.3 Snel opeenvolgende wijzigingen en een groter toepassingsbereik

Een eerste ontwikkeling die we hier bespreken, is dat de wet- en regelgeving die ziet op het voorkomen en bestrijden van witwassen sinds eind jaren tachtig vrijwel voortdurend in hoog tempo is aangepast en uitgebreid.

De eerste FATF-aanbevelingen uit 1990 zijn sindsdien zeventien keer aangepast. Hoewel het niet allemaal ingrijpende veranderingen betreft, is het toepassingsbereik van de aanbevelingen een aantal keer sterk verbreed. Aanvankelijk hadden de aanbevelingen alleen betrekking op het witwassen van vermogen afkomstig uit de handel in drugs. In 1996 werden de FATF-aanbevelingen verbreed naar het witwassen van geldstromen afkomstig van alle 'serious crimes'. Zo hanteert Nederland een 'all crimes approach' (FIU-Nederland, 2021: 8) die inhoudt dat alle misdrijven een gronddelict voor witwassen kunnen vormen en dat de daarmee verband houdende transacties een ongebruikelijke transactie voor de Wwft kunnen opleveren. In september 2001 zorgden de aanslagen op het World Trade Center in New York ervoor dat ook terrorismefinanciering onder het toepassingsbereik van de FATF-aanbevelingen werd gebracht (Bergström, 2018). In 2003 en 2012 zijn de aanbevelingen opnieuw ingrijpend gewijzigd en werd in 2012 ook de financiering van massavernietigingswapens onder het bereik van de aanbevelingen gebracht (Snijders-Kuipers & Tilleman, 2019: 1).

Deze veranderingen hebben zich vervolgens ook vertaald naar Europees en nationaal niveau. In 2001 werd de tweede Europese anti-witwasrichtlijn³⁰ aangenomen die regelde dat de identificatie- en meldplicht ook van toepassing werden voor professionele dienstverleners onder wie accountants, belastingadviseurs, notarissen en advocaten. Dit werd in 2003 en 2004 in de Nederlandse wetgeving omgezet. De uitbreiding van de aanbevelingen van de FATF in juni 2003 vormde aanleiding voor de derde Europese richtlijn in 2005.³¹ Deze richtlijn breidde de werkingssfeer uit naar het financieren van terrorisme en bevatte aangescherpte regels met betrekking tot identificatie van cliënten en Ultimate Beneficial Owners (verder: UBO's) van entiteiten. Daarnaast introduceerde de derde richtlijn een zogeheten *risk based*-benadering. Tot dat moment werd een *rule based*-benadering gehanteerd waarin door middel van gedetailleerde voorschrif-

30 Richtlijn nr. 2001/97/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 4 december 2001 tot wijziging van richtlijn nr. 91/308/EEG van de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (*PbEG* L344).

31 Richtlijn nr. 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

ten werd voorgeschreven hoe de meldplichtige instellingen aan hun verplichtingen moesten voldoen. Dat had zich vertaald in lange lijsten risico-indicatoren op basis waarvan men ongebruikelijke transacties moest melden (Akse, 2019: 48). Belangrijkste reden voor de verschuiving naar een *risk based*-aanpak was dat vastgelegde regels en risico's snel verouderen en daarmee onvoldoende kan worden ingespeeld op nieuwe witwasrisico's. Die *risk based*-benadering impliceert dat meldplichtige instellingen zelf een inschatting moeten maken van de witwasrisico's waarmee ze geconfronteerd worden en beleid moeten opstellen om die risico's het hoofd te bieden. De lange lijsten indicatoren maakten plaats voor een sterk vereenvoudigde lijst met enkele objectieve en subjectieve indicatoren. Dit alles kreeg in Nederland zijn beslag in de Wwft in 2008.

Daarna was het een kleine tien jaar betrekkelijk rustig op het Europese anti-witwasfront. Totdat in 2015 als gevolg van de wijziging van de FATF-aanbevelingen in 2012, de vierde Europese anti-witwasrichtlijn³² van kracht werd. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de derde richtlijn betroffen een ruimere definitie van de UBO en de introductie van de pseudo-UBO³³ en een ruimere verplichting om te controleren of er een politiek prominent persoon (verder: PEP) betrokken is. Ook werd een tweede objectieve indicator ingevoerd, die inmiddels weer geschrapt is. De subjectieve indicator schept een meldingsplicht op basis van de inschatting die een instelling zelf van een bepaalde situatie maakt. De Wwft-instelling moet aan de hand van de feiten en omstandigheden van het geval zelf inschatten of sprake is van een ongebruikelijke transactie. Bij de objectieve indicator blijft een beoordeling van de feiten en omstandigheden van het geval achterwege. Het enkele feit dat een omstandigheid plaatsvindt, leidt tot een melding. De eerste objectieve indicator houdt een betaling in, in (met name) contanten aan of met tussenkomst van de Wwft-instelling. Het met de betaling gemoeide bedrag is € 10.000 (deze grens lag overigens eerst op € 15.000). De tweede, en per 18 oktober 2019 weer geschrapte, objectieve indicator werd ook wel de landenindicator genoemd. In dit geval moesten transacties waarbij landen met een hoog risico betrokken waren worden gemeld. Bovendien werd het toepassingsbereik opnieuw uitgebreid, ook handelaren in goederen van grote waarde (zoals kunsthandelaren, juweliers, autohandelaren), verhuuraanbieders en aanbieders van kansspelen kwamen nu onder de reikwijdte van de richtlijn te vallen.

Als gevolg van het van kracht worden van de vierde Europese anti-witwasrichtlijn moest ook de Wwft overeenkomstig worden aangepast. Dat gebeurde in 2018. Maar de inkt van de gewijzigde Wwft was nog niet droog of er was alweer een nieuwe Europese richtlijn aangenomen. Op 21 mei 2020 is als gevolg van de implementatie van de in 2018 aangenomen vijfde Europese anti-witwasrichtlijn wederom een aantal bepalingen

32 Richtlijn 2015/849/EU & Wet van 11 juli 2018, *Stb.* 2018, 239. Tegelijkertijd is ook het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018, *Stb.* 2018, 241, in werking getreden.

33 In die gevallen waarin de UBO niet kan worden vastgesteld of men twijfelt of de UBO ook wel echt zeggenschap heeft, moet het hoger leidinggevend personeel van de rechtspersoon als pseudo-UBO worden aangewezen (Snijders-Kuipers & Tilleman, 2019).

gen in de Wwft gewijzigd. De drie belangrijkste redenen voor deze wijzigingen waren de opkomst van technologische diensten die steeds vaker als alternatieve financiële systemen worden gebruikt, de toegenomen verwevenheid van georganiseerde misdaad en terrorisme en de wens om betere samenwerking tussen verschillende bevoegde autoriteiten (zowel tussen als binnen EU-lidstaten) mogelijk te maken. De wijzigingen in de Wwft zagen dan ook op het onder de reikwijdte van de Wwft brengen van virtuele valuta, het aanscherpen van de maatregelen voor derde-hoogrisicolanden, het uitbreiden van de mogelijkheden om informatie tussen bevoegde autoriteiten uit te wisselen en het toevoegen van verdere beperkingen met betrekking tot het gebruik van anonieme prepaidkaarten.³⁴

Alhoewel de wijzigingen op grond van de vijfde richtlijn pas net zijn doorgevoerd, is op 1 december 2020 de, ook in 2018 aangenomen, zesde Europese anti-witwasrichtlijn in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd.³⁵ Deze richtlijn vervangt de eerdere richtlijnen niet maar vult deze aan. Het betreft met name de introductie van nieuwe minimumregels ten aanzien van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor witwassen. De richtlijn voorziet in een uitbreiding van de 'criminele activiteiten' die door EU-lidstaten moeten worden beoordeeld als basisdelicten voor witwassen door 22 nieuwe basisdelicten te introduceren, waaronder deelname aan een georganiseerde criminele groep, fiscale misdrijven met betrekking tot directe en indirecte belastingen en cybercriminaliteit.³⁶ Daarnaast wordt door de zesde richtlijn niet alleen het plegen van een witwasdelict strafbaar gesteld, maar ook de medeplichtigheid aan, uitlokking van en poging tot het plegen van een dergelijk delict.³⁷ Tot slot dient op grond van de zesde richtlijn de maximumgevangenisstraf voor witwasdelicten te worden verhoogd naar ten minste vier jaar (dit was voorheen één jaar).³⁸ Overigens heeft de Europese Commissie Hongarije, Nederland en Polen begin juli 2020 adviezen gestuurd wegens onvolledige omzetting van de vijfde Europese richtlijn in nationaal recht.³⁹

34 Richtlijn 2018/843/EU (Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU.

35 Op 12 november 2018 is Richtlijn 2018/1673/EU (Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld betreffende de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie.)

36 In Nederland is belastingfraude door de Hoge Raad in 2008 reeds aangemerkt als mogelijk gronddelict voor witwassen: HR 7 oktober 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2774, NJ 2009/94.

37 In Nederland zijn de deelnemingsvormen in het algemene bepalingen in het Wetboek van Strafrecht opgenomen (in de art. 47 en 48). In geval van bestuurlijke aanpak kan worden verwezen naar art. 5:1 lid 2 Awb, alwaar ook de medepleger als overtreder wordt benoemd.

38 In Nederland is de maximale gevangenisstraf voor witwassen (art. 402bis WvSr) ten hoogste zes jaar. Wwft-overtredingen worden in art. 1 lid 2 Wet op de economische delicten aangemerkt als economisch delict waarop volgens art. 6 lid 1 onderdeel 2 een maximum gevangenisstraf staat van twee jaar.

39 De door Nederland vastgestelde wettelijke maatregelen hebben geen betrekking op anonieme rekeningen, recht op bestuurlijke toetsing, noodzakelijke transparantie over de uiteindelijk begunstigen van trusts of soortgelijke juridische constructies, of adequate toegang tot informatie door de financiële-inlichtingeneenheden.

Tot slot, werd op 30 juni 2019 door de ministers van Justitie en Veiligheid en Financiën het Plan van Aanpak Witwassen gepresenteerd.⁴⁰ Aanleiding hiervoor waren de recente witwasschandalen bij banken alsmede onderzoek van Unger et al. (2018) waaruit zou blijken dat er via Nederland jaarlijks ongeveer 16 miljard euro wordt witgewassen. Het Plan van Aanpak Witwassen bestaat uit verschillende (wetgevings)initiatieven om witwassen effectiever tegen te gaan. Een van die initiatieven betreft een wetsvoorstel Plan van Aanpak Witwassen. Op 2 december 2020 hebben de ministers over de voortgang van de in het Plan van Aanpak Witwassen opgenomen afzonderlijke wetsvoorstellen gerapporteerd.⁴¹ Daarin is opgenomen dat het conceptwetsvoorstel voorziet in een verbod op contante betalingen vanaf 3.000 euro, de uitwisseling van informatie tussen verschillende poortwachters van dezelfde categorie over klanten met een verhoogd risico op witwassen, wettelijke mogelijkheden voor banken om gezamenlijk transacties te monitoren en aanvullende maatregelen voor de trustsector. Op 25 september 2020 heeft de ministerraad met het conceptwetsvoorstel Plan van Aanpak Witwassen ingestemd. Het conceptwetsvoorstel zou begin 2021 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

3.4 Het is transparantie wat de klok slaat

Naast de enorme snelheid waarmee de wet- en regelgeving op het terrein van witwassen zich de afgelopen dertig jaar heeft ontwikkeld en uitgebreid, is een tweede ontwikkeling dat er steeds hogere eisen worden gesteld aan informatie-uitwisseling en het verplicht openbaar maken of melden van bepaalde informatie. Zo is er vanuit de Europese Unie een aantal initiatieven genomen om automatisch gegevens als belastinggegevens en financiële rekeninggegevens over particulieren uit te wisselen tussen EU-lidstaten.⁴² Niet alleen lidstaten en autoriteiten kregen verdergaande bevoegdheden, ook professionele dienstverleners, onder wie de accountant, advocaat, belastingadviseur en notaris, krijgen in toenemende mate te maken met de verplichting tot het verstrekken van informatie, zo laten enkele voorbeelden van recente en aanstaande wetgeving zien.

Een eerste voorbeeld kan worden afgeleid uit het Plan van Aanpak Witwassen. Hierin wordt ingezet op het intensiveren van samenwerking tussen publieke en private partijen, bijvoorbeeld door het vergemakkelijken van informatie-uitwisseling tussen private partijen onderling en tussen private en publieke partijen.⁴³ Een (mogelijk toekomstige) maatregel die bijvoorbeeld volledig gericht is op het uitbreiden van de mogelijkheden voor het delen van informatie tussen Wwft-instellingen ten behoeve van hun poort-

40 *Kamerstukken II* 2018/19, 31 477, nr. 41 (plan van aanpak witwassen 30 juni 2019), p. 1.

41 Brief van 2 december 2020, nr. 2020-0000221298.

42 Richtlijn 2011/16/EU die voorziet in de verplichte uitwisseling van een aantal inkomsten en vermogensbestanddelen, Richtlijn 2014/107/EU, dit betreft een automatische uitwisseling van financiële rekeninggegevens tussen lidstaten (CRS), Richtlijn 2015/2376 gaat over de verplichte uitwisseling van inlichtingen over voorafgaande grensoverschrijdende fiscale rulings en Richtlijn 2016/881 over het uitwisselen van country reports.

43 *Kamerstukken II* 2018/19, 31 477, nr. 41 (plan van aanpak witwassen 30 juni 2019), p. 4.

wachtersfunctie, is het idee een verplichting op te nemen in de Wwft voor Wwft-instellingen om bij verscherpt cliëntenonderzoek een onderzoek te verrichten naar mogelijke integriteitsrisico's en hierover navraag te doen bij de vorige dienstverleners van de (potentiële) klant. Die vorige dienstverlener moet vervolgens verplicht en onmiddellijk informatie delen als hij daadwerkelijk dergelijke risico's heeft geconstateerd. Wwft-instellingen zijn vanwege deze gedeelde informatie beter in staat om hun cliëntenonderzoek risicogebaseerd in te richten waardoor de poortwachtersfunctie wordt versterkt.⁴⁴ De gedachte is dat cliënten die bij de ene instelling worden geweigerd of afgewezen, niet 'zomaar' wél zullen worden aangenomen bij een andere aanbieder, hetgeen in de praktijk nu (weleens) gebeurt. Bovendien hebben instellingen bij de beoordeling van transacties nu slechts zicht op een deel van wat de cliënt doet. Criminelen spelen hier vervolgens op in door transacties zo over instellingen te verspreiden dat daardoor de ongebruikelijkheid van die transacties niet opvalt:

*'Zo kan een persoon bij verschillende banken een rekening aanhouden die deze voor andere activiteiten gebruikt. Individueel is bij die rekeningen niets ongebruikelijks te zien, maar de combinatie van het gebruik van die rekeningen is wel degelijk als ongebruikelijk te kwalificeren. Daarnaast brengt de combinatie van transacties van verschillende instellingen netwerken en ketens in beeld doordat de stromen geld tussen de instellingen gevolgd kunnen worden. Op basis hiervan kunnen meldingen aan FIU-Nederland gedaan worden die anders niet gedaan waren.'*⁴⁵

Door transacties te combineren moeten meer ongebruikelijke transacties worden ontdekt.

Een tweede voorbeeld van wetgeving die gericht is op grotere transparantie, biedt de op 25 juni 2018 aangenomen *mandatory disclosure* richtlijn (ook wel DAC6 genoemd), met een meldplicht voor bepaalde grensoverschrijdende fiscale planningsconstructies.⁴⁶ De richtlijn is inmiddels geïmplementeerd in de Wet op de internationale bijstandverlening bij de heffing van belastingen (verder: WIB). DAC6 ziet in hoofdzaak op de vergemakkelijking van de opsporing van wat 'onwenselijke fiscale grensverkenning' wordt genoemd, oftewel belastingontwijking (en -ontduiking). Aan de hand van zogenoemde 'wezenskenmerken' moet worden bepaald of een bepaalde constructie dient te worden gemeld bij de Belastingdienst. De belastingautoriteiten wisselen die informatie vervolgens onderling uit. De meldplicht ziet in beginsel op de intermediair. Art. 2d WIB verstaat hieronder: 'een persoon die een meldingsplichtige grensoverschrijdende constructie bedenkt, aanbiedt, opzet, beschikbaar maakt voor implemen-

44 *Kamerstukken II* 2018/19, 31 477, nr. 41 (plan van aanpak witwassen 30 juni 2019), p. 4; zwarte lijst.

45 Wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en de Wet op de economische delicten in verband met het verbod op contante betalingen voor goederen vanaf € 3.000 en het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie (Wet plan van aanpak witwassen).

46 Richtlijn (EU) 2018/822 van de Raad, *PbEU*2018, L139/1.

tatie of de implementatie ervan beheert.⁴⁷ Voorts is een intermediair iedere persoon die gelet op de feiten en omstandigheden op basis van de beschikbare informatie en de deskundigheid die en het begrip dat nodig is om die diensten te verstrekken weet of redelijkerwijs kon weten dat hij daartoe hulp, bijstand of advies verleent.⁴⁸ De kring van personen die moet melden op grond van DAC6 is dus zeer ruim te noemen (Van Eijdsen & De Ruiter, 2019). Advocaten, notarissen, belastingadviseurs en accountants kunnen er allen onder vallen. Overigens is het zo dat wanneer het verschoningsrecht de intermediair belemmert in de meldplicht, de belastingplichtige dit zelf dient te melden.

Poortwachters moeten dus meer informatie gaan uitwisselen, onderling, maar ook lijkt van hen een steeds verdergaande transparantie richting autoriteiten te worden verwacht. Dit blijkt ook uit een derde voorbeeld: de invoering van het UBO-register in begin 2020.⁴⁹ Om dit register te kunnen instellen, is de algemene verplichting in het leven geroepen voor vennootschappen/entiteiten om informatie te hebben en bij te houden over wie hun UBO's zijn, om deze UBO's vervolgens in te schrijven. Het register kan in verschillende vormen een bijdrage leveren aan het voorkomen of opsporen van witwassen. Bij witwassen wordt immers gebruikgemaakt van allerlei constructies om de ware herkomst van gelden te verhullen. Vooral relevant in dit verband is het gebruik van rechtspersonen. De juridische eigenschappen die een rechtspersoon heeft, maken het mogelijk op relatief eenvoudige wijze deel te nemen aan het rechtsverkeer (het optreden onder een handelsnaam, het snel kunnen wisselen van bestuur, de verhandelbaarheid van aandelenkapitaal). Hierdoor worden personen met kwaad in de zin in staat gesteld om op anonieme wijze opbrengsten verkregen uit misdrijven onder te brengen in een rechtspersoon. Zo komt het met regelmaat voor dat criminelen hun vermogen proberen te verhullen door gebruikmaking van een keten van rechtspersonen die ergens ver in het buitenland eindigt. De vraag wie de aandelen houdt van de vennootschap in het buitenland en wie de UBO is, kan door autoriteiten vaak met moeite worden beantwoord. Een UBO-register geeft bevoegde autoriteiten, waaronder toezichthouders, opsporingsinstanties en het OM, dus een betere informatiepositie. Ook heeft het register een algemene preventieve werking tegen het opzetten en gebruiken van juridische entiteiten om vermogen te verhullen. Bovendien wordt in het Wetsvoorstel plan van aanpak witwassen voorgesteld om de gegevens uit het UBO-register op termijn in Europees verband uit te wisselen, zodat lidstaten deze aan elkaar kunnen

47 Met verwijzing naar art. 3 lid 21 van de Richtlijn.

48 Intermediairs die onder de laatste definitie vallen, worden ook wel hulpintermediairs genoemd.

49 Het wetsvoorstel UBO-register is op 3 april 2019 bij de Tweede Kamer ingediend (*Kamerstukken II* 2018/19, 35 179) en de implementatiedeadline was op 10 januari 2020.

koppelen.⁵⁰ In de Algemene Leidraad Wwft (ministerie van Financiën & ministerie van Justitie en Veiligheid, 2020) is opgenomen dat het UBO-register voor poortwachters een hulpstuk is. Men kan er gebruik van maken, maar men mag niet volstaan met raadpleging van het register. Een zelfstandig cliëntenonderzoek blijft nodig. Wel is er een zogeheten ‘terugmeldplicht’ geïntroduceerd. Indien poortwachters verschillen tegenkomen tussen de gegevens in het UBO-register en andere gegevens, dan moeten zij dat melden bij de Kamer van Koophandel (waar het UBO-register is ondergebracht).

Reikwijdte van het verschoningsrecht

De wettelijke meldplicht die voortvloeit uit art. 16 Wwft is een uitzondering op de geheimhoudingsverplichting van de advocaat (art. 11a Advocatenwet) en de notaris (art. 22 Wet op het notarisambt).⁵¹ Advocaten en notarissen hebben een geheimhoudingsplicht voor al hetgeen waarvan zij uit hoofde van hun beroepsuitoefening als zodanig kennisnemen.⁵² De geheimhoudingsplicht is niet absoluut: op grond van art. 18a Wwft zijn de advocaat en notaris voor het doen van een melding aan de FIU (art. 16 Wwft) of voor het voldoen aan een informatieverzoek van de FIU (art. 17 Wwft) niet gehouden aan hun geheimhoudingsverplichting:

‘Ten behoeve van de naleving van de in de artikelen 16 en 17 opgenomen verplichtingen, zijn de instellingen, bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel c, niet gehouden aan de geheimhoudingsplicht, bedoeld in artikel 11a van de Advocatenwet en zijn de instellingen, bedoeld in artikel 1a, vierde lid, onderdeel d, niet gehouden aan de geheimhoudingsplicht in artikel 22 van de Wet op het notarisambt.’

Een belangrijke beperking is dat voor dienstverlening die niet onder de reikwijdte van de Wwft valt, op grond van art. 1a lid 5 Wwft, geen melding mag worden gedaan, vanwege de geheimhoudingsplicht. We hebben het hier over de zogenoemde procesvrijstelling:

‘Deze wet is niet van toepassing op belastingadviseurs als bedoeld in het vierde lid, onderdeel a, en personen als bedoeld in het vierde lid, onderdeel c, d en e, voor zover zij voor een cliënt werkzaamheden verrichten betreffende de bepaling van diens rechtspositie, diens vertegenwoordiging en verdediging in rechte, het geven van advies voor, tijdens en na een rechtsgeding of het geven van advies over het instellen of vermijden van een rechtsgeding.’

50 De vierde Europese anti-witwasrichtlijn introduceerde de verplichte introductie van een zogenaamd UBO-register per lidstaat. Het stond lidstaten vrij een keuze te maken tussen een volledig openbaar register of een register dat slechts openbaar was voor Wwft-instellingen en rechtspersonen met een legitiem belang. Dit onderscheid leek ook in de praktijk nauwelijks haalbaar, onder meer omdat moeilijk vast te stellen is wanneer sprake is van een legitiem belang. In de vijfde richtlijn is onder andere bepaald dat de nationale UBO-registers openbaar moeten zijn. Ook wordt de informatie-uitwisseling tussen de FIU's per lidstaat gemakkelijker gemaakt.

51 Art. 18a Wwft.

52 Zie o.a.: Hoge Raad 25 september 1992, NJ 1993/467.

Zoals uit de bepaling blijkt, geldt deze vrijstelling behalve voor advocaten en notarissen, ook voor belastingadviseurs en accountants. Zij hebben geen wettelijk vastgelegde geheimhoudingsplicht, maar wel een afgeleid verschoningsrecht. Het afgeleide verschoningsrecht houdt in dat de adviseur die door een advocaat of notaris wordt ingeschakeld (omdat zijn expertise nodig is in een concrete zaak) onder de geheimhoudingsplicht van de advocaat of notaris valt.⁵³ Belastingadviseurs hebben daarnaast een informeel verschoningsrecht, op grond van het *fair play*-beginsel. Dit houdt in dat een belastinginspecteur niet van zijn bevoegdheid om informatie te vorderen (ex art. 47 AWR) gebruikmaakt via adviseurs kennis te krijgen over belastingplichtigen voor zover het adviezen, correspondentie en overleg met cliënten betreft.⁵⁴ De procesvrijstelling als bedoeld in art. 1a lid 5 Wwft zal vooral voor belastingkundigen die tevens advocaat zijn, weleens van toepassing kunnen zijn.

Een instelling die een melding van een ongebruikelijke transactie heeft gedaan of nadere informatie heeft verstrekt aan FIU-Nederland, is op grond van art. 23 Wwft overigens verplicht tot geheimhouding hiervan, alsmede van het gegeven dat dit aanleiding kan geven tot nader onderzoek. Die geheimhoudingsplicht geldt jegens iedereen en in het bijzonder jegens de cliënt over wie de melding wordt gedaan. Daar moet een recht op inzage op grond van art. 15 AVG zelfs voor wijken. Een belangrijke uitzondering geldt voor advocaten die betrokken zijn bij een transactie en een cliënt waarbij ook andere dienstverleners betrokken zijn, zoals bijvoorbeeld een notaris of een belastingadviseur. Dan mogen dienstverleners onderling overleggen over die melding (art. 23 lid 6 onder 3 Wwft).

Het hiervoor genoemde streven naar openheid en transparantie betekent ook dat er de afgelopen jaren steeds meer discussie is gekomen over het verschoningsrecht en de daarmee samenhangende geheimhoudingsplicht. Met de inwerkingtreding van de wet 'Verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit'⁵⁵ werd de mogelijkheid al gecreëerd om dat verschoningsrecht te doorbreken door de rechter-commissaris de bevoegdheid te geven om te beslissen over de inbeslagname en kennisneming van stukken die onder het bereik van het verschoningsrecht vallen. Weliswaar kan tegen die beslissing een klaagschrift worden ingediend, maar het initiatief daartoe ligt bij de verschoningsgerechtigden. Ook stelden het OM en de FIOD nog niet zo lang geleden dat grote ondernemingen het verschoningsrecht inzetten als procedureel wapen. Strafzaken zouden hierdoor jaren vertraging oplopen en het OM zou niet meer in staat zijn om grote bedrijven effectief te controleren (Rengers & Houtekamer, 2019). Het OM en de FIOD pleitten er daarom voor dat een beroep op het verschoningsrecht beter moet worden onderbouwd. Begin juni 2019 berichtte *Het Financieele Dagblad* (verder: FD) overigens dat het OM in de toekomst vaker gebruik wil maken

⁵³ HR 12 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD4402.

⁵⁴ HR 23 september 2005, ECLI:NL:2005:AU3190, BNB 2006/21.

⁵⁵ *Stb.* 2014, 445.

van fraude- en corruptieonderzoek van advocaten die door de verdachte bedrijven zelf zijn ingehuurd. Tegelijkertijd is er op deze 'nieuwe praktijk' veel kritiek.⁵⁶ Een van de vragen is in hoeverre het wenselijk is dat een advocaat zich mag beroepen op zijn verschoningsrecht als hij 'onafhankelijk' fraudeonderzoek bij zijn cliënt verricht.

Ook is er een wetsvoorstel ingediend waarin het fiscale verschoningsrecht verder wordt ingeperkt. Het wetsvoorstel is ingediend naar aanleiding van de Panama Papers-maatregelen die de staatssecretaris van Financiën heeft aangekondigd om belastingontduiking aan te pakken en de verwachting is dan ook dat de aanpassing een positieve bijdrage zal leveren aan meer fiscale transparantie en tevens bijdraagt aan een juiste belastingheffing en een correcte invordering. In de praktijk zou een belastingplichtige kunnen voorkomen dat hij een stuk van zijn administratie moet overleggen door dit stuk te geven aan zijn advocaat. Door in de toekomst aan te sluiten bij de formulering uit de Wwft, moet de advocaat, wanneer bij hem een derdenonderzoek wordt verricht, informatie over de belastingplichtige toch verstrekken (tenzij deze betrokken is in een gerechtelijk proces). De adviespraktijk is het met de voorgestelde aanpassing niet eens en heeft forse kritiek geuit.⁵⁷ Het is nog afwachten of en in hoeverre het wetsvoorstel naar aanleiding daarvan zal worden aangepast, of dat het toch gewoon zal worden ingevoerd.

3.5 Een strengere aanpak van poortwachters

De eerder in hoofdstuk 1 genoemde onthullingen van belastingontwijking en -ontduiking, de groeiende ongelijkheid die daarvan het gevolg is, de verschillende witwashedandalen van de afgelopen jaren, alsmede de eerdergenoemde terroristische aanslagen hebben geleid tot een maatschappelijke roep om en een grotere tolerantie voor een strengere aanpak van en repressievere maatregelen voor witwassen en terrorismefinanciering. Eerder werd al aangegeven dat poortwachters in toenemende mate onder het vergrootglas van toezicht, opsporing en handhaving zijn gekomen. Niet alleen kondigden diverse instanties aan poortwachters strenger te gaan aanpakken,⁵⁸ ook werden de strafmaxima voor verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit, waaronder witwassen, verhoogd. Ook kan het BFT een boete tot tien procent van de omzet van de onderneming opleggen en staat de mogelijkheid van tuchtrechtelijke sanctionering open. In het zojuist genoemde Plan van Aanpak Witwassen is verder aangegeven dat ook extra budget zal worden ingezet om de opsporing en vervolging van witwassen nog verder te intensiveren.⁵⁹

56 Zie bijv. <https://www.advocatie.nl/nieuws/advocaat-van-sbm-offshore-mocht-zich-als-getuige-beroepen-op-verschoningsrecht/> en <https://www.advocatie.nl/nieuws/hof-onafhankelijk-fraudeonderzoek-sanderink-door-zijn-advocaat-niet-onafhankelijk/>

57 Reacties op de internetconsultatie: <https://www.internetconsultatie.nl/verschoningsrecht/reacties>.

58 Zie bijv. 'OM pakt accountants en notarissen harder aan' (22 september 2015). *Het Financieele Dagblad*

59 *Kamerstukken II* 2018/19, 31 477, nr. 41 (plan van aanpak witwassen 30 juni 2019), p. 20.

Daar komt bij dat witwassen in de afgelopen jaren ook steeds vaker als zelfstandig delict ten laste wordt gelegd naast bijvoorbeeld belastingfraude of overtredingen uit de Wwft (Verrest, 2017). Zo werd de ING Bank niet alleen verweten jarenlang en structureel de Wwft te hebben overtreden, maar werd de bank ook schuldwitwassen verweten (art. 420quater WvSr) (Openbaar Ministerie, 2018). Het OM hoeft voor een veroordeling voor witwassen dan ook enkel te bewijzen dat sprake is van een illegale herkomst van voorwerpen, in fiscale zaken vaak geld. Onverklaarbaar vermogen is met andere woorden voldoende en het gronddelict zelf hoeft niet te worden bewezen, althans voor de veroordeling voor witwassen (Verrest, 2017).

Een belangrijk arrest in dit verband is dat van de Hoge Raad van 7 oktober 2008. Hij maakte daarin duidelijk dat ook belastingdelicten (bijvoorbeeld het opzettelijk onjuist doen van aangifte door zwart geld niet op te geven) als gronddelict bij witwassen kunnen fungeren.⁶⁰ Op dit arrest is onder meer vanuit de fiscale hoek kritiek gekomen. Die kritiek hield in dat het doen van een onjuiste aangifte door één belastingplichtige, hetgeen automatisch leidt tot het voorhanden hebben van zwart geld, nu automatisch kon leiden tot witwassen in de vorm van onderdeel b van art 420bis of quater WvSr. 'Het kan toch niet zo zijn dat één persoon tegelijkertijd twee feiten begaat, en dienovereenkomstig tweemaal kan worden gestraft?', aldus de kritiek. In de jurisprudentie wordt sinds het arrest van de Hoge Raad van 26 oktober 2010 een kwalificatieuitsluitingsgrond toegepast, die erop neerkomt dat het enkele verwerven of voorhanden hebben van een voorwerp dat afkomstig is uit een door verdachte zelf begaan misdrijf (verder: eigen misdrijf) niet als witwassen wordt gekwalificeerd, waardoor in een dergelijk geval ontslag van alle rechtsvervolging volgt.⁶¹ Later heeft de Hoge Raad deze rechtspraak aangescherpt: er moet sprake zijn van een gedraging die meer omvat dan het enkele voorhanden hebben van een voorwerp en die gericht is op het daadwerkelijk verbergen of verhullen van de criminele herkomst van dat door eigen misdrijf verkregen voorwerp, en het vonnis of arrest dient voldoende duidelijk te maken welke gedragingen van de verdachte de rechter in dit kader van belang heeft geacht.⁶² De twee belangrijkste redenen die ten grondslag lagen aan de introductie van de kwalificatieuitsluitingsgrond waren het voorkomen dat een verdachte die een bepaald misdrijf heeft begaan en die door dat misdrijf verkregen voorwerpen onder zich heeft, zich automatisch ook schuldig maakt aan het witwassen van die voorwerpen⁶³ en het bevorderen dat in zo'n geval het door de verdachte begane (grond)misdrijf in de vervolging centraal staat.⁶⁴

Deze situatie had echter gevolgen voor de opsporings- en vervolgingspraktijk. Als gevolg van deze kwalificatieuitsluitingsgrond konden verdachten die geld of voorwerpen

60 HR 7 oktober 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD2774, NJ 2009/94.

61 HR 26 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM4440, NJ 2010/655.

62 HR 8 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX6910, NJ 2013/266, r.o. 2.3.2.

63 Bijvoorbeeld HR 25 maart 2014, ECLI:NL:HR:2014:702, NJ 2014/302 en HR 13 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3028, NJ 2016/82.

64 HR 8 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX6910 m.nt. Borgers, NJ 2013/266, r.o. 2.3.2.

uit een door henzelf gepleegd misdrijf voorhanden hadden niet langer voor witwassen worden vervolgd. Maar als ook het gronddelict niet zou kunnen worden bewezen, zouden deze verdachten straffeloos blijven en kan ook de opbrengst van het delict niet worden afgenomen. Daarom werden twee nieuwe bepalingen geïntroduceerd die het enkele voorhanden hebben van uit eigen misdrijf afkomstige voorwerpen zelfstandig strafbaar te stellen: ‘eenvoudig witwassen’ is strafbaar gesteld in art. 420bis.1 en 420quater.1 WvSr.⁶⁵ Gelet op de hiervoor weergegeven totstandkomingsgeschiedenis vullen de art. 420bis.1 en 420quater.1 WvSr de bestaande witwasbepalingen in die zin aan, dat het verwerven of voorhanden hebben van een voorwerp dat onmiddellijk afkomstig is uit een door de verdachte zelf begaan misdrijf, kan worden bestraft als vorm van witwassen, zonder de vaststelling van gedragingen van de verdachte die (kennelijk) gericht zijn geweest op het daadwerkelijk verbergen of verhullen van de criminele herkomst van het voorwerp, zoals de Hoge Raad nog eiste in 2010.⁶⁶ Met andere woorden: de kwalificatieuitsluitingsgrond (die een en ander juist moest voorkomen) is op de nieuwe strafbaarstellingen niet van toepassing en de mogelijkheid tot bestraffing via de band van witwassen is dus weer opgerekt. Voor de in dit onderzoek centraal staande poortwachters betekent dit dat zij via de band van de deelnemingsvormen ook sneller met het (eenvoudig) witwasdelict in aanraking kunnen komen, omdat de bewijslast voor de OvJ (in geval van eenvoudig witwassen) lager ligt.

Openbaarmaking van vergrijpboeten

Een laatste voorbeeld betreft het in 2020 ingevoerde art. 67r AWR (Algemene wet inzake rijksbelastingen). Deze bepaling geeft uitvoering aan een deel van het pakket aan maatregelen in de strijd tegen belastingontwijking en belastingontduiking, dat het kabinet in zijn brief van 17 januari 2017 met de Tweede Kamer heeft gedeeld.⁶⁷ Als gevolg hiervan kunnen intermediairs aan de metaforische schandpaal worden genageld: de onherroepelijk geworden vergrijpboete die is opgelegd aan een overtreder vanwege daderschap of deelneming aan een beboetbaar feit dat is begaan tijdens de beroepsmatige of bedrijfsmatige bijstand (professionele overtreder) bij het door een belastingplichtige voldoen aan zijn uit een belastingwet voortvloeiende verplichtingen, zal op de website van de Belastingdienst openbaar worden gemaakt. Het kabinet benadrukt uitdrukkelijk dat het doel van de voorgestelde maatregel niet ‘naming en shaming’ is maar een adequate voorlichting van het publiek bij het maken van een keuze voor een consulent, onder wie een belastingadviseur. In de memorie van antwoord worden expliciet ook de advocaten, notarissen en accountants genoemd als mogelijke deelnemer.⁶⁸ De maatschappelijke belangen wegen naar de mening van het kabinet in de omschreven gevallen zwaarder dan het belang van de adviseur bij geheimhouding van een

65 Wet van 23 augustus 2016, *Stb.* 313 tot wijziging van het WvSr met het oog op het verbeteren van de mogelijkheden tot bestrijding van het verwerven en voorhanden hebben van uit misdrijf afkomstige voorwerpen.

66 HR 13 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2842, m.nt Mevis, r.o. 2.4.3.

67 *Kamerstukken II* 2016/17, 25 087, nr. 138.

68 *Kamerstukken II* 2019/20, 35 303, nr 3.

aan hem opgelegde vergrijpboete.⁶⁹ Overigens zijn in de Wwft al langer openbaarmakingsmogelijkheden en -verplichtingen opgenomen (zie art. 32e en 32f Wwft).

3.6 Conclusie

Het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering heeft de afgelopen decennia een vlucht genomen. In iets meer dan dertig jaar is een wereldwijde anti-witwasaanpak uitgerold die voortdurend wordt aangepast en uitgebreid, niet alleen geografisch maar vooral ook inhoudelijk in de breedte en de diepte (Bergström, 2018; Akse, 2019). Dat is ook onvermijdelijk gelet op de voortdurend veranderende aard van witwassen en terrorismefinanciering. Zo creëren technologische ontwikkelingen en nieuwe financieringsinstrumenten nieuwe mogelijkheden voor witwassen waaraan de wet- en regelgeving zich voortdurend moet aanpassen. Bovendien moeten deze ontwikkelingen worden begrepen tegen de achtergrond van een maatschappelijk klimaat waarin de burger in toenemende mate van de overheid vraagt dat zij ingrijpende maatregelen neemt om bedreigingen zoals witwassen en andere vormen van financieel-economische criminaliteit, de financiering van terrorisme en de handel in massavernietigingswapens te voorkomen en te bestrijden.

Voor de poortwachters die moeten voldoen aan de Wwft-verplichtingen betekent dit evenwel dat zij voortdurend hun bedrijfsvoering aan de eisen in de wet- en regelgeving moeten aanpassen (Verloop, 2014). Er zijn geen aanwijzingen dat de tendens op korte termijn anders wordt, integendeel. Met het oog op de plannen die er zijn om ook op Europees verband de samenwerking te verstevigen lijkt de voorspelling gerechtvaardigd dat de genoemde trend zich op soortgelijke wijze zal doorzetten. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen wordt in het volgende hoofdstuk nagegaan hoe poortwachters hun rol zien en hoe zij hiermee omgaan.

69 Ministerie van Financiën (2018). *Concepttoelichting openbaarmaking vergrijpboeten t.b.v. internetconsultatie*, <https://www.internetconsultatie.nl/openbaarmaking>.

4 De poortwachter in vijf vertellingen

4.1 Inleiding

Poortwachters hebben de afgelopen jaren te maken gekregen met steeds hogere maatschappelijke verwachtingen over de bijdrage die zij leveren aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit, moeten transparanter verantwoording afleggen over hun dienstverlening en zijn in toenemende mate onder het vergrootglas van politie en justitie komen te liggen, zo bleek uit het vorige hoofdstuk. Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen wordt in dit hoofdstuk onderzocht hoe zij hun poortwachtersrol zien en hoe ze ermee omgaan. Tegen welke dilemma's lopen zij aan bij de invulling van hun rol als poortwachter, hoe gaan zij met die dilemma's om en wat voor gevolgen heeft dat?

Deze vragen worden beantwoord op basis van 28 interviews met accountants, advocaten, belastingadviseurs, notarissen en met personen betrokken bij het toezicht op en de handhaving van de poortwachtersverplichtingen. Het kostte ons weinig moeite om de respondenten aan het praten te krijgen over dit onderwerp. Het onderwerp leeft sterk en de meeste respondenten hebben een duidelijke mening over de poortwachtersfunctie en de maatschappelijke context waarbinnen zij opereren. Uit de interviews konden vijf associaties met de rol van poortwachter worden onderscheiden die we in dit hoofdstuk in vijf vertellingen weergeven. Deze vertellingen laten zien hoe de betrokkenen tegen de rol van poortwachter aankijken alsook welke dilemma's zij ervaren bij het invullen van die rol. Tabel 5 geeft een overzicht van de vijf vertellingen en de elementen waaruit de vertellingen zijn opgebouwd. Vooraf zij opgemerkt dat alle vijf vertellingen in alle interviews terugkwamen en in meer of mindere mate een rol spelen voor alle in dit onderzoek centraal staande poortwachters.

We beginnen dit hoofdstuk met de vraag of de respondenten de ontwikkelingen uit hoofdstuk 3 herkennen. In de volgende vijf paragrafen wordt steeds een vertelling gepresenteerd. De vertellingen kennen dezelfde opbouw. Eerst wordt weergegeven wat de vertelling behelst. Daarna wordt ingegaan op de (omgang met) dilemma's en de eventuele gevolgen daarvan. De verschillende vertellingen staan vanzelfsprekend niet op zichzelf, maar houden ook verband met elkaar en overlappen soms ook deels. In de afsluitende paragraaf wordt aandacht besteed aan enkele overkoepelende inzichten.

Tabel 5: Overzicht van de vijf vertellingen

Vertelling	Elementen
1. Beschermheer tegen wil en dank	Responsabilisering Afgedwongen naleving Publiek-private samenwerking
2. De poortwachter als facilitator	(Crimineel) facilitator? Angst voor sancties
3. De existentiële spagaat	Commerciële versus publieke belangen Transparantie versus geheimhouding
4. Het tekort van de poortwachter	Kennen Kunnen Willen 'Mission impossible'?
5. Het juridisch spel spelen	Poortwachter als 'expert gamer' Reputatie- en risicomanagement Ritualistische, strategische, creatieve naleving

4.2 Belasting betalen is niet meer voor de dommen

We begonnen de interviews met de vraag of de respondenten de ontwikkelingen uit het vorige hoofdstuk herkenden en hoe zij die ervaren. Hoewel hun concrete ervaringen vanzelfsprekend verschillend zijn, gaven alle respondenten aan dat zij deze ontwikkelingen herkenden en het gevoel hebben dat er 'steeds meer van ons [wordt, red.] verwacht' (Interview 24, juridisch adviseur). Een respondent, werkzaam in het notariaat, vat de ontwikkelingen als volgt samen:

'Er zijn volgens mij twee grote lijnen die ik ontdek. Het eerste is dat mensen bang zijn om dingen te missen, door die ingewikkelde, steeds snellere opvolgende regelingen. En dat zie je ook in de Europese richtlijnen, de tijd tussen de eerste en de tweede richtlijn, die derde en die vierde en die vijfde, ik bedoel we zitten al in de zesde. Het volgt zich steeds sneller op in de tijd. En de tweede belangrijke algemene lijn die ik zie is dat mensen bang zijn voor aansprakelijkheid.' (Interview 19, kandidaat-notaris).

Verschillende respondenten leggen een relatie met de verschuivende maatschappelijke verwachtingen ten aanzien van het betalen van belasting en de maatschappelijke onvrede over degenen die dat niet doen. Zo had je 'vroeger' gewoon een 'verkeerde adviseur als je te veel belasting betaalde', stelde een toezichthouder (Interview 11). Inmiddels is de maatschappelijke context een heel andere:

'Ik bedoel, als je tien jaar geleden op een receptie zei dat je bij Starbucks CFO was, dan was je gewoon een toffe peer die het goed voor elkaar had door weinig belasting te betalen en nu ben je een crimineel. Dat is eigenlijk heel snel gegaan.' (Interview 19, kandidaat-notaris).

‘Je merkt dat bij ons wel, vroeger ging het zo, de strakste structuur is het beste. Maar tegenwoordig is het niet meer zo dat je echt langs de randjes loopt. Je ziet ook zeker Angelsaksische bedrijven, Amerikanen voorop, blijven ruim binnen wat juridisch allemaal mogelijk is. Dat geeft aan dat de maatschappelijke dwang tot een fair share van belasting betalen, dat dat echt z’n effect gaat krijgen op belastingplanning, op fiscale planning wereldwijd bij de grote structuren. Allemaal puur legaal. En dat heeft ook effect op onze beroepsgroep.’ (Interview 8, advocaat).

Een respondent die zich bezighoudt met *transfer pricing*, een specialisme binnen het belastingadvies dat betrekking heeft op de toerekening van winsten binnen concerns, geeft aan dat hij zich op feestjes steeds vaker moet verdedigen:

‘Vijftien jaar geleden als adviseur, en ik denk nog meer als fiscaal jurist, dat was gewoon een leuk spelletje. Je hebt geld op locatie z en dat moet naar locatie a. En hoe krijg je dat nou zo voordelig mogelijk? Dat is in feite wat die mensen deden. Bedenken van nou dan zetten we hier een entiteit, daar een entiteit, daar een entiteit en dan stroomt het zo en dan zitten we met zo weinig mogelijk belastingen boven. Dat is gewoon een puzzel. (...) Ja, tegenwoordig is dat natuurlijk een beetje gênant als je dat doet en dat wordt steeds meer.’ (Interview 22, belastingadviseur).

Hoewel de maatschappelijke discussie hierover van alle tijden is (zie kader), hebben de grote (straf)zaken van de laatste jaren tegen poortwachters die illegale geldstromen hebben gefaciliteerd, er volgens veel respondenten voor gezorgd dat de aandacht voor en bewustwording van de rol van poortwachter in een stroomversnelling zijn geraakt:

‘Ik denk dat de laatste drie jaar er meer aandacht voor is gekomen. Ook vanuit de toezichthouders. Bijvoorbeeld de orde van advocaten is volgens mij twee jaar geleden in een keer bij grote bedrijven advocaten gaan benaderen: “Hé doe jij wel een opleiding op het gebied van de Wwft?” En toen zeiden die advocaten allemaal: “Ja, maar wij zijn in loondienst.” “Ja”, zei de orde, “maar dan val je er ook onder.” Nou, dat is als een lopend vuurtje rondgegaan. (...). Dus je ziet dat vanuit die toezichthouders meer wordt gedaan en dat er inderdaad nu de eerste veroordelingen, strafrechtelijke procedures zijn geweest, ja, dat hakt er wel in. Zo’n ING-zaak, ja, daar wordt wel over gesproken.’ (Interview 19, kandidaat-notaris).

‘De Wwft werd hier gewoon echt als een juridisch ding gehanteerd. Aan de hand van de wet werd gekeken of ze iets moesten doen of niet en wat ze moesten doen was ook nog eens heel basaal en heel juridisch getint en niet van: waar doen we het eigenlijk voor? (...) Die discussies zijn ontstaan na de Panama Papers, dan kom je aan de moreel-ethische kant: belastingontduiking en belastingontwijking, om maar een mooi thema te noemen. Van belastingontduiking weet iedereen wel dat het niet mag, maar van belastingontwijking...’ (Interview 5, compliance officer).

Een respondent, werkzaam in de opsporing, spreekt van een duidelijke tendens binnen opsporingsorganisaties waarin men veel minder terughoudend is om ook 'grote namen' via het strafrecht aan te pakken (Interview 6). Zonder uitzondering geven de respondenten aan dat deze ontwikkelingen zich vertaald hebben in een toename van het aantal procedures en controles alsmede een enorme uitbreiding van de capaciteit voor *compliance* om invulling te geven aan de rol van poortwachter. Al met al heeft de rol van poortwachter zich ontwikkeld tot 'het meest urgente thema voor de beroepsgroep', aldus een vertegenwoordiger van een van de beroepsorganisaties (Interview 24).

Belastingparadijzen

In 1982 verscheen de bundel 'De Belastingparadijzen' van de hand van Robijns en Laan, destijds werkzaam bij Het Vrije Volk. In hun boek maken ze een rondreis door wat zij zelf 'fiscaal niemandsland' noemen. Zij doelen daarmee op staten als Panama, de Bahama's, Luxemburg, Zwitserland, Liechtenstein, maar ook Nederland waar grote sommen geld door veelal slechts op papier bestaande ondernemingen worden gesluisd voor uiteenlopende legale en illegale doeleinden. In de inleiding schrijven de auteurs dat deze belastingparadijzen in toenemende mate onder vuur komen te liggen omdat ze maatschappelijk en economisch voor zoveel problemen zorgen (p. 7). Tevergeefs, zo stellen de auteurs. De wens de Belastingdienst te slim af te zijn viert hoogtij. Zo citeren zij een advertentie van een belastingadviseur: 'De fiscus – hij vreet uw zaak op – de verslinder' (p. 8). Inmiddels tellen we bijna veertig jaar later en wordt Nederland nog altijd als een van de belangrijkste knooppunten voor belastingontwijking genoemd in de tweejaarlijkse ranglijst van de ngo Tax Justice Network (Tax Justice Network, 2021).

Zien de respondenten zichzelf dan ook als poortwachter? Die vraag leverde tegen de verwachting in geen duidelijk beeld op. Zo verwezen de respondenten werkzaam bij de complianceafdelingen en in het toezicht naar de *fee earners*, de mensen binnen de betreffende organisaties die daadwerkelijk contact hebben met de cliënt en hun uren declareren, als degenen die als poortwachter zouden moeten functioneren. Tegelijkertijd zag een deel van die *fee earners* zichzelf vooral als adviseur voor andere Wwft-plichtige instellingen en gaven de meeste respondenten werkzaam in de advocatuur aan dat het merendeel van hun werkzaamheden niet onder de Wwft zou vallen, omdat die werkzaamheden betrekking hebben op het bepalen van de rechtspositie van een cliënt of het verlenen van rechtsbijstand in een concreet geding, twee situaties die uitzondering op de Wwft-verplichtingen voor advocaten kunnen betekenen. Hoewel die vrijstelling niet betekent dat advocaten niet ook poortwachter kunnen zijn en de respondenten dat onderscheid ook maakten, identificeerden zij zichzelf niet primair als poortwachter. Toch deden enkele respondenten een poging om hun eigen rol te definiëren:

'Dat vind ik het lastige, ik denk als ik kijk hoe ik altijd al gewerkt heb, dat dat heel integer is, dat je oplet en dat je echt, (...) ook in al die jaren dat dat nog helemaal niet speelde, vroeg je je ook echt wel af: is dit raar of is dit zuivere koffie en hebben we echt

wel zaken niet gedaan? En dus, daar heb ik ook helemaal geen twijfel over, of ik dat per definitie zou doen. Alleen nu wordt er zo'n druk op gezet en voor mijn gevoel op zo'n niveau dat ik me afvraag of je dat kunt waarmaken en dat die toezichthouders en de wetgevers het allemaal maar makkelijk op je afschuift en je achteraf gaan beoordelen terwijl ze geen idee hebben met wat voor, hoe dat in de praktijk dan werkt.' (Interview 12, notaris).

'Ik denk voor mij niet zozeer dat je poortwachter bent, maar wel een adviseur met een moreel besef in de zin van iemand komt hier en die zegt ik wil een buitenlandstruittuur, dan haak ik af. En uiteindelijk, als een poortwachter heb je natuurlijk meer echt regels waar je aan toetst en alles. Bij ons is dat meer op gevoel denk ik, dat je daarmee werkt.' (Interview 26, belastingadviseur).

Deze voorbeelden illustreren dat de respondenten worstelen met de vraag wat het zijn van poortwachter nu precies betekent. Zij associëren de term met het maken van integere afwegingen en het laten gelden van moraliteit, maar ook met regels, druk en een zeker 'onderbuikgevoel'. Op deze verschillende inkleuringen van het poortwachterschap en de gevolgen daarvan wordt in de vertellingen in de volgende paragrafen ingegaan.

4.3 **Beschermheer tegen wil en dank**

Medio jaren tachtig van de vorige eeuw groeit het besef in veel westerse samenlevingen dat overheden de verantwoordelijkheid voor veiligheid niet meer alleen aankunnen. Groeiende criminaliteitscijfers, complexer wordende samenlevingen en een groeiend wantrouwen in het vermogen van publieke actoren om criminaliteit en onveiligheid te beteugelen, zetten een proces van responsabilisering in gang waarin private actoren, zoals burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties medeverantwoordelijk zijn gemaakt voor de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid (Garland, 1996). Het mondiale anti-witwasbeleid is een duidelijk voorbeeld van dit proces van responsabilisering, waarbij de verantwoordelijkheid voor de controle op en preventie van witwassen deels is overgedragen aan de private sector. In deze eerste vertelling staat dit klassieke beeld van de poortwachter centraal. Dit is het perspectief dat we onder andere in Kamerstukken en beleidsnota's tegenkomen waarin aan de poortwachter kwalificaties als 'bewaker', 'beschermer', 'controleur', of 'hoeder' worden toegeschreven.

Eind 1996 werd in de vaste Kamercommissie voor Justitie gediscussieerd over de vraag of door de nieuwe wettelijke regeling op het notarisambt (die op dat moment ter discussie stond) de 'nieuwe taak van de notaris, het meebestrijden van georganiseerde criminaliteit' niet onder druk kwam te staan.⁷⁰ In zijn reactie geeft de staatssecretaris van Justitie aan dat hij meent dat de term 'meebestrijden' enige nu-

⁷⁰ Kamerstukken II 1996/97, 23 706, nr. 11, p. 4.

ance behoeft. Volgens hem levert de notaris een ‘gewaardeerde bijdrage’ aan de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit door het ‘het dichthouden van de deur voor de georganiseerde criminaliteit’.⁷¹

In de verhoren tijdens de parlementaire onderzoekscommissie fiscale constructies worden poortwachters omschreven als personen of instellingen die ervoor zorgen dat degene die de poort passeert ‘aan bepaalde eisen voldoet’ en als ‘wachtposten’ die ervoor zorgen dat ‘er geen stoute mensen tussendoor glippen’.⁷²

In de memorie van toelichting bij de implementatiewet ‘wijziging vierde anti-witwasrichtlijn’ is opgenomen dat van poortwachters wordt verwacht dat zij zich ‘voorafgaand en tijdens hun dienstverlening inspannen om te voorkomen dat het Nederlandse financiële stelsel wordt gebruikt voor het witwassen van geld en het financieren van terrorisme’.⁷³

‘Doordat zij rechtskracht kunnen geven aan transacties, bewaken zij als het ware de toegang tot de bovenwereld’, zo schrijven de ministers van Financiën en Justitie over de rol van poortwachters in een nota rondom de implementatie van de Wwft aan de Tweede Kamer.⁷⁴ En in een initiatiefnota over de invoering van een centraal aandeelhoudersregister wordt de rol van de notaris als “beschermers van [het] rechtsverkeer” aangeduid.⁷⁵

In een analyse in het kader van het Nationaal Veiligheidsprofiel ‘verzorgen’ en ‘bewaken’ poortwachters ‘de toegang tot bepaalde diensten en voorzieningen die voor het functioneren van marktpartijen van wezenlijk belang zijn’ (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2016: 171).

Poortwachters hebben in deze optiek de belangrijke taak gekregen om ‘afnemers van diensten uit de anonimiteit te halen’⁷⁶, ‘ongewenste elementen in ons financiële stelsel waar nodig te identificeren, te weren en ongewenste transacties tegen te gaan’⁷⁷ en ‘erop toe te zien dat het financiële systeem naar behoren werkt en integer is’.⁷⁸ Daarmee is het echter nog niet vanzelfsprekend dat poortwachters dat ook doen. Een van de belangrijkste uitdagingen bij het medeverantwoordelijk maken van private actoren voor de bestrijding van criminaliteit en onveiligheid is dan ook om ze te mobiliseren om daadwerkelijk invulling te geven aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. In de wetenschappelijke literatuur over regelnaleving en -overtreding worden over het alge-

71 *Kamerstukken II* 1996/97, 23 706, nr. 12, p. 8-10.

72 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 566, nr. 4, p. 613-614.

73 *Kamerstukken II* 2018/19, 35 245, nr. 3, p. 11.

74 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 237 en 31 238, nr. 6, p. 3.

75 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 608, nr. 2, p. 2.

76 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 708, nr. 9, p. 11-12.

77 *Kamerstukken II* 2014/15, 25 087, nr. 101, p. 5.

78 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 566, nr. 4, p. 197-198.

meen drie verschillende motieven voor gedrag onderscheiden die gelijktijdig en in meer of mindere mate een rol kunnen spelen: geïnternaliseerd normbesef, sociale druk en angst voor sancties (Parker & Lehmann Nielsen, 2011; Rakké & Huisman, 2020). Bij het eerste gaat het om de mate waarin de normen worden onderschreven en een intrinsieke motivatie wordt gevoeld om die normen na te leven. Is die intrinsieke motivatie minder aanwezig dan kan de extrinsieke motivatie worden geprikkeld door druk van buitenaf, zij het door reputatieschade dan wel sancties van de overheid. Een effectieve aanpak vergt dan een combinatie van verschillende instrumenten die inspelen op die verschillende motivaties voor gedrag (Ayres & Braithwaite, 1992). Daarbij zou de intrinsieke bereidheid om normen na te leven moeten worden gestimuleerd en versterkt, door samen te werken, te overtuigen, te adviseren en te belonen (de zogeheten ‘wortels’), en moet naleving worden afgedwongen met sancties in die gevallen waarin de intrinsieke bereidheid minder aanwezig is of ontbreekt (de zogeheten ‘stok’).

Hiervoor bleek al dat de respondenten zich niet automatisch identificeren als poortwachter. Dat vertaalt zich ook in hoe de respondenten meer in het algemeen tegen de rol van poortwachter aankijken. Zo overheerst de opvatting dat de verplichtingen waaraan poortwachters moeten voldoen van buitenaf opgelegd of zelfs opgedrongen zijn en dat men in zekere zin ‘tegen wil en dank’ een verlengstuk van de overheid is geworden. Enkele voorbeelden:

‘Dat je steeds meer toch een bepaalde rol gaat vervullen, ten behoeve van de overheid.’ (Interview 26, belastingadviseur).

‘Overigens zeg jij opgewekt van “ja de overheid probeert private partijen te betrekken”, maar daar zit het grootste deel van mijn kritiek: namelijk dat de hele Wwft wordt afgestort op de instellingen en de overheid stelt er buitengewoon weinig tegenover. Gebrek aan mankracht bij de FIU, gebrek aan mankracht bij de toezichthouders, gebrek aan opvolging aan de andere kant en ondertussen worden de maatregelen verder opgehoopt en wij moeten ons... wij zijn buitengewoon kwetsbaar, want het is heel makkelijk om de wet te schrijven en om dan te zeggen je hebt een vertegenwoordiger niet geïdentificeerd. Of je hebt een ongebruikelijke transactie gemist. En daar zie je dus overengineering, doorgeschoten regelgeving.’ (Interview 20, accountant).

Een notaris noemt het poortwachterschap een vorm van ‘gedwongen winkelnering’:

‘Van diensten die je gratis moet verrichten voor iemand anders, want daar komt het eigenlijk op neer, waarbij je dat ook nog eens commercieel moet zien te verkopen, want de cliënt vindt jou de irritante persoon op dat vlak. Ik denk dat veel mensen het gelaten over zich heen laat komen. (...) Je doet zo veel mogelijk je best, aan de andere kant ben ik er eigenlijk een beetje boos over, zo nu en dan, wat je maar wordt opgedrongen om te doen.’ (Interview 12).

Een respondent, werkzaam in de opsporing:

‘Dat is natuurlijk een bijzonder stuk wetgeving. Dat je ze eigenlijk dwingt om samen te werken, de ogen van de overheid te zijn, ja dat is al, vind ik, een bijzondere stuk wetgeving. Zeer goed gevonden eigenlijk in de jaren negentig om dat als filter in te zetten.’ (Interview 6).

Deze voorbeelden illustreren dat het draagvlak voor het poortwachtersschap niet vanzelfsprekend is. Het kost tijd, geld en, zo stelt een respondent: ‘Mensen vinden het oersaai wetgeving gemiddeld. Ze vinden er geen bal aan. Dus niemand heeft echt veel zin om zich erin te gaan verdiepen.’ (Interview 19, kandidaat-notaris). De naleving van de poortwachtersverplichtingen wordt dan ook niet direct gezien als de ‘corebusiness’ van dienstverleners:

‘Je moet steeds meer vragen, je moet steeds diepgaander onderzoek doen. Alles moet gelegaliseerd worden en dit legt een bepaalde druk op de fee-earners. Er wordt steeds meer gevraagd, dus van de cliënt wordt meer verwacht, en daar zijn zij, maar ook de fee-earners, niet op berekend. Fee-earners willen hun werkzaamheden uitvoeren, zij willen advies geven (...). Daar willen ze zich mee bezighouden, met hun corebusiness.’ (Interview 17, medewerker compliance).

Deze geluiden zijn niet nieuw. Integendeel, al sinds de invoering van de anti-witwasverplichtingen begin jaren negentig van de vorige eeuw wordt geregeld geconstateerd dat het draagvlak voortdurend in beweging is (Hoogenboom, 2021: 27). Afhankelijk van veranderingen in wet- en regelgeving, het economisch tij, dynamiek in een bepaalde markt, maar ook wisselwerking en samenwerking tussen toezichthouders en professionele dienstverleners, neemt het draagvlak toe of brokkelt het weer af. In het eerder aangehaalde onderzoek van Hoogenboom (2021) constateerde hij een zekere mate van opstandige betrokkenheid onder notarissen, taxateurs en makelaars voor naleving van de Wwft. Hoewel de respondenten in zijn onderzoek de doelstellingen van de Wwft onderschrijven, constateerde Hoogenboom ook behoorlijke kritiek op de omvang, kosten en administratieve lasten die ermee gepaard gaan. Ook Rakké en Huisman (2020) lieten in een studie naar de naleving van de meldplicht onder banken, accountants en trustkantoren zien dat hoewel de respondenten het doel van de meldplicht grotendeels onderschreven, men kritisch was op de invulling daarvan in de praktijk. Een gebrek aan terugkoppeling en *follow-up* vanuit de toezichthouders en een ervaren beperkte effectiviteit van de meldplicht ondermijnen de intrinsieke motivatie om te melden, zo stellen de auteurs. Dat gebrek aan draagvlak wordt in belangrijke mate gecompenseerd door de druk van buitenaf: potentiële sancties en de angst voor reputatieschade vormen een belangrijke extrinsieke motivatie voor naleving van de meldplicht (Rakké & Huisman, 2020: 9).

Uit onze interviews rijst een vergelijkbaar beeld op. Ondanks dat de rol van poortwachter al sinds het begin van deze eeuw ook van toepassing is op accountants, advo-

caten, belastingadviseurs en notarissen, geven de respondenten aan dat de aandacht voor en het bewustzijn van de poortwachtersverplichtingen pas de afgelopen twee tot vijf jaar een vlucht hebben genomen. Zoals we in de vorige paragraaf al zagen, hebben de media-aandacht rondom een aantal grote zaken en de angst voor reputatieschade als een belangrijke instigator gefungeerd:

‘Ja dus daarom doen we het extra goed tegenwoordig. En dan vragen we door van wat zorgt ervoor dat je dat doet? Ten eerste de ING-casus, ten tweede reputatieschade. Dus het is, het komt niet van binnen dat mensen denken wat een goed idee, het is puur de buitenkant. Dit houdt de boeven buiten. Nee, dit houdt het gedoe buiten. We willen geen gedoe.’ (Interview 25, belastingadviseur).

‘Ik heb een beetje het idee dat het nu echt nog een beetje als ballast ervaren wordt, van “oh wat moeten we toch veel doen”, en iedereen, alle kanten zijn bezig geweest met een beleid opstellen en we weten dat het allemaal strenger is geworden, en ik denk eigenlijk dat het zeg maar cultuurwise nog een beetje, dat intrinsiek gaan geloven in die Wwft, dat die omslag nog gemaakt moet gaan worden.’ (Interview 13, advocaat).

‘Als je het aan de andere kant helemaal affelt, dan moet je heel veel ook al doen op grond van de wet op het notarisambt of op grond van de advocatenwet. Want laten we wel wezen, als je advocaat was dertig jaar geleden moest je ook weten wie je cliënt was. Alleen het grappige is, dat is een beetje als met de AVG, als je nooit aan de regelgeving voldeed dan was deze regelgeving een aardverschuiving. Maar als je altijd al aan de wetgeving voldeed, dan viel het eigenlijk best wel mee. Want het enige verschil is dat je de UBO moet achterhalen, op grond van de Wwft. Dat hoeft niet strikt op grond van de wet op de notarisambt of de advocatenwet. En je moet checken of iemand een politiek prominent persoon is.’ (Interview 19, kandidaat-notaris).

Die teneur valt in veel interviews te beluisteren. De respondenten spreken van een langzaam bewustwordingsproces waarbij met name de externe druk een belangrijk startpunt voor verandering was. Inmiddels signaleren de respondenten een groeiend *commitment* binnen organisaties voor de rol van poortwachter. Zo heeft compliance een grotere rol gekregen, zijn er aparte afdelingen gekomen voor cliëntenacceptatie en het melden van ongebruikelijke transacties, is er intern beleid gemaakt om aan de verplichtingen vorm en inhoud te geven en doorlopen de meeste betrokkenen geregeld cursussen om de kennis van en het draagvlak voor de Wwft op peil te houden en te vergroten. Tegelijkertijd laten de interviews zien dat het draagvlak voortdurend onder druk staat. Dat heeft, zoals we ook in eerder onderzoek al zagen, onder andere te maken met een ervaren gebrek aan terugkoppeling over wat de geleverde inspanningen hebben opgeleverd. Maar ook als die terugkoppeling wel plaatsvindt blijkt dat regelmatig tot frustratie te leiden. Een voorbeeld wat in dat verband geregeld werd aangehaald, betreft de discussie over de zogeheten landenindicator die met de vierde anti-witwasrichtlijn werd geïntroduceerd. Deze landenindicator betreft een lijst met risicolanden als objectieve indicator voor witwas-

sen. Dat betekent dat transacties met een dergelijk risicoland als ongebruikelijk moeten worden gemeld. Hoewel dat op het eerste gezicht een duidelijke regel lijkt, bleek de landenindicator in de praktijk voor veel onduidelijkheid te zorgen. Een respondent legt uit:

‘Het is eigenlijk helemaal niet duidelijk hoe je die moest lezen. Aan het begin hebben we gedacht: “Hé, als ik het zo lees dan gaat het over cliënten die in die risicolanden zitten en dan zouden we alle transacties van die cliënten moeten melden.” Maar je kunt het ook op een manier lezen, waardoor je zou zeggen dat alle transacties van onze cliënten die niet per se zelf gezeteld zijn in die risicolanden met partijen in die risicolanden moeten worden gemeld. Moeten we dat dan zo lezen? Hoe gaan we eigenlijk om met dochterondernemingen van onze cliënten die met die partijen handelen in risicolanden, maar die niet zelf onze cliënten zijn? Dus er komen gelijk een heleboel vragen op als je die objectieve indicatoren leest. Hij lijkt duidelijk. Hij staat gezellig in de bijlage en dan ga je hem goed lezen. Zeker als je als een soort wiskundige naar die wet gaat kijken en je pakt de definitie transactie en die vervang je door de definitie van transactie die wordt gegeven in de Wwft, dan staat er een rare kronkel van een dubbele zin die ook al niet meer te ontwarren is. Dus eigenlijk denk je: hoe ik hier ook mee schuif, het is eigenlijk een puzzel... Hoe kan ik dit het best interpreteren? Het maakt nogal wat uit of je alleen de transacties van de cliënten in die landen moet melden of alle transacties van iedere partij in die landen. En hoe ga je om met dochterondernemingen? We hebben natuurlijk super veel top holdings hier zitten met allerlei dochterondernemingen in allerlei landen en die worden dan de ene keer door een kantoor in dat land gecontroleerd en de andere keer is het weer een heel ander kantoor. Hoe ga je daar dan mee om? Dat riep eigenlijk meteen een heleboel vragen op en dan is er gewoon geen uitleg.’ (Interview 23, jurist medewerker AML-office).

Het gevolg hiervan was dat meldplichtige instellingen vrijwel elke relatie met een risicoland gingen melden en het aantal meldingen exponentieel steeg van 361.015 in 2017 naar 753.352 in 2018 (FIU, 2019: 42). Daarvan bleek het gros (358.609 meldingen) verband te houden met de landenindicator. Na analyse door de FIU bleek dat van de meldingen op basis van de landenindicator er slechts 222 verdacht konden worden verklaard (0,07 procent) voor een totale waarde van 94.000 euro (FIU, 2019: 21). Het overgrote deel van de meldingen bleek echter onvoldoende informatie te bevatten. De FIU moest toen communiceren dat ze de betreffende meldingen niet kon analyseren en dat gesprekken met de wetgever werden geïnitieerd om de landenindicator te laten aanpassen, hetgeen inmiddels is gebeurd. Deze situatie heeft tot veel frustratie geleid, zo merkt de respondent die hiervoor reeds aan het woord was op:

‘De FIU krijgt Excel-bestanden met een soort uitdraai uit een data dump die die accountants hebben gekregen en die ze hebben gecontrolled-F’d op allerlei landen. Dus weet je, daar heb je helemaal niks aan. Ik kan me er vrij weinig bij voorstellen dat je er echt iets aan hebt. (...). Ze hebben ook zelf aangegeven, al korte tijd nadat het was ingevoerd: “We kunnen de meldstroom niet aan.” Dus op een gegeven moment begin

je zelfs te voelen alsof je zand in de machine aan het strooien bent als je die meldingen doet. Dus je voelt eigenlijk van ja ik ben obstructie aan het doen, maar het staat wel in de wet dat ik dit moet melden, dus "hier"?' (Interview 23, jurist medewerker AML-office).

Haar collega, advocaat van beroep, bevestigt:

'Wat voor poortwachters extreem frustrerend werkt... Je krijgt zoiets over je heen. Het kwam redelijk uit de lucht vallen. Dat betekent: je moet mensen gaan opleiden, je moet mensen gaan aannemen, je moet processen regelen, je moet je mensen instrueren en met mensen bedoel ik alle first liners (lees: de belastingadviseurs en accountants). Dat kost substantieel veel werk en tijd en vervolgens wordt er dan gezegd van: "Sorry jongens, dank jullie wel, maar we kunnen het niet aan." En dan is het al... Wvft is al geen populair onderwerp.' (Interview 23).

Bovendien blijkt uit de interviews een zeker cynisme bij de betrokkenen over de vraag of en hoe dit alles bijdraagt aan een effectievere bestrijding van witwassen:

'Ik denk dat de poortwachters het zien als een vrij ondankbare taak. Waarom heb ik nou alles gedaan? Het is mens-eigen om een keer te horen: "Dank, fijn" of "Dit is er mee gedaan." Je gaat niet voor niets hier werken. Je denkt: ik wil wel echt iets bijdragen aan de witwasbestrijding. En soms denk je: waar ben ik mee bezig (...). Als je geen feedback krijgt, als je niet ziet dat er iets met je meldingen gebeurt. Als poortwachter is het frustrerend: we doen goed werk, het gaat goed met de meldingen, het gaat aardig, maar gebeurt er ook iets, bestrijdt dit het witwassen en daarmee de gronddelicten die ermee gepaard gaan? Dat vind ik een heel moeilijke vraag om te beantwoorden.' (Interview 23, jurist medewerker AML-office).

'En dat je soms van jeetje, het maakt m'n beroep echt wel minder leuk vind ik ook. I: Waarom? R: Omdat het heel veel gedoe is wat voor mijn gevoel niks oplevert. Dan moet ik goed zeggen dat bij, in 99% van de gevallen, nou, in 99,9% het niks oplevert en echt pure administratieve last is. (...) Ik vind het niet erg om wat extra te doen, maar het is zoveel, het is en negatief en onbetaald en wat levert het op. Dat is wel een soort combinatie van iets om zwaar gedemotiveerd van te worden. Misschien is dat heel slecht dat ik dat zeg als notaris, maar in negen van de tien dossiers denk ik, ik ben alleen maar formuleertjes aan het verzamelen en het voegt echt helemaal niets toe aan wat ik al wist.' (Interview 12, notaris).

'Ik denk dat het juridisch gezien allemaal best goed geregeld is, we hebben alle verplichtingen van iedereen goed vastgelegd, maar de uitwerking in de praktijk is heel weerbarstig. En ik vraag me af of het echt bijdraagt aan de effectieve bestrijding van waar het uiteindelijk om gaat: het schoonhouden van het financiële stelsel.' (Interview 28, beroepsvereniging).

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de respondenten er niet van overtuigd zijn dat met het huidige systeem de problematiek rondom witwassen daadwerkelijk een slag wordt toegebracht. Deze opvattingen worden versterkt door berichten in de media waarin de effectiviteit van het anti-witwasbeleid ter discussie wordt gesteld. Zo kopte *Trouw* in de zomer van 2020: ‘Tienduizenden witwasmeldingen, amper strafzaken. “Soms lijkt het of het hele meldsysteem voor niets is”’ (Waterval, 2020). Een dergelijke teneur kan de motivatie voor de naleving van de poortwachtersverplichtingen eerder doen af- dan toenemen. Volgens de respondenten ontbeert de huidige aanpak juist die elementen die de intrinsieke motivatie voor naleving moeten versterken, zoals samenwerking, informatie-uitwisseling en ook terugkoppeling over de bijdrage aan de problematiek. De respondenten spreken dan ook de wens uit dat er in de toekomst meer met de publieke overheid kan worden samengewerkt. Dat vergt volgens de respondenten aan de ene kant meer begrip voor en inzicht in nut en noodzaak van de poortwachtersverplichtingen aan private kant alsmede capaciteit en bereidheid om kennis en informatie te delen aan publieke kant.

‘(...) maar dan meer samen, effectiever. Als je dat zo zou opzetten dat je veel meer gezamenlijk optrekt, ja, ik geloof daar wel in. (...) Dat heb ik veel liever, dan dat je zegt van “joh we gaan die dingen eruit zoeken die gewoon niet goed zijn, waar de mensen willens en wetens gebruik maken van faciliteiten die eigenlijk niet door de beugel kunnen.” Dat kost negatieve energie. Dus als we dat zouden kunnen bewerkstelligen, dat we veel meer met de Belastingdienst een gezamenlijk doel hebben, en zij zich dat ook realiseren.’ (Interview 25, fiscaal jurist).

‘Moet je dan niet zeggen: “Poortwachter zijn, is een erebaan en alles wat we ermee ophalen is win-win en als we als overheid dit zó belangrijk vinden, gaan we ons expertisecentrum uitbreiden en onze mensen.”’ (Interview 23, advocaat).

Zo beschouwd zijn de poortwachtersverplichtingen een klassiek voorbeeld van orderingsregelgeving. Regelgeving die niet primair een afspiegeling is van fundamentele normen en waarden binnen een sector of samenleving, maar is opgelegd om de maatschappij te ordenen en daardoor een geringere morele lading heeft. Hoewel het draagvlak voor de rol van poortwachter de afgelopen jaren mede als gevolg van de publiciteit over poortwachters die zich niet aan hun verplichtingen hebben gehouden, steeds meer in de ‘haarvaten’ van organisaties is komen te zitten, zien we dat de formele verwachtingen en vereisten zoals gedicteerd door het juridisch discours in de praktijk invulling krijgen in verschillende *cultures of compliance*. Daarbij spelen, zo zullen we in de volgende vertellingen nog zien, ook andere argumenten, belangen, waarden en afwegingen een rol dan louter morele. Daarnaast geven de respondenten in dit onderzoek aan dat de intrinsieke bereidheid om goed invulling te geven aan het poortwachterschap wordt ondermijnd doordat men onvoldoende het gevoel heeft dat de verplichtingen bijdragen aan een effectieve aanpak van witwassen. De aanpak van

poortwachters wordt derhalve nog onvoldoende ervaren als het verhaal van de wortel. Hoe het met de stok zit, staat in de volgende vertelling centraal.

4.4 De poortwachter als facilitator

Tegenover het beeld van de poortwachter als ‘beschermer’ staat het beeld van de poortwachter als facilitator. Het gaat om die poortwachters die bedoeld of onbedoeld hebben nagelaten om de poort dicht te houden en zo criminaliteit hebben gefaciliteerd.

‘Het gaat om mensen die hun beroepspositie gebruiken om misdaadgelden te verhuilen of weg te sluizen. Hierbij kan gedacht worden aan advocaten, notarissen en bankiers.’ (Slot & De Swart, 2018: 46).

‘Hun handelen tast de goede naam aan van de beroepsgroep waartoe zij behoren en zij verloochenen in voorkomende gevallen ook de rol van poortwachter die de overheid hen op grond van hun beroep of ambt heeft toebedeeld.’⁷⁹

‘Sommige beroepsgroepen onderschatten in welke mate zij de georganiseerde (grensoverschrijdende) misdaad mogelijk faciliteren. Er is te weinig besef bij banken, notariaat, advocaten en andere beroepsgroepen dat criminelen hun diensten nodig hebben om misdaden te plegen en geld wit te wassen. Ook is het besef niet groot van de aanzienlijke maatschappelijke schade die criminelen met “slachtofferloze” misdaad aanrichten, zoals fraude en corruptie. Voorlichting over de potentiële faciliterende rol die dergelijke beroepsgroepen kunnen hebben en de maatschappelijke schade die door deze facilitering wordt geleden, kan leiden tot scherpere aandacht opdat eerder en beter op signalen wordt gereageerd.’ (Adviesraad Internationale Vraagstukken, 2013: 59).

Hoewel de term ‘facilitator’ in de wetenschappelijke literatuur en politiepraktijk al veel langer wordt gebruikt om de betrokkenheid van allerhande beroepsgroepen bij georganiseerde criminaliteit aan te geven (Kleemans et al., 2002), zien we dat de aandacht voor het aanpakken van facilitators ongeveer vanaf 2011 een vlucht neemt. In een brief over de taakuitvoering van de bijzondere opsporingsdiensten schrijft de toenmalig minister van Veiligheid en Justitie dat de aanpak van facilitators voor georganiseerde criminaliteit extra aandacht zal krijgen. ‘Criminele facilitators vormen de schakel tussen de illegale en de legale praktijk en stellen fraudeurs in staat illegale activiteiten op te zetten en voort te zetten,’⁸⁰ zo onderbouwt de minister zijn standpunt. Een jaar later start het ‘Niet-Melders-Project’, een gezamenlijk initiatief van het OM, het Anti Money Laundering Centre (verder: AMLC) van de FIOD, de Politie, de FIU en de verschillende Wwft-toezichthouders. Binnen dit project wordt elk jaar een aantal zaken waarin

⁷⁹ Kamerstukken II 2012/13, 33 685, nr. 3, p. 8.

⁸⁰ Kamerstukken II 2010/11, 32 715, nr. 1, p. 3.

poortwachters hebben nagelaten te melden, strafrechtelijk opgepakt.⁸¹ Weer een jaar later wordt het Combiteam Aanpak Facilitators opgericht, een multidisciplinair team van Politie en FIOD dat zich specifiek zal gaan bezighouden met de detectie van facilitators, om die in een zo vroeg mogelijk stadium te verstoren en te stoppen.⁸² Een van de thema's waar het Combiteam zich op zou gaan richten betreft de 'donkerrode adviseurs'.⁸³ En weer een aantal jaar later spreekt het Financieel Expertise Centrum (2018: 9) in haar jaarplannen over beroepsfraudeurs, niet-melders en zogenoemde 'onaantastbaren' om facilitators aan te duiden.

Deze voorbeelden laten niet alleen zien dat er binnen de opsporing en handhaving steeds meer aandacht is gekomen voor het aanpakken van professionele dienstverleners die hebben nagelaten 'de poort dicht te houden', maar ook dat de term facilitator die daarvoor wordt gebezigd een sterk negatieve connotatie heeft gekregen. Het voorvoegsel 'criminele' is er als het ware in opgegaan, zo stellen Vissers en Eckhardt (2019: 220).

Het zal geen verbazing wekken dat deze associatie met het begrip poortwachter bij de respondenten op de meeste weerstand stuit. Sommige respondenten voelen zich 'over één kam geschoren' met de criminelen die misbruik maken van hun diensten (Interview 24, vertegenwoordiger beroepsorganisatie), terwijl de betrokkenen zichzelf eerder zien als potentiële slachtoffers van die criminelen die hun dienstverlening willen misbruiken. Anderen associëren de term facilitator met die situaties waarin dienstverleners dusdanig verwijtbaar betrokken zijn geraakt dat ze die term niet op hun eigen situatie betrekken (Interview 8, advocaat). Weer anderen zien de aandacht voor facilitators als een overtrokken reactie van politie en justitie die vooral frustratie oproept (Interview 20, accountant).

Uit de interviews wordt in elk geval duidelijk dat de respondenten een scherp onderscheid maken tussen de termen poortwachter en facilitator.

'Wij hebben een verdenking nodig van een misdrijf en als we dan een constructie zien dat een belastingadviseur heeft opgebouwd, dan is het vrij lastig om aan hem te wijten dat die constructie is misbruikt. Alles is eigenlijk een legale constructie. Dan kom je niet zo snel toe aan een poortwachter of een facilitator. Kijk, als het een facilitator is, dan zie ik hem meer als iemand die bewust meehelpt aan. Hij maakt iets, een product, of hij helpt ergens mee. Een poortwachter is iemand die iets ziet en iets moet doen, zeg maar.' (Interview 6, opsporing/handhaving).

81 <https://www.om.nl/onderwerpen/fraude/witwassen/ongebruikelijk-transacties>

82 Het Combiteam kwam in opspraak in de Toeslagenaffaire en is inmiddels stopgezet.

83 Belastingdienst, Concept Plan van Aanpak Combiteam Aanpak Facilitators, augustus 2013, p. 10. Wat onder die donkerrode adviseurs precies moet worden verstaan, blijft onduidelijk. Het concept plan van aanpak werd met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur vrijgegeven, maar verschillende toelichtingen werden daarin weggelakt.

‘Die bedenken die constructies en die zoeken iemand om dat uit te voeren en dan ben je echt een facilitator.’ (Interview 5, compliance officer).

‘Ik snap dat een facilitator iemand is die helpt bij het opzetten van een structuur in zijn capaciteit. Een poortwachter is degene die een soort maatschappelijke functie daarbij of daar omheen heeft.’ (Interview 8, advocaat).

Het voorgaande suggereert dat de vraag of een dienstverlener een facilitator is, voor de betrokkenen afhangt van een zekere mate van wetenschap van of medeplechtigheid aan witwassen. Zij pleiten er dan ook voor die term facilitator restrictiever te gebruiken. Zo stelde Nick van Buitenen, voormalig voorzitter van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) in een column dat de term facilitator wat hem betreft alleen zou moeten worden gebruikt in die gevallen dat de poortwachter ‘zich bewust is van zijn faciliterende handelen’. (2019: 29). In vergelijkbare zin riepen Vissers en Eckhardt (2019) in een bijdrage in het tijdschrift voor sanctierecht en onderneming op om terug te keren naar de term ‘criminele facilitators’ in plaats van facilitator.

Niettemin bestaat onder de respondenten als gevolg van de berichtgeving in de media en de zaken waarin poortwachters zijn berecht of bestraft, een breed gedeelde angst om ‘het verkeerd te doen’ (Interview 24, vertegenwoordiger beroepsorganisatie).

‘Ik word soms bezweet wakker en denk ik: oh, ik heb iets niet gemeld, ik ben iets vergeten (...). De overheid heeft een heel hoge stok om de poortwachter mee te slaan en niet alleen de organisatie. De normadressaat van de Wwft is de instelling, maar de handhavinginstrumenten, de boetes, strafvervolging kan natuurlijk... feitelijk leidinggeven, medeplegen, noem maar op. Dus je kan als individu ergens voor verantwoordelijk worden gehouden en daarmee zit je als poortwachter, als individu, in een kwetsbare positie. Misschien voel ik dat dus wat sterker vanwege mijn achtergrond, maar dat is geen lekker gevoel wetende dat alle mensen altijd wel ergens een keer een foutje maken. Soms zit je een ellenlang rapport door te akkeren ’s avonds en dan mis je ergens een zin. Het kan een keer gebeuren dat je iets niet meldt of te laat en de overheid staat met een enorme stok klaar om te slaan. Als we dan de media lezen, dan wordt er juist in die affaires heel vaak geroepen: “Waarom worden geen individuen vervolgd, waarom alleen de bank, die koopt haar schuld af?” Op het OM staat de druk om de feitelijk leidinggevendenden te pakken, even een medepleger te pakken. (...). Dit vormt onderdeel, de schaduwkant van de poortwachter die meespeelt in mijn baan.’ (Interview 23, advocaat).

‘Er wordt steeds meer op je woord gelet en ik voel die druk ook wel enorm om het goed te doen. (...). Het drukt soms best wel zwaar op je.’ (Interview 12, notaris).

‘Maar wat er natuurlijk ook gebeurt, door de toegenomen aandacht begint de buitenwereld erg zenuwachtig te worden. De raad van commissarissen, die wordt erg ze-

nuwachtig bij alles wat op witwassen lijkt. Men heeft grote moeite het verschil tussen belastingontduiking, ontwijking, witwassen en fraude en weet ik het wat te onderscheiden. Dus als er iets gebeurt dan ziet men het onderscheid tussen je compliance niet op orde hebben omdat je iemand niet geïdentificeerd hebt en het niet doen van een melding ongebruikelijke transactie niet meer: dat onderscheid maken mensen niet. Dus dat betekent dat enorm veel druk ook intern ontstaat op wat wij nu, of wij het allemaal, onder controle hebben.’ (Interview 20, accountant).

Dit roept in de eerste plaats de vraag op hoe poortwachters tegen het toezicht op de naleving van de Wwft aankijken en wat hun ervaringen met de toezichthouder zijn. Opvallend genoeg, begon geen van de voor dit onderzoek geïnterviewde poortwachters uit zichzelf over het toezicht of de toezichthouder. Specifiek gevraagd naar hun ervaringen met het toezicht, zij het door het Bureau Financieel Toezicht (verder: BFT) dan wel door de deken van de Nederlandse orde van advocaten, gaf een deel van de respondenten aan zich niet te kunnen herinneren dat ze ooit door de toezichthouder waren bezocht of gecontroleerd in het kader van de naleving van de Wwft. Andere respondenten gaven aan dat hun kantoor vrijwel zeker gecontroleerd was, maar dat dit altijd via de kantoorverantwoordelijke voor het Wwft-beleid verloopt en dat zij daar onvoldoende kennis van hadden. Ook waren er respondenten die twijfelden over welke organisatie er verantwoordelijk was voor het toezicht op de naleving van de Wwft; het BFT, de deken of de Belastingdienst waarnaar door sommigen werd verwezen. Op zichzelf is dat niet vreemd. Het BFT dat het Wwft-toezicht uitvoert ten aanzien van accountants, belastingadviseurs en notarissen had in 2020 te maken met 48.000 onder toezicht staande instellingen tegenover 14,7 fte beschikbare capaciteit voor het Wwft-toezicht (BFT, 2021: p. 17 en p. 59). Die beperkte toezichtcapaciteit impliceert dat het BFT keuzes moet maken in hoe zij die het beste inzet. Dat gebeurt onder meer door veel te investeren in kennisoverdracht aan en samenwerking met de beroepsgroepen. Zo heeft het BFT sinds enige jaren toezichtarrangementen gesloten met verschillende beroepsorganisaties. Die houden in dat de beroepsorganisaties zelf Wwft-toezicht uitvoeren bij hun leden mits dat toezicht aan bepaalde kwaliteitscriteria voldoet. Kijken we naar de handhaving door het BFT dan zien we dat het BFT in 2020 47 keer een maatregel oplegde. Dat betrof achttien keer een aanwijzing, elf keer een waarschuwing, in vier gevallen werd een last onder dwangsom opgelegd en veertien instellingen kregen een boete opgelegd (BFT, 2021: 28). Er werd geen aangifte gedaan bij het OM en er volgde ook geen klacht bij de tuchtrechter. Het jaarverslag biedt geen informatie over de hoogte van de oplegde boetes. Hoewel het toezicht op de naleving van de Wwft geen zelfstandig onderwerp in dit onderzoek was, lijkt het toezicht door het BFT voor de respondenten niet in het middelpunt van de belangstelling te staan. In vergelijkbare zin spraken de respondenten uit de advocatuur over het toezicht door de deken. Voor zover men daarmee in aanraking was gekomen, was dat middels een vragenlijst die het kantoor moest invullen over de Wwft-dienstverlening op basis waarvan de dekens vervolgstappen zouden kunnen zetten. Kortom, voor de respondenten in dit onderzoek

lijkt het toezicht niet de belangrijkste aanjager van de hiervoor beschreven angst om het verkeerd te doen.

Een tweede vraag betreft hoe het poortwachters vergaat die zich uiteindelijk voor de rechter moeten verantwoorden. Daarvoor kijken we naar de 38 zaken die we in het kader van dit onderzoek hebben verzameld. In de zes strafrechtelijke zaken werd vier keer een straf of maatregel opgelegd, tweemaal werd de verdachte vrijgesproken. In drie zaken werd een boete opgelegd (respectievelijk € 7.000, € 10.000 en € 20.000) en in een geval werd een notaris veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van drie maanden en een taakstraf van 240 uur.⁸⁴ In de zeven bestuursrechtelijke zaken werd in vier gevallen het beroep tegen de bestuurlijke boete die door de toezichthouder was opgelegd ongegrond verklaard. In een geval werd de door het BFT opgelegde boete van € 50.000 gematigd tot € 7.500.⁸⁵ In drie gevallen werd de boete vernietigd of ongegrond verklaard. In drie van de vijftientwintig tuchtzaken tot slot werd de tuchtklacht ongegrond verklaard. In de overige 22 zaken werden in totaal 23 sancties opgelegd,⁸⁶ waarbij in drie zaken de zwaarst mogelijke sanctie van schrapping, ontzetting of doorhaling werd opgelegd (tabel 6). In die gevallen mag de betrokkene het beroep niet langer uitoefenen.

Tabel 6: Overzicht opgelegde tuchtrechtelijke sancties

Sanctie	Aantal
Schrapping (advocatuur)	1
Ontzetting (belastingadviseur/notariaat)	1
Doorhaling (accountant)	1 (voor de duur van 3 jaar)
(Voorwaardelijke) schorsing	8
Met geldboete	1 (€ 10.000)
Berisping	8
Met geldboete	2 (resp. € 10.000 en € 15.000)
Waarschuwing met geldboete	1 (€ 10.000)

Hoewel dit overzicht zoals eerder opgemerkt geen volledig beeld geeft van alle zaken die de afgelopen jaren tegen de in dit onderzoek centraal staande poortwachters zijn gewezen, suggereren deze zaken dat het met de hoogte van de sancties wel meevalt. Het betreffen in elk geval nog niet de zaken zoals de miljoenentransacties bij de banken die de respondenten veel angst inboezemen en voor het overgrote deel lijken het ook nog niet de zaken die termen als ‘onaantastbaren’, ‘criminele facilitators’ en ‘donkerrode adviseurs’ rechtvaardigen. Dat neemt niet weg dat de angst om als facilitator in de krant te komen er volgens de respondenten toe leidt dat men ‘voorzichtiger is gewor-

⁸⁴ ECLI:NL:RBAMS:2019:3766.

⁸⁵ ECLI:NL:RBROT:2019:8158.

⁸⁶ In een zaak werd zowel een notaris als de kandidaat-notaris geschorst.

den' (Interview 8, advocaat). Dat voorzichtiger worden uit zich volgens de respondenten op twee manieren.

De vrees betrokken te raken bij witwassen leidt in de eerste plaats tot verschillende vormen van overrapportering. Deze inspanningen kunnen er allereerst uit bestaan dat poortwachters zo goed en zo uitgebreid mogelijk vastleggen hoe ze tot hun afweging komen en zo veel mogelijk bewijsstukken ter onderbouwing bewaren.

'Dan zie je dus zo'n reactie van nou ja, die reactie zie ik steeds vaker van laten we dan maar, ja, toch bang voor sancties, laten we maar zo gedetailleerd mogelijk en zo volledig mogelijk en als we niet weten of het een verplichting is dan doen we het toch omdat we bang zijn dat we anders mogelijk niet voldoen aan de regelgeving. Dus, ja, dan zie je dat een soort, dat gevaar van overrapportering dreigt.' (Interview 15, belastingadviseur).

Maar een dergelijke strategie is ook kwetsbaar. Poortwachters lopen zo ook het risico dat ze in de veelheid aan informatie zaken over het hoofd zien die hen later kunnen worden verweten. Overrapportering gebeurt dan ook niet alleen intern, maar ook extern. In die gevallen waarin men onzeker is over de interpretatie of toepassing van bepaalde regelgeving, zijn poortwachters geneigd om dan maar 'alles' bij de betrokken autoriteiten te melden. Zo zagen we in de vorige vertelling al het voorbeeld van de landenindicator die ervoor zorgde dat de FIU overspoeld werd met meldingen. Verschillende respondenten voorspellen in de interviews dat iets vergelijkbaars zal gebeuren met de *Mandatory Disclosure-richtlijn* op grond waarvan accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen potentieel agressieve grensoverschrijdende fiscale constructies moeten melden bij de Belastingdienst. Vooralsnog is die voorspelling niet uitgekomen. Zo meldde de Belastingdienst dat er in de eerste drie maanden van de meldplicht 4.561 meldingen waren binnengekomen, waarvan 75% afkomstig was van een intermediair. Dat waren er echter veel minder dan de 40.000 meldingen die men had verwacht (Belastingdienst, 2021).⁸⁷

Behalve het zo uitgebreid mogelijk rapporteren, is een tweede ontwikkeling dat poortwachters bepaalde dienstverlening gaan afstoten om niet meer onder de Wwft-verplichtingen te vallen en kritischer naar hun klantenportefeuille gaan kijken.

'En de andere ontwikkeling is dat, ook om die reden, uhm... bedrijven zeggen van nou, dan doen we maar bepaalde dingen niet of we gaan dat zo inrichten dat we niet meer onder die verplichting vallen. Dus die poortwachtersfunctie niet meer hebben.' (Interview 15, belastingadviseur).

87 <https://nos.nl/artikel/2385962-duizenden-belastingconstructies-gemeld-door-nieuwe-wet-minder-dan-verwacht>

Hoewel het natuurlijk een belangrijke doelstelling van het anti-witwasbeleid is dat poortwachters kritischer naar hun dienstverlening en de eigen risico's op witwassen kijken, is de keerzijde hiervan dat bepaalde dienstverlening in de toekomst mogelijk niet meer voor iedereen toegankelijk is, omdat klanten buiten het voor dienstverleners acceptabele risicoprofiel vallen. Zo wordt in de literatuur al langer geschreven over het zogenoemde *de-risken* van hun klantenportefeuille door banken waardoor klanten op basis van bepaalde risicokenmerken worden afgestoten of geweerd en een bankrekening niet meer voor iedereen vanzelfsprekend is. Zo zijn er reeds voorbeelden van non-profitorganisaties die gehinderd worden in het financieren van ontwikkelingssamenwerking omdat ze opereren in landen die een hoog risico op witwassen of terrorismefinanciering vormen (Levi, 2018; Schellevis, 2021a). Hoewel op kleinere en meer individuele schaal, signaleren onze respondenten een vergelijkbare ontwikkeling.

‘En wat ik merk is dat op het moment dat je een cliënt hebt die in een strafrechtelijk onderzoek betrokken is geweest, al is het vijftien jaar geleden, en die vraagt nu om advies omdat jij hem nog lang kent of omdat hij later nog bezwaarschriften heeft gehad die allemaal daar nog mee samen hingen en de Belastingdienst heeft die nog niet heel snel afgewikkeld en die zegt van “joh, ik wil graag mijn tax planning, want ik ben inmiddels zeventig, ik wil daar toch iemand voor inschakelen”, die wordt nergens aangenomen. Dus omdat iedereen zo bang is om het verkeerd te doen blijven er ook mensen buitenspel staan en die nergens voor belastingadvies terecht kunnen.’ (Interview 18, fiscaal advocaat).

4.5 De existentiële spagaat

Accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen zijn niet alleen poortwachter, maar ook commerciële ondernemers. Salarissen moeten worden betaald, een pand moet worden gehuurd of onderhouden, er moet reclame worden gemaakt voor de dienstverlening, er moet worden geïnvesteerd in administratie- en *compliancesystemen* en in opleiding en begeleiding van medewerkers en bij voorkeur wordt er ook nog winst gemaakt. Kortom, er moet geld worden verdiend. Daarnaast hebben deze professionele dienstverleners ook te maken met regels, plichten en professionele waarden vanuit hun beroepsgroep. Zo geldt voor advocaten en notarissen een geheimhoudingsplicht ten aanzien van datgene wat hun cliënt met hen bespreekt. Accountants moeten wanneer zij tijdens hun werkzaamheden op (een vermoeden van) fraude stuiten, de cliënt daarover inlichten opdat die stappen kan nemen om fraude in de toekomst te voorkomen. En hoewel het beroep van belastingadviseur geen wettelijke bescherming kent, hebben belastingadviseurs die bij een beroepsorganisatie zijn aangesloten ook te maken met de beroeps- en gedragsregels die deze organisaties hebben opgesteld. Zoals we eerder in hoofdstuk 1 al zagen, kunnen commerciële belangen en professionele waarden op gespannen voet komen te staan met de publieke belangen die deze professionele dienstverleners worden geacht te behartigen als poortwachter. Deze spanningen staan in ‘de existentiële spagaat’ centraal.

4.5.1 *Commerciële versus publieke belangen*

‘Zien we alles? Nee. We zijn afhankelijk. Dan kom je bij compliance. Dat kost geld. Dat kost aandacht. Dan beginnen de afwegingen te spelen.’

Het citaat is afkomstig uit een interview met een respondent werkzaam in de handhaving (Interview 6). In dit eerste deel van deze vertelling staan deze commerciële afwegingen centraal. Die commerciële afwegingen speelden een belangrijke rol in een tuchtzaak tegen een notaris die in verschillende dossiers had nagelaten om aan zijn onderzoeksplicht in het kader van het cliëntenonderzoek goed invulling te geven. Daardoor kon hij niet goed inschatten of hij de diensten had mogen verlenen, heeft hij ondanks verschillende signalen geen verscherpt cliëntenonderzoek uitgevoerd, de cliënt niet gemonitord en transacties die hij als ongebruikelijk had moeten melden, gemist. In een e-mail aan het BFT legt de notaris uit hoe het zover gekomen is:

‘Mijn kerntaken en opleiding liggen niet op het gebied van de opsporing van criminelen. Ik ben notaris en ik neem mijn zorgplicht daarin naar alle partijen zeer serieus. Daarnaast ben ik ook commercieel ondernemer en heb ik de verantwoording voor een kantoor met cliënten die rekenen op mijn financiële stabiliteit en personeel dat betaald moet worden. Mij ontbreken de tijd en mogelijkheden om voor iedere transactie urenlang onderzoek op internet te (laten) doen naar mogelijke malversaties van alle (mogelijk) betrokken partijen. Dit frustreert een efficiënt rechtsverkeer, mijn akten zouden hierdoor niet meer kostendekkend zijn en mijn praktijk zou al snel op een andere manier de aandacht van het BFT trekken.’⁸⁸

Dit voorbeeld staat niet op zichzelf. Vrijwel alle respondenten in dit onderzoek geven aan dat ze de spanning tussen commerciële en publieke belangen herkennen en dat ze daar op dagelijkse basis mee te maken krijgen. Enkele voorbeelden.

‘Maar ja, dan kom je bij een ander cultuuraspect van het notariaat en de advocatuur uit en dat heet geld en omzet. Dat is gewoon een fenomeen waar je iedere keer tegen aanloopt. “Ja, maar dan moeten we de cliënt weigeren.” Ja, die mogelijkheden zijn er om te weigeren. De richtlijnen van de beroepsorganisaties geven ook die mogelijkheid. Maar ja, het wordt nog heel erg gezien van: dan mis ik omzet.’ (Interview 5, compliance officer).

‘We zijn ook een kantoor in opbouw, wat moet groeien en daar horen bepaalde commerciële doelstellingen bij. Dus het is in die zin wel, vanuit dat perspectief is het lastig om nee te zeggen tegen een cliënt.’ (Interview 22, belastingadviseur).

88 Kamer voor het notariaat Amsterdam 14 november 2019, ECLI:NL:TNORAMS:2019:21.

Deze voorbeelden illustreren dat die commerciële belangen zich vooral doen voelen bij de cliëntacceptatie en bij de vraag of een bepaalde cliënt gegeven de informatie die uit het onderzoek blijkt, wel kan of moet worden geaccepteerd. Dat betekent volgens de respondenten niet dat bewust in zee wordt gegaan met cliënten die niet deugen, maar het kan wel betekenen dat poortwachters juist vanwege het belang om een nieuwe klant binnen te halen bepaalde informatie net wat rooskleuriger bekijken. De belastingadviseur die hiervoor al werd aangehaald en bij een kantoor in opbouw werkt:

‘Nou, ik denk dat er niemand is die bewust denkt “Ik weet dat dit fout is maar ik ga het toch doen want het levert euro’s op.” Maar ik denk wel dat je bent gewoon blij dat je weer een klant binnen hebt gehaald, je bent een soort van bevooroordeeld en je wil graag dat het wel kan. Dat is denk ik zo. Je wil graag dat het wel kan dus je bekijkt het misschien een beetje door een roze bril.’ (Interview 22, belastingadviseur).

Dit zou kunnen suggereren dat het voorgaande mogelijk sterker geldt voor kleinere kantoren, zelfstandigen of eenpitters en kantoren in opbouw, die om te kunnen concurreren sterk aan de wind moeten varen en wellicht een grotere klantafhankelijkheid kennen om te kunnen overleven. Tot op zekere hoogte is dat ook zo. Een kantoor dat in financieel zwaar weer zit, ervaart niet altijd de luxe om kritisch te zijn op de klanten die ze aanneemt. Tegelijkertijd is een ‘wezenskenmerk’ van de adviesindustrie dat er zo veel mogelijk declarabele uren moeten worden gedraaid, uren die in rekening kunnen worden gebracht bij de klant. Uit de interviews komt naar voren dat men in de praktijk huiverig is om de compliancekosten die men moet maken om aan de Wwft-verplichtingen te voldoen als apart te declareren uren af te wentelen op de klant. Dat betekent dat de compliancekosten meestal wel in het uurtarief verdisconteerd zitten, maar dat men de uren die men besteedt aan het cliëntenonderzoek niet in rekening kan brengen bij de klant, maar daar worden afzonderlijke *fee earners* wel op afgerekend:

‘Er zit ook wel een beetje bij (...) dat je dit eigenlijk niet goed in rekening kan brengen. Dat doe je natuurlijk uiteindelijk wel, (...), maar om nou te zeggen “ik heb een uur besteed aan het cliëntenonderzoek”, ja, dat is wel helemaal in het begin, maar het is wel even een no go in je relatie.’ (Interview 25, belastingadviseur).

‘Ze kunnen het niet doorbelasten naar hun cliënt toe. En dat is dus ook een van de redenen dat ze het niet willen doen en het uitbesteden aan hun secretaresses. Zij kunnen er geen declarabele uren van maken, dat is niet declarabel en daar word je op afgerekend aan het eind van een periode. Er wordt gewoon zoveel van je verwacht, ik begrijp het ook allemaal wel. Dus ja, er zijn mensen die er heel erg achter zitten, ook fee-earners en partners. Maar er zijn er ook genoeg die dat niet doen.’ (Interview 17, medewerker compliance).

Bovendien brengt de focus op declarabele uren mee dat in de dienstverlening het cliëntbelang centraal staat: de hulpvraag van de cliënt moet zo snel en adequaat mogelijk

worden beantwoord. Daar komt nog bij dat de meeste poortwachters de Wwft-verplichtingen niet als hun *corebusiness* beschouwen, zoals we in de eerste vertelling al zagen.

‘Omdat er zit aan de ene kant gewoon commerciële druk op. We willen gewoon deze zaak doen, het is een mooie zaak en dan gaan er allemaal mensen om papieren zitten vragen, terwijl... Graag vinkje en dan kunnen we door. Dus dat herken ik ook wel bij mezelf dat je dat, je wil dat proces graag afronden omdat je door wil. Dus dat is het, kijk het is een, dat geldt ook voor onze klanten, het is een noodzakelijke kostenpost. Ik begrijp ook wel dat die er is en we geven er ook wel serieus invulling aan, maar het is niet onze hobby om de hele dag bezig te zijn met KYC. Dus je merkt wel dat daar druk in zit van het moet goed zijn maar het moet ook efficiënt verlopen en het moet niet meer zijn dan dat noodzakelijk is.’ (Interview 16, belastingadviseur).

Kortom, er zitten in de aard van het advieswerk nogal wat *incentives* om het cliëntenonderzoek zo snel mogelijk te willen afronden. Maar daarmee neemt het risico op onzorgvuldigheden natuurlijk toe. Daar staat tegenover dat het juist ook in het commerciële belang van de onderneming kan zijn om het cliëntenonderzoek gedegen te doen. De gedachte is dan: als je je klant beter kent, kun je ook betere dienstverlening bieden.

‘Nou ik zeg wel, in mijn cursussen, als jij een goed klantenonderzoek doet, dan weet jij zoveel van je klant dat je daar ook commercieel voordeel van hebt. Want je weet precies wat hij wil gaan doen, hoe hij dat wil doen, of de structuur gewijzigd moet worden en of je erin kunt gaan adviseren of niet.’ (Interview 10, fiscaal advocaat).

Bovendien levert een eventuele straf-, tucht- of bestuursrechtelijke zaak op het moment dat er overtredingen worden geconstateerd ook reputatieschade op. Dat is eveneens niet in het belang van de onderneming.

‘En natuurlijk kun je debat hebben bij twijfelgevallen van moeten we het nou wel doen, moeten we het nou niet doen. Daar kunnen commerciële overwegingen altijd doorwegen, maar ik heb zelf de indruk hier dat ze echt voorzichtig zijn geworden vanwege reputatie. En dat is niet een soort moral eye, ook reputatie is een commerciële afweging.’ (Interview 16, belastingadviseur).

De respondenten spreken dan ook niet zozeer over een botsing van commerciële en publieke belangen waarbij het een zou prevaleren boven het ander. Het is juist vanwege die commerciële belangen dat het belang van een gedegen afweging aan de voorkant toeneemt, zo nuanceert de belastingadviseur die hiervoor al aan woord was.

‘Ja ik wil het nog iets specificeren. Als je zegt, dat zeg je niet letterlijk, maar het is niet zozeer de commercialiteit die het zo lastig maakt om die rol in te vullen. Het is een aspect dat je heel duidelijk in beeld moet hebben om het goed te doen. Dat er een fee

earner zit die ook dat eigen belang heeft. En terecht, het is een onderneming waar je in zit. Die streeft naar winst. Dat is allemaal evident. Maar, ik durf niet te beweren dat die commerciële afweging het moeilijker maakt. Het legt wel meer aandacht op de toetsing. In de wetenschap dat daar een commercieel aspect aan vastzit, moet je extra opletten. Ik denk dat de dynamiek inmiddels zo is. Maakt dat het moeilijker? Ja... er is gewoon meer aandacht voor. Zeker bij twijfelgevallen, dat er toch meerdere mensen kijken en samen een oordeel vormen en zeggen ja of nee. Ja. Begrijp je die precisering?' (Interview 16, advocaat).

Een dergelijke opvatting past in een breder perspectief op ondernemerschap waarin commerciële en publieke belangen steeds meer in elkaars verlengde komen te liggen. Daarbij past in toenemende mate ook de vraag of professionele dienstverleners bepaalde diensten of werkzaamheden nog wel zouden moeten (willen) aanbieden, zoals we in de vorige vertelling al zagen. De Wwft-verplichtingen brengen immers aanzienlijke compliancekosten mee: personeel moet worden opgeleid, het cliëntenonderzoek kost tijd en dus geld, er moet wellicht een compliancefunctie worden gecreëerd en er moet wellicht toegang tot informatiesystemen worden georganiseerd. Dat roept de vraag op of dit voor alle kantoren wel rendabel is en of een kantoor dat zich voornamelijk met bijvoorbeeld familierecht bezighoudt wel ook Wwft-dienstverlening zou moeten (willen) aanbieden.

De keerzijde hiervan is natuurlijk dat de markt voor die dienstverlening op een kleiner aantal aanbieders aangewezen raakt. Dat roept de vraag op of bepaalde dienstverlening in de toekomst nog wel betaalbaar en bereikbaar is voor het grotere publiek. Zo bleek enkele jaren geleden dat een aantal accountantsorganisatie hun vergunning om de jaarrekening van organisaties van openbaar belang (zoals beursgenoteerde ondernemingen, verzekeraars, kredietinstellingen) hadden 'teruggegeven', althans om laten zetten naar een gewone accountantsvergunning, omdat de compliancekosten niet meer opwogen tegen wat men met de controle kan verdienen.⁸⁹ Dit heeft tot gevolg dat de markt nu aangewezen is op zes aanbieders, waaronder de zogeheten Big Four-accountants, die tegen relatief hoge uurtarieven hun diensten aanbieden. Maken we de analogie naar de poortwachtersverplichtingen, dan is het niet ondenkbaar dat Wwft-plichtige diensten in de toekomst alleen nog maar bij gespecialiseerde kantoren te verkrijgen zijn. Zo zijn er al signalen dat kantoren hun Wwft-plichtige diensten in omvang terugbrengen en dat grotere advieskantoren hun dienstverlening steeds meer richten op minder, maar grotere klanten (Interview 19, kandidaat-notaris).

⁸⁹ Zie onder meer <https://www.accountant.nl/nieuws/2019/5/baker-tilly-zet-oob-vergunning-om-naar-gewone-wta-vergunning/>.

4.5.2 *Transparantie versus geheimhouding*

Naast de spanning tussen commerciële en publieke belangen is er een tweede spanning waar poortwachters mee te maken hebben die tussen de eisen die het ambt of beroep aan hen stelt en het publieke belang van misdaadbestrijding. Daarbij speelt in het bijzonder dat de transparantie en openheid die nodig zijn om aan de poortwachtersverplichtingen te kunnen voldoen op gespannen voet staan met de geheimhouding en vertrouwelijkheid die inherent is aan het beroep van de poortwachters die in dit onderzoek centraal staan. Accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen hebben een vertrouwensfunctie in de relatie met hun cliënt. Die vertrouwensfunctie impliceert een geheimhoudingsplicht die in geval van de notaris en advocaat is vastgelegd in een wettelijk erkend verschoningsrecht.⁹⁰ Dat roept de vraag op hoe het bieden van een luisterend en vertrouwelijk oor aan cliënten die mogelijk een belang hebben dat (al dan niet terecht) tegen een bepaald overheidsstandpunt indruist, zich verhoudt tot de bestrijding van misdaad. Sterker nog: gezien de grote rol die poortwachters wordt toegedicht in de strijd tegen witwassen, kan de vraag worden gesteld of een adequate invulling van de poortwachtersrol niet steeds meer vraagt om een zekere mate van professioneel wantrouwen.

Wij vroegen onze respondenten of zij deze spanning herkennen en hoe zij dit ervaren. Vrijwel alle respondenten in dit onderzoek worstelen met die geheimhoudingsplicht in relatie tot hun Wwft-verplichtingen. Vertrouwelijkheid en geheimhouding zitten in het DNA van de beroepsgroep, zo geven de respondenten aan.

‘Die geheimhouding zit er bij iedereen ingebakken, bij accountants, bij notarissen, dan zie je eigenlijk ook wel een beetje een drempel om te gaan melden. Ze willen niet te lichtvaardig melden ook. Terwijl dat melden, daar heb je niet zo veel voor nodig.’ (Interview 11, toezichthouder).

‘In je DNA als advocaat zit geheimhouding, de klant vertelt zijn issue en jij probeert dat op te lossen. In dit geval een fiscale structuur, die implementeer je dan voor hem. Gedurende het project zie je iets wat niet deugt, wanneer trek je dan aan de bel? Je moet in eerste instantie bij de klant zelf aan de bel trekken, dat is al een stap. Klanten willen vaak een tempo in de zaak, er is een bepaalde dynamiek, dan moet je zeggen dit deugt dit, dit kan niet, hier werk ik niet aan mee. Dat is het tweede punt. De eerste vraag is, wat wil je precies, dat kan eigenlijk niet. Het niet doen is nog een stapje verder. Als je het wel wil doen ga ik het melden, dat is nog een stap. Ik heb nog niet echt een idee hoe ik daar mee om moet gaan, ik zou me er erg oncomfortabel bij voelen. Zonder rugdekking van regelgeving.’ (Interview 8, advocaat).

⁹⁰ De accountant en belastingadviseur kunnen in een aantal gevallen wel een beroep doen op een zogenoemd afgeleid verschoningsrecht, namelijk in die gevallen dat zij hun werkzaamheden in opdracht van een advocaat uitvoeren.

De spanning tussen geheimhouding en transparantie doet zich voor veel respondenten vooral voor ten aanzien van de meldplicht. Die meldplicht houdt in dat transacties waarvan het vermoeden bestaat dat ze verband houden met witwassen of terrorismefinanciering moeten worden gemeld. Ook moet het worden gemeld als men de zakelijke relatie op basis van het cliëntenonderzoek weigert of stopzet en er tevens indicaties zijn dat de cliënt betrokken is bij witwassen of het financieren van terrorisme.⁹¹ Hoewel in de Wwft is geregeld dat het verschoningsrecht niet geldt in geval van de meldplicht, ervaren veel respondenten een drempel om te melden juist omdat zij vertrouwelijkheid en geheimhouding in relatie met de cliënt als kernwaarden van hun beroep beschouwen. Dat geldt wellicht sterker voor de advocatuur, die diezelfde cliënten soms ook bijstaat in procedures. Zo merkte de advocaat die voor 24 weken werd geschorst in een van de zaken die in de inleiding van dit onderzoek werd genoemd in zijn verweer op dat het ‘Een duivels dilemma is om, als advocaat in strafzaken waarbij een zeer groot gedeelte van de praktijk bestaat uit fraudedelicten, eigen cliënten aan te geven.’⁹² Onze respondenten geven in vergelijkbare bewoordingen weer dat de meldplicht op weerstand stuit.

‘Een hardcore advocaat die is toch daar de uitzondering op. Daar moet je met je probleem terecht kunnen zonder dat je achter je rug om een melding kunt krijgen.’ (Interview 18, advocaat belastingkundige).

‘Transparantie betekent eigenlijk dat je moet melden wat je hebt gezien. Dat zou het idee van geheimhouding en verschoningsrecht doorkruisen.’ (Interview 8, advocaat).

‘Naast het feit dat het bij advocaten een beetje in hun genen zit: ze houden er niet van om aan autoriteiten te gaan melden: “Wij zijn er voor onze klant dus gaan we dat niet vertellen.” Dus daar zit ook een soort weerstand in.’ (Interview 10, fiscaal advocaat).

‘Ja het besef of het idee dat je cliënt jou in vertrouwen komt vertellen wat zijn probleem is, die je dan vervolgens moet verlinken, om maar even de associatie te maken, naar de overheid. Terwijl je diezelfde cliënt bijstaat in procedures tegen de overheid op andere vlakken. Dat zorgt voor weerstand.’ (Interview 27, vertegenwoordiger beroepsorganisatie).

Hoewel we in dit onderzoek geen zicht hebben gekregen op hoe vaak afzonderlijke organisaties twijfelen over of ze wel of niet zullen melden, noch op hoe vaak ze daadwerkelijk melden, geven de meeste respondenten aan dat ze hooguit een tot enkele keren in hun carrière een melding hebben gedaan. Dat komt overeen met het beeld van de meldplicht dat de FIU jaarlijks presenteert. Zo bleek in hoofdstuk 1 al dat in 2020 slechts 0,54% van het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties afkomstig was

⁹¹ Art. 16 lid 4 Wwft.

⁹² ECLI:NL:TADRAMS:2018:240, r.o. 2.50.

van de beroepsgroepen die in dit onderzoek centraal staan. Uit de interviews komen ook verschillende voorbeelden naar voren waarin de respondenten na twijfel uiteindelijk besluiten om geen melding te maken, terwijl de grens om te melden betrekkelijk laag is: al bij een vermoeden dient te worden gemeld.

‘Een collega van mij die had bijvoorbeeld een cliënt waarvan onduidelijk was of die bepaald geld had, belastingen had ontdoken met een bepaalde constructie. Dus de vraag was eigenlijk of we daar melding van moesten maken nu we dat wisten. (...) En naarmate het dossier vorderde kwam er meer informatie naar boven. I: En is dat toen gemeld? R: Uiteindelijk was de conclusie dat het niet nodig was. Maar daar is heel veel tijd in gestoken. Dus dat is ook wel weer frustrerend gewoon intern van ja wat moet je daar nou mee.’ (Interview 13, advocaat).

Bovendien worstelen de respondenten in het bijzonder met het *tipping off*-verbod: als er een melding wordt gedaan, mag de poortwachter de cliënt hiervan niet op de hoogte brengen. Tegelijkertijd betekent een melding vaak ook dat er verscherpt cliëntenonderzoek moet plaatsvinden en dat er soms ook nieuwe verzoeken om informatie aan de klant moeten worden gedaan. Daarin zit een zekere tegenstrijdigheid, zo stellen de respondenten.

*‘Sowieso over het feit dat we melden mogen we niks zeggen, dus dat is echt bij elke communicatie zo van “let op, let op, let op” *klopt met vuist op tafel* “Praat er niet over met de klant”, want dat vinden accountants heel moeilijk. Aan de ene kant zit je natuurlijk aan tafel iets te bespreken, aan de andere kant denken ze “Ja, maar ja, het wordt gemeld bij de FIU.” (Interview 26, accountant).*

‘Hier zit meteen iets tegenstrijdigs in, want je klant wordt ineens geconfronteerd met vragen. Die vragen kunnen voor de klant uit het niets komen. Waarom ga je die ineens stellen? Terwijl die misschien wel denkt: 1 + 1 kan ook 3 zijn, in dit geval. Je mag niet zeggen: “We hebben dit nodig vanwege de meldingen die we hebben gedaan.” Dat kan niet. I: Hoe gebeurt dat dan? Kun je een voorbeeld geven? R: Wij zeggen altijd tegen de accountants: “Probeer het te verpakken als: dit heb ik nodig voor mijn controle.” In zekere zin is dat ook zo, want je moet je vanwege je controle ook aan die Wwft houden. Je zegt daar niet iets mee dat onwaar is, maar je helpt ze wel een beetje met hoe krijg je die informatie los, want zij weten het ook niet. Zij moeten dat allemaal wel gaan opvragen. Zij hebben contact met die klant.’ (Interview 23, jurist medewerker AML-office).

Voor accountants speelt bovendien mee dat het *tipping off*-verbod op gespannen voet staat met de verplichting vanuit de Wet toezicht accountantsorganisaties (verder: WTA) om in geval van fraude juist in gesprek te gaan met de cliënt om ervoor te zorgen dat de gelegenheden die aanleiding gaven tot de fraude tijdig kunnen worden opgelost

of aangepakt. Tegelijkertijd betekent een geconstateerde fraude al snel ook een melding in het kader van de Wwft. Die situatie plaatst de accountant in een spagaat.

‘De accountant moet volgens de WTA kijken naar fraudes die een materiële impact hebben op de jaarrekening van de controleklant (...) terwijl de ongebruikelijke transactie in de zin van de Wwft al een paar tientjes kan zijn. Dat is denk ik voor de accountant heel moeilijk. Die is opgeleid met die fraudebril te kijken en die materialiteit te beoordelen. Het proces is dan ook heel anders, want fraude betekent dat je in gesprek moet gaan met je klant, je moet er onderzoek naar doen en indien mogelijk moet je een melding doen, terwijl de Wwft-meldplicht eigenlijk zegt: je mag het helemaal niet bespreken met je klant. Je moet melden en je hebt tipping off. Dus dat botst heel erg.’ (Interview 23, advocaat).

Tot slot worstelen de respondenten met de vraag hoe om te gaan met het beëindigen van de relatie met een klant. Onder welke voorwaarden kan en mag dat? Wat zijn daarvan de gevolgen? En welke risico's lopen poortwachters op civielrechtelijke claims van klanten die het oneens zijn met het opzeggen van de dienstverlening? De respondenten verwijzen daarbij naar verschillende procedures die de afgelopen jaren tegen banken werden aangespannen voor het beëindigen van de klantenrelatie om aan hun Wwft-verplichtingen te kunnen voldoen. Zo'n rechtszaak is een schrikbeeld voor veel respondenten: het kost tijd, geld en leidt tot reputatieschade. Ook is de uitkomst niet altijd in het voordeel van de bank. Zo oordeelde het gerechtshof Amsterdam in januari 2020 in een kort geding dat saunaclub YinYang tegen ING Bank had aangespannen dat de bank de rekening van de saunaclub niet mocht opzeggen, ondanks dat er voornamelijk met contanten werd betaald en dit een risico vormt voor witwassen.⁹³ Maar er is voor notarissen en accountants in het bijzonder nog een tweede reden waarom het weigeren of stoppen van een klantrelatie in de praktijk dilemma's oplevert. De notaris heeft namelijk een ministerieplicht.⁹⁴ Die plicht houdt in dat de notaris niet alleen bevoegd, maar ook verplicht is om de in de wet aan hem opgedragen werkzaamheden te verrichten. Om te borgen dat in beginsel eenieder toegang heeft tot de notaris, mag een notaris dus niet zonder meer zijn werkzaamheden weigeren. Dat kan alleen – en in dat geval is de notaris het ook verplicht – wanneer:

‘naar zijn redelijke overtuiging of vermoeden de werkzaamheid die van hem verlangd wordt leidt tot strijd met het recht of de openbare orde, wanneer zijn medewerking wordt verlangd bij handelingen die kennelijk een ongeoorloofd doel of gevolg hebben of wanneer hij andere gegronde redenen voor weigering heeft’.⁹⁵

⁹³ ECLI:NL:GHAMS:2020:121.

⁹⁴ Art. 21 Wet op het notarisambt.

⁹⁵ Art. 21 lid 2 Wet op het notarisambt.

Dat impliceert dat de notaris moet doen wat een cliënt van hem verlangt, maar hij moet vervolgens wel controleren of zijn werkzaamheden naar zijn overtuiging of vermoeden in strijd zijn met het recht of de openbare orde of tot ongeoorloofde uitkomsten kunnen leiden (Mellema-Kranenburg, 2020). Hoewel de ministerieplicht in het verlengde ligt van de verplichtingen in de Wwft – een vermoeden van fraude of witwassen zou betekenen dat de notaris zijn diensten moet weigeren – worstelen veel notarissen met de toepassing ervan in de praktijk. Een belangrijke reden daarvoor is dat het voor notarissen vaak helemaal niet zo duidelijk en moeilijk te achterhalen is wat het doel van hun dienstverlening is. Zo is de oprichting van een besloten vennootschap (verder: bv) een volstrekt legale aangelegenheid, maar als die bv vervolgens (ook) wordt gebruikt om belasting te ontduiken dan had de notaris zijn medewerking niet moeten verlenen. De vraag is of dat op het moment van oprichting wel te achterhalen is. Een notaris geeft een voorbeeld:

‘En een dilemma bijvoorbeeld, nou ja, dat is alweer een tijdje geleden. Dat iemand zegt ik wil een bv oprichten want ik wil een autohandel beginnen, het was een buitenlandse man, hij had al een verhaal, hij woonde in Utrecht, hij ging in Utrecht een bedrijf oprichten, hij kwam niet uit het niks, maar ergens merk je dan toch van “mmm, mmm.” Daar hebben we het ook met z’n allen over gehad, maar moet je dan omdat je überhaupt bedenkt dat het een buitenlandse man is en hij gaat in auto’s, mag dat dan niet? Ja weet je, je googelt en je vindt helemaal niks raars, wat moet ik dan? Dus die hebben we ook gewoon opgericht, vervolgens betaalde hij z’n rekening niet, beantwoordde hij zijn mails niet meer. Dan denk je wel “shit shit shit, dit voelde wel al een beetje.” Maar ja, we hebben het er met z’n allen over gehad, maar dat zijn wel van die situaties waarin ik dan achteraf denk: ik weet niet wat ik had moeten doen. Had ik het dan niet moeten doen? Ik zie daar dan ook niet de aanwijzing voor. (...). Maar ja, als het achteraf fout is gegaan, mensen zeggen ja maar dit had je toch op je klompen kunnen aanvoelen. Aan de andere kant denk ik, het feit dat iemand een bv opricht, dat is wat, als iemand aandelen overneemt is het misschien een ander verhaal, want dat kan een transactie zijn waar iets mis mee is. Maar het oprichten an sich, van een bv, is niet per definitie iets wat fout is. Dan houdt het op. Maar in zo’n geval denk ik wel goh, hadden we nou maar gewoon die verklaring van geen bezwaar, dan had je toch iets meer het gevoel ik ben gedekt want de overheid heeft hiernaar gekeken.’ (Interview 12, notaris).

Ook voor accountants geldt dat ze niet zonder meer afscheid kunnen nemen van een klant. Voor bepaalde organisaties is een accountantscontrole van de jaarrekening immers verplicht, dus daarvoor moet men bij de accountant terecht kunnen, zo legt een advocaat die accountants adviseert uit:

‘Voor ons geldt, met name als je lopende controle opdrachten hebt, dat kan een extreme impact hebben op de klant. Want als wij gedurende een lopende controle tegen de accountant zeggen “We doen het niet meer...” Je hebt twee regels die zeggen: “Als be-

stuur moet je binnen negen maanden na afsluiting van het boekjaar deponeren.” Dat betekent dat bestuursaansprakelijkheid mogelijk is, dus dat zijn onwils verregaande gevolgen. Dat kan maar niet zo. En dat zijn de grote dilemma’s die poortwachters hebben. Ik heb gisteren toevallig een consultatie gelezen van DNB. Die hebben nu eindelijk na drie jaar een nieuwe leidraad Wwft en sanctiewet uitgebracht. Daarin stond dan ook een hoofdstukje over als je klant iets verkeerd doet, ja, dan moet je de relatie opzeggen. Toen dacht ik bij mezelf: onder welke steen heb je geleefd als toezichhouder? Als je ook de rechtspraak bekijkt en de dilemma’s, hé. Je kunt dan wel heel simpel zeggen: “We willen het doen.” Natuurlijk, iedereen wil ervan af, maar je kan er niet zomaar vanaf. (Interview 23, advocaat).

Bovendien, zo geeft zijn collega aan, geeft het stoppen van de cliëntrelatie geen garantie dat er dan geen fraude of witwassen plaatsvindt. Sterker, deze respondent suggereert dat het er alleen maar toe leidt dat een deel van de problematiek in toenemende mate buiten het zicht van poortwachters en de autoriteiten zal plaatsvinden. Zo bezien zou het zelfs in het publieke belang zijn om de klant aan boord te houden:

‘Het is niet dat je het idee hebt dat als wij met deze klant stoppen, dan wordt de wereld een stukje beter, gaat er minder worden witgewassen. Soms is het, denk ik, vanuit een breder perspectief juist belangrijk om een bepaalde klant wel te controleren. Juist wel dat fiscaal. Dat maakt allemaal niet dat die klant ineens bonafide wordt als jij hem de deur wijst.’ (Interview 23, jurist medewerker AML-office).

Samengevat, laten de hiervoor genoemde voorbeelden zien dat poortwachters verschillende dilemma’s ervaren in de uitvoering van hun poortwachterschap. Die dilemma’s zijn terug te voeren op het feit dat hun beroep zich vanuit *het wezen* minder goed verhoudt tot *compliance*-verplichtingen die een publiek doel dienen. Dat uit zich onder andere in een gevoelde onmogelijkheid om *compliance*-verplichtingen te prioriteren binnen het ondernemerschap en in een intrinsieke, beroepsmatige, maar ook commercieel gedreven onwil en gevoelde onmacht om afbreuk te doen aan de vertrouwensrelatie met de cliënt. Dat roept de vraag op over welke handvatten of hulpstukken poortwachters kunnen beschikken om aan het poortwachterschap goed invulling te kunnen geven en wat zij in de dagelijkse praktijk juist missen. Hierover gaat de volgende vertelling.

4.6 Het tekort van de poortwachter

In de interviews hebben we de respondenten gevraagd welke factoren een rol spelen bij de invulling van het poortwachterschap. Wat is nodig om aan de rol van poortwachter goed invulling te kunnen geven? En welke factoren belemmeren dat? Deze factoren tezamen vormen de vertelling ‘Het tekort van de poortwachter’. Deze vertelling ligt in het verlengde van de vorige vertelling en laat zien hoe poortwachters te midden van de spanning tussen juridische en maatschappelijke verwachtingen enerzijds en commer-

ciële belangen en professionele waarden anderzijds een behoorlijk ‘tekort’ ervaren om aan het poortwachterschap goed invulling te kunnen geven. Dat tekort bestaat uit verschillende elementen die we hier beschrijven onder de driedeling kennen, kunnen en willen (vgl. Nelen et al., 2021). Kennen heeft betrekking op de kennis van de wet- en regelgeving en de verplichtingen waaraan men moet voldoen. Kunnen gaat over de mogelijkheden en beperkingen om aan die verplichtingen te voldoen. Willen heeft tot slot betrekking op de bereidheid om aan de verplichtingen te voldoen. Hoewel deze elementen met elkaar samenhangen en elkaar ook beïnvloeden, bespreken we ze hierna in eerste instantie afzonderlijk van elkaar.

4.6.1 *Kennen*

Het naleven van de poortwachtersverplichtingen staat of valt in de eerste plaats met kennis van de wettelijke verplichtingen en inzicht in hoe daaraan voldaan kan en moet worden. Met betrekking tot die kennis zien we allereerst dat de respondenten worstelen met de omvang van de wetten en regels waaraan men moet voldoen alsmede het bijhouden van de frequente veranderingen daarin. Voor veel respondenten geldt dat de poortwachtersverplichtingen slechts een van de vele kaders zijn waar ze aan moeten voldoen, zo merkt een toezichthouder op:

‘Als je accountant bent, ik heb ook in een praktijk gezeten, er komt zoveel op je af van wet- en regelgeving. De Wwft is er maar een onderdeelje van. Wij zijn er elke dag mee bezig. Voor een accountant is het maar een van de vele regels waar hij aan moet voldoen, de Wwft, of een van de vele wetten. Dus, we zijn er wel realistisch in, ja, ja. Maar goed, als we signalen hebben en het is echt fout dan pakken we ook wel door, met boetes.’ (Interview 11, toezichthouder).

Daar komt bij dat niet alle werkzaamheden van poortwachters per definitie onder de reikwijdte van de Wwft vallen. Zo werd in paragraaf 4.2 al gesproken over de uitzondering voor de advocatuur in het geval de werkzaamheden zien op het bepalen van de rechtspositie van een cliënt of het verlenen van rechtsbijstand in een concreet geding (de zogeheten ‘procesvrijstelling’). Ook voor de andere beroepsgroepen die in dit onderzoek centraal staan, kan deze uitzondering aan de orde zijn. Dat betekent dat, afhankelijk van de omvang van het kantoor en het type werkzaamheden dat men aanbiedt, de Wwft soms maar een klein onderdeel van de werkzaamheden uitmaakt waardoor men daarin onvoldoende expertise opbouwt. Gezien de ontwikkelingen die in het vorige hoofdstuk besproken zijn, is dergelijke expertise volgens de respondenten inmiddels wel nodig om goed invulling te kunnen geven aan de poortwachtersverplichtingen. Een respondent die ook cursussen op het terrein van de Wwft verzorgt, geeft aan er inmiddels een weektaak aan te hebben om ‘alles’ bij te houden:

‘Zo ben ik er ook eigenlijk min of meer ingerold, we hadden vroeger de WID en de MOT, nou dat was op kantoor echt gedoe, ja wat moeten we ermee? En toen kwam ik

hier net werken en toen was het “ga jij je er maar in interesseren.” Nou, oké. En zo ben ik daar een beetje ingerold en het wordt gewoon steeds meer en intensiever. Dus de wetgeving neemt zeker de laatste vijf jaar toe, het explodeert gewoon aan wet- en regelgeving. En ik merk, ik denk dat ik gemiddeld zeven dagen per week bezig ben om alles bij te houden. (...). Maar het is ongelooflijk veel en het is ook gewoon moeilijk om het allemaal goed te kunnen plaatsen.’ (Interview 19, kandidaat-notaris).

Daar komt bij dat de Wwft open normen bevat die in de praktijk moeten worden ingevuld en toegepast. Zo moeten poortwachters een risicobeleid voeren dat hen in staat stelt het potentiële risico op witwassen bij de klant te kunnen inschatten en beschrijven welke maatregelen men treft om de verschillende risico's te beheersen en te monitoren. De Wwft schrijft echter niet voor hoe dat risicobeleid eruit moet zien. Dat heeft als voordeel dat poortwachters relatief veel vrijheid hebben in de wijze waarop ze de normen invullen en welke middelen ze daartoe inzetten. Maar het betekent ook een zekere ‘vagueness by design’ (Eren, 2020: 5). Veel respondenten worstelen met deze relatieve openheid in de wet- en regelgeving.

‘De verplichtingen die dan invulling moeten geven aan die poortwachtersfunctie heel erg vaak heel erg breed zijn, heel erg veel omvattend zijn en ook vaak niet altijd zo duidelijk gedefinieerd en geformuleerd waardoor die poortwachters niet altijd weten waar ze aan toe zijn.’ (Interview 15, belastingadviseur).

Uit de interviews komt naar voren dat de respondenten in de praktijk in het bijzonder worstelen met het toepassingsbereik van de Wwft. Hiervoor zagen we al dat niet alle werkzaamheden onder de reikwijdte van de Wwft vallen en dat poortwachters daardoor ook niet altijd voldoende expertise in de Wwft opbouwen. Voor belastingadviseurs en accountants geldt dat al hun werkzaamheden in beginsel onder de Wwft vallen tenzij ze onder de reikwijdte van de zogenoemde procesvrijstelling vallen. Voor advocaten en notarissen geldt dat er ook nog sprake moet zijn van Wwft-plichtige diensten. Zo geldt de Wwft in beginsel niet voor advieswerkzaamheden die betrekking hebben op bijvoorbeeld het opstellen van een testament of het regelen van een scheiding, maar wel voor het beheer van vennootschappen. Ondanks dat die Wwft-plichtige diensten in de wet limitatief omschreven zijn, levert het toepassingsbereik van de Wwft in de praktijk geregeld discussie op en is het niet altijd duidelijk wanneer iets wel of niet onder de Wwft valt. Twee voorbeelden:

‘Het toepassingsbereik van de Wwft is onduidelijk. Voor een bank niet, alles wat die bank doet daar geldt Wwft voor, maar voor advocaten en notarissen niet. Vraag: ik stel een contract op, een sublicentiecontract, is de Wwft van toepassing of niet? Nou dat staat niet in de wet. En ik kan een heel goed betoog houden, zowel dat de Wwft van toepassing is als dat de Wwft niet van toepassing is. Ik weet zeker dat ik het zo kan formuleren dat jullie beide versies geloven. Nou, dat is eigenlijk, dat vind ik zelf een

van de moeilijkste vragen: het toepassingsbereik van de wet. Dat zou eigenlijk beter moeten denk ik. Duidelijker.’ (Interview 19, kandidaat-notaris).

‘Want we zijn echt heel druk geweest de afgelopen maanden met überhaupt het hele Wwft kantoorbeleid en proberen het zo idiot proof te maken voor mensen, dat je veel makkelijkere stroomschema’s hebt, is nu dit of dit een Wwft-plichtige dienst. Dat vind ik ook een ingewikkelde, daar loop ik ook dagelijks tegenaan. In de Wwft staat dat beheer van vennootschappen valt ook onder de Wwft, alleen nergens, in de memorie van toelichting, is uitgelegd wat dat inhoudt, het beheer van vennootschappen. Het oprichten, leveren van aandelen, dat is duidelijk, snap ik ook, maar het beheer van een vennootschap, is dan een statutenwijziging waarbij ik de naam van een bv verander, is dat een Wwft-plichtige dienst? Ja, uiteindelijk hebben we maar gezegd, laten we het maar doen, want niemand weet wat het beheer van vennootschap is. Maar ook dat werk levert allemaal gedoe op, terwijl ik denk, weet je, door de naam te wijzigen, kan er volgens mij niet per se heel veel gebeuren. En zo zijn er heel veel van die voorbeelden.’ (Interview 12, notaris).

Tegelijkertijd kan bepaalde dienstverlening bij aanvang wellicht niet onder de Wwft vallen, maar na verloop van tijd wel, bijvoorbeeld als blijkt dat bij een boedelscheiding ook sprake is van aandelen of vermogen in buitenlandse vennootschappen. Dat betekent dat voor elke op zichzelf staande dienst moet worden bepaald of de Wwft van toepassing is (Matroos & Schoonbeek, 2019). Om ervoor te zorgen dat er in de praktijk geen discussie ontstaat over welke eisen van toepassing zijn, hebben diverse kantoren waar verschillende specialismen bij elkaar zitten ervoor gekozen om al hun dienstverlening Wwft-plichtig te maken. Daarbij spelen ook commerciële motieven een rol, in het bijzonder het voorkomen dat cliënten in de praktijk binnen hetzelfde kantoor met wisselende eisen te maken krijgen voor verschillende diensten, zo maakt het volgende citaat duidelijk:

‘Er is in de wet een uitzondering voor werkzaamheden in de advocatuur. Daar maken wij geen gebruik van. Vanwege het feit dat wij met meerdere praktijkgroepen zitten en dat er heel veel overlap is. Het is erg klant- en collega-onvriendelijk als je met een cliënt aan het werk bent en zegt: “Op basis van die werkzaamheden hoeven we niet te identificeren” en dan vindt de cliënt dat we goed werk verrichten, vraagt om een notaris die voor hem de oprichting kan doen, “Ja hoor” en dan begint de notaris met de vraag: “Waar zijn alle gegevens?” Dan komen we bij de cliënt en dan geeft de cliënt aan “Maar we kennen jullie nu al twee jaar, dus waarom moeten we dat nu ineens gaan aanleveren?” Nou, dat hebben we gezegd dat we daar per direct mee stoppen. Iedereen is Wwft-plichtig, voor alle werkzaamheden, geen uitzondering.’ (Interview 17, medewerker compliance).

Omgekeerd kan dezelfde situatie ertoe leiden dat kantoren de keuze maken bepaalde werkzaamheden buiten de reikwijdte van de Wwft te laten vallen:

‘De open normen zien op allerlei terrein, maar zelfs op het terrein van de reikwijdte van de Wwft, of de wet überhaupt van toepassing is. Dus ik denk dat het dilemma van de advocatuur is, zeker de grote advocatuur, het onderscheid Wwft niet-Wwft. Je zit met een team, je werkt met z’n allen. Het gaat over financieren, het gaat over mogelijke transacties, het gaat om scenario’s, er komt een stukje tekst bij, er komt een stukje dit bij en dat. Je kunt het niet uit elkaar trekken. Om die reden zegt zo’n kantoor “Doe het maar niet als Wwft.” Ik zeg “Er wordt toch fiscaal advies gegeven ook?” Reactie: “Ja ja... moeten we daar dan een apart dossier voor aanmaken en een apart cliëntenonderzoek voor doen?” Ik zeg: “Ja eigenlijk wel. Ik snap dat het enorm onhandig, onpraktisch is. En eigenlijk zou dat deel van het dossier door iemand anders moeten worden gedaan. Anders kun je het dossier niet scheiden.” Reactie: “Ja jeetje, ik ben fiscaal advocaat, ik kan allebei. Daarom ben ik dat.” Dus dat is een concreet dilemma.’ (Interview 10, fiscaal advocaat).

De paradox is natuurlijk dat dezelfde relatieve openheid van de wet- en regelgeving die men in de praktijk lastig vindt, er ook toe leidt dat men soms – onterecht – de keuze maakt om bepaalde dienstverlening niet onder de Wwft te laten vallen, waardoor het opbouwen van een kennispositie lastiger wordt en het risico op het niet goed toepassen van de verplichtingen toeneemt. In de afgelopen jaren hebben de verschillende toezichthouders en beroepsverenigingen dan ook de nodige *guidance* gepubliceerd om de praktijk te ondersteunen bij de uitvoering van de Wwft-verplichtingen in de praktijk. Zo zijn er naast de algemene leidraad vanuit de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid (2020) voor de verschillende beroepsgroepen specifieke leidraden gekomen die parallel aan de wijzigingen in wet- en regelgeving ook geregeld worden aangepast. Ook is er een Wwft stappenplan gekomen (Snijder-Kuipers, Tilleman & Kolkman, 2020) en publiceert de FATF geregeld *best practices* ten aanzien van de toepassing van de internationale richtlijnen in de praktijk. Toch is dat volgens de betrokkenen niet altijd genoeg. Uit vrijwel alle interviews komt naar voren dat de respondenten in de praktijk een gebrek aan *guidance* ervaren over hoe ze de Wwft-verplichtingen moeten uitvoeren. Daarbij spelen twee aspecten een rol. In de eerste plaats geven de respondenten aan dat zij een gat ervaren tussen enerzijds de *guidance* die geboden wordt en anderzijds de behoefte aan handvatten in een concrete casus die ze voor zich hebben. Veel van de voorbeelden die aangeboden worden, zijn volgens de respondenten algemeen en hebben betrekking op ‘laaghangend fruit’ (Interview 21, compliance officer): relatief simpele casuïstiek, terwijl de praktijk volgens de respondenten complexer is.

‘Nederland denkt heel erg vanuit de romantische gedachte zeg ik weleens, de bakker op de hoek. Gewoon een heel simpel eenmanszaakje, misschien een bv waar gewoon meteen een dga-structuur in zit. Ja dan is het evident wie je aandeelhouder is. (...) Ja dat zijn de grootste open deuren die je kunt intrappen. Dat zijn de meest makkelijke voorbeelden die er zijn. Maar laat ik heel eerlijk zijn, de doordachte crimineel en de doordachte witwaspatronen, ja dat zijn niet de voorbeelden die vanuit het BFT wor-

den genoemd. En al helemaal niet in de belastingadviespraktijk.’ (Interview 14, advocaat).

‘Het is heel makkelijk om precies te zeggen wat er in de Wwft staat. Alleen de praktijk is nooit zo zwart-wit. Zij (de toezichthouders, red.) lezen ongeveer nog een keer de wet voor je. Ja dat snap ik ook maar in de praktijk is de casus nooit zoals die precies in de wet staat.’ (Interview 12, notaris).

Deze citaten suggereren een behoefte aan meer concrete handvatten over hoe de Wwft in de praktijk moet worden ingevuld, zo merkt een respondent op:

‘En dan krijg je dus, dat zie je ook in die wetgeving heel mooi, je zag eerst nou dan moest je afvinklijstjes. Dan was iedereen boos en zei “Ja we willen geen afvinklijstjes.” “Oké” zei de wetgever, “dan doen we een open norm, je moet je cliënten identificeren.” Dan roept iedereen tegen mij “Kun je me even een lijstje geven?” Dus eigenlijk willen we wel de afvinklijstjes, maar we willen het gevoel hebben alsof we ze zelf bedacht hebben.’ (Interview 19, kandidaat-notaris).

Daarmee raken we een tweede aspect met betrekking tot *guidance*. Met de derde anti-witwasrichtlijn maakte de tot dan toe gehanteerde *rule based*-benadering, waarin aan de hand van lange lijsten indicatoren witwasrisico's werden voorgeschreven, plaats voor een zogeheten *risk based*-benadering waarin poortwachters zelf een inschatting moeten maken van de witwasrisico's. Die *risk based*-benadering impliceert volgens de betrokkenen dat ze beleid moeten maken over hoe ze met specifieke risico's omgaan en ook moeten uitleggen hoe ze concrete casuïstiek in het licht van hun eigen beleid hebben beoordeeld. Hoewel de introductie van de *risk based*-benadering voor een belangrijk deel was ingegeven door de wens vanuit de betrokken poortwachters voor meer autonomie en flexibiliteit ten aanzien van hoe ze invulling geven aan de Wwft, geven de respondenten aan dat dit voor hen op gespannen voet staat met de wijze waarop toezichthouders en handhavers vervolgens omgaan met geconstateerde regelovertredingen. Toezichthouders en handhavers opereren in de praktijk immers vanuit de *‘benefit of hindsight’* (Interview 24, beroepsvereniging; Interview 16, advocaat; Interview 11, toezichthouder): ze beoordelen casuïstiek, waarin bovendien vaak al is geconstateerd dat men niet aan de Wwft-verplichtingen heeft voldaan, achteraf en geven dan aan wat anders of beter had moeten. Net als de respondenten in de onderzoeken van Rakké en Huisman (2020) en Eren (2020), hebben de respondenten in dit onderzoek het gevoel dan te worden afgerekend op zaken die ze vooraf helemaal niet hadden kunnen zien of op inzichten die er eerder niet waren.

‘En dan moet je gewoon keuzes maken en dan moet je soms, nou ja, maar het beste doen, en dat doe je dan met volle overtuiging en dat maakt het soms zo eng als je dan de ambtenaren van de andere kant hoort, en jij gaat mij achteraf beoordelen of ik op dat moment een goede keuze heb gemaakt terwijl je die misschien met alle beste be-

doelingen, integer, met al het onderzoek dat je kon doen, volkomen gemotiveerd maakt, ik ben dan zo bang dat achteraf als het dan toch fout blijkt te zijn dat je dan dus afgerekend wordt door mensen die het alleen maar vanuit de theorie bekijken en dan achteraf zeggen, domme notaris, dit had je natuurlijk toch ook zo nooit moeten doen.’ (Interview 12, notaris).

Een respondent die een uitgebreide jurisprudentie analyse had gemaakt van strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke uitspraken over de meldplicht geeft aan dat het op basis van die jurisprudentie ook moeilijk intern beleid maken is, omdat elke rechter de meldplicht op een andere manier uitlegt:

‘Wat ik vooral heb geconstateerd voor de meldplicht is dat de rechter gewoon gaat kijken of het een ongebruikelijke transactie is. Daar pakt hij de ene keer de meldindicatoren bij die zijn gepubliceerd door de BFT en de andere keer pakt hij daar iets anders bij, soms verzint hij het zelf, soms zegt hij dat de indicatoren alleen hulpstukken zijn, een andere keer zegt hij dit, dit en dat. Die leidraden en richtsnoeren hebben best wel vaak omschreven indicatoren staan, zoals een transactie die niet past bij het sociaal-economisch profiel van de klant, die zijn natuurlijk multi-interpretabel op zichzelf. Die rechter gaat er dan gewoon wat van vinden en zegt dan: “Je had dus moeten melden.” Die gaat niet zo goed kijken naar welke analyse jij daarop hebt losgelaten en of hij dat redelijk vindt. Dat is wat ik in de meeste jurisprudentie tegenkom, plus dat er anders wordt omgegaan met die leidraden en richtsnoeren elke keer. Als je je eigen beleid opschrijft, dan kun je natuurlijk ook nooit heel erg specifiek maken wanneer je wel of niet moet melden. Je kan er nooit een nette optelsom van maken. Wat vinden we nou van deze transactie? Allerlei factoren kunnen van invloed zijn op die beoordeling. Je krijgt ook nooit een beleid dat zo gedetailleerd is dat je daar alle beslissingen mee kunt afdoen. Omdat er die ruimte zit, kan een ander zeggen dat je het verkeerd hebt gedaan.’ (Interview 23, jurist medewerker AML-office).

Het voorgaande maakt dat de respondenten zich in geval van twijfel over de toepassing van de Wwft ook niet of nauwelijks wenden tot die instanties die een adviesfunctie hebben in het kader van de toepassing van de Wwft. Zo werd in het notariaat in 1997 de figuur van de vertrouwensnotaris geïntroduceerd: een notaris die beroepsgenoten vertrouwelijk kan adviseren over onder andere de Wwft. Advocaten die vragen hebben over de toepassing van de Wwft kunnen daarvoor onder andere terecht bij het Kenniscentrum Wwft van de Nederlandse orde van advocaten. Ook kunnen de betrokken beroepsgroepen bij het BFT terecht in geval van vragen over de toepassing van de Wwft. Er zijn – voor zover ons bekend – geen cijfers bekend over hoe vaak de vertrouwensnotaris wordt geraadpleegd. Ook het BFT rapporteert niet over hoe vaak zij vragen over (toepassing van) de Wwft ontvangt. In 2020 behandelde het Kenniscentrum Wwft 219 adviesaanvragen, dat was een lichte toename ten opzichte van 2020 (Het Dekenberaad, 2021: 14). Geen van de voor dit onderzoek geïnterviewde respondenten had weleens contact opgenomen met de hier genoemde mogelijkheden om advies te

vragen. Geconfronteerd met een twijfelgeval of een ethisch dilemma, zouden zij vooral hun kantoorgenoten consulteren.

Al met al, zorgt het ervaren gebrek aan *guidance* gecombineerd met de angst voor sancties voor onzekerheid bij de betrokkenen die – zoals we eerder zagen – tot allerlei ongewenste effecten kan leiden, zoals het afstoten van dienstverlening en overrapportering. Volgens de respondenten is een van de grootste uitdagingen voor het anti-witwasbeleid van de komende jaren om de *guidance* zo vorm te geven dat het de poortwachters concretere handvatten oplevert, zonder dat het hun eigen verantwoordelijkheid ondermijnt. Een respondent vat het nog eens kernachtig samen:

‘Hoe concreter je als toezichthouder wordt, hoe luier de sector wordt en minder na gaat denken. Er worden vandaag de dag witwasconstructies bedacht, waar wij niks vanaf weten en poortwachters ook niet. En dat er daarna wordt gezegd: “Ja, maar dat past niet binnen de drie kaders die jij hebt geschept als toezichthouder, dus ik had er niks mee kunnen doen.” Ze willen je natuurlijk scherp houden. Het heeft heel veel impact op elkaar. Aan de ene kant zeggen die poortwachters: “Ik krijg er pijn van in de buik als ik niet weet wat ik moet doen. Ik ben toch bang dat ik het verkeerd doe. Help!” Dan zegt de toezichthouder: “Ik geef jullie hulp, maar ik wil ook niet te gedetailleerd zijn.” Het is een onwijs moeilijk iets om in balans te brengen.’ (Interview 23, advocaat).

4.6.2 **Kunnen**

Naast kennis van wet- en regelgeving, moeten professionele dienstverleners ook voldoende geëquipeerd zijn om aan de verplichtingen te voldoen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de juridische (on)mogelijkheden om aan de wet- en regelgeving te voldoen, de databestanden en systemen waarover men beschikt of kan beschikken om onderzoek te doen naar cliënten en de herkomst van vermogen, maar ook over de hoeveelheid tijd en capaciteit die beschikbaar is om zaken te doorgronden alsmede de positie van de poortwachter ten opzichte van andere dienstverleners in de ‘keten’.

Een eerste aspect dat in de interviews is genoemd, betreft de tijdsdruk waaronder poortwachters beslissingen moeten nemen. Klanten willen vaak snel bediend worden en dat betekent in de praktijk dat men veelal al begint met de dienstverlening nog voordat het cliëntenonderzoek volledig is afgerond.

‘Waar nog wel eens een squeeze in zit is in de timing. Soms willen ze snel, snel, snel. En terwijl zo’n Wwft-procedure, dat kost gewoon tijd. Ook voor mezelf en ik moet altijd weer nadenken wat ik nodig heb, welke formulieren er nodig voor zijn. Dus dan open je toch.... Dit is anoniem hè? Dan open je toch vaker een dossier en dan begin je alvast. (...). En zo heb je stiekem toch weleens dat je halverwege het proces pas de stukken binnenkrijgt. Ik heb nog nooit gehad dat het uiteindelijk niet gelukt is, want

wat [R1] ook zegt, je hebt toch ook vaak een onderbuikgevoel, dus als dat niet goed is dan doe je het niet. Maar voor een vertrouwde klant ofzo of een groot, wat ik zei een groot miljoenenkantoor, je weet eigenlijk wel dat het een bonafide partij is, dus dan begin je maar.' (Interview 13, advocaat).

Hoewel de Wwft ruimte laat om de dienstverlening al aan te vangen voordat het cliëntenonderzoek is afgerond,⁹⁶ brengt dat wel een ingewikkelde situatie mee op het moment dat uit het cliëntenonderzoek informatie naar voren komt op basis waarvan de dienstverlening zou moeten worden gestopt. Er zijn immers al kosten gemaakt die wellicht niet meer kunnen worden gedeclareerd, de klant heeft geen incentive meer om nog te betalen voor een rekening die nog open stond en de situatie levert wellicht een meldingsplichtige casus op. Met andere woorden: het is dan niet meer zo gemakkelijk om de dienstverlening ook daadwerkelijk te stoppen.

'De kern blijft dat je aan het begin, in het primaire, prille proces, vooraan, al je relevante toetsen doet. Want daar heb ik ook een aantal cases van gehad waarbij men al begonnen was met de dienstverlening zonder het onderzoek af te ronden, ik vervolgens even ging spitten en er kwam informatie naar voren waarbij je zegt: "Dit kan niet, hier moet je niet mee doorgaan!" Maar je bent wel begonnen met de dienstverlening en hoe draai je je daar nog uit? Dat is natuurlijk de reden van de regel van de Wwft: pas beginnen met de dienstverlening zodra het cliëntenonderzoek is afgerond. In de praktijk levert het natuurlijk wel spanningen op. Dan krijg je altijd te horen: "Er is spoed." Als er spoed is (...) dan moet je heel voorzichtig worden, zeker als het complex is en het niet even een abc'tje is. (...). Ja dan gaan bij mij alle alarmbellen af.' (Interview 5, compliance officer).

Tijdsdruk staat echter niet op zichzelf, en zou zo beschouwd wellicht eerder een kwestie van willen dan van kunnen zijn, maar zorgt er in combinatie met grote hoeveelheden informatie die poortwachters tot zich moeten nemen en moeten doorgronden wel voor dat zaken over het hoofd kunnen worden gezien waardoor poortwachters onbedoeld kunnen meewerken aan witwassen.

Die combinatie van tijdsdruk en grote hoeveelheden informatie speelde een rol in de zaak van de notaris en kandidaat-notaris waar dit onderzoek mee begon.⁹⁷ Het betrof hier aanvankelijk de oprichting van een bv. Op 31 maart 2015 ontving de kandidaat-notaris het verzoek van de cliënt om zodra zij daartoe een e-mail (van een derde) ontvangt de aandelen van die bv over te dragen aan een ander. Die e-mail ontvangt de kandidaat-notaris in de vroege ochtend van de volgende dag, waarna zij de stukken voor de aandelenoverdracht opstelt. Vervolgens wordt er nog een aantal keer heen en weer gemaild tussen de verschillende betrokkenen, inclu-

⁹⁶ Art. 4 lid 3 Wwft.

⁹⁷ ECLI:NL:TNORSHE:2018:1.

sief de kandidaat-notaris. Die e-mails bevatten allerlei bijlagen waaronder een powerpointpresentatie met een schematische weergave van de relaties tussen de verschillende ondernemingen een stappenplan waaruit bleek dat een en ander slechts bedoeld was als schijnconstructie. De kandidaat-notaris verklaarde ter zitting dat zij onvoldoende acht had geslagen van alle informatie in die bijlagen. Ze had de email 's ochtends vroeg op haar mobiele telefoon gezien en had die beschouwd als het signaal dat er een 'go' was voor de opdracht en zij zo snel mogelijk aan de slag moest gaan. Bovendien waren niet alle bijlagen, waaronder ook aangehechte e-mails, aan haar gericht. Zij had de powerpoint wel bekeken, maar alleen gescand met het oog op de vraag of zij nog wijzigingen moest aanbrengen in de conceptstukken. De kandidaat-notaris en notaris geven aan dat zij anders hadden gehandeld als zij wel kennis hadden genomen van de bijlagen en zorgvuldiger naar de inhoud van de powerpoint hadden gekeken.

In het verlengde hiervan ligt een tweede aspect van kunnen. In het geval van complexe internationale constructies of transacties zijn vaak meerdere specialismen betrokken. Een belastingadviseur denkt een constructie uit, een advocaat stelt de contracten op, de notaris verzorgt de oprichting en aandelenoverdracht en de accountant controleert achteraf de boeken. Deze complexiteit brengt volgens de respondenten mee dat alle poortwachters afzonderlijk slechts 'een klein stukje van de puzzel zien' (Interview 27, accountant). De respondenten zijn er niet van overtuigd dat zij altijd in staat zijn om te voorzien waarvoor hun dienstverlening wordt gebruikt en dat speelt in het bijzonder in die gevallen waarin de cliënt er ook belang bij heeft om daarover niet transparant te zijn. Dat maakt dat een situatie zoals in de casus hiervoor eerder regel dan uitzondering is volgens de respondenten en dat elke poortwachter dit wel zou kunnen overkomen.

'Ook als het een kleine zaak is, dan kan die kleine zaak een onderdeel zijn van iets wat veel groter is. En dan zit een ongeluk dus in een klein hoekje. Geef je een opinion af over een pandrecht op aandelen die in Nederland gevestigd zijn in het kader van een financiering die via Hong Kong en verder gestructureerd is. (...). Er zijn dan gewoon twintig kantoren betrokken. Die moeten alle twintig dan hierover nadenken. Ze krijgen alle twintig tienduizend euro. (...). Ik denk als je naar die Ploum-casus nog een keer kijkt, dan is dat zo'n type geval geweest. Waarin volgens mij vastgoed gepasseerd is in Nederland, klein schakeltje van iets groots, en dan zit je gewoon plotseling met je vingers tussen de deur.' (Interview 16, advocaat).

Hoewel weleens wordt gesteld dat dit doorgronden van constructies vooral voor kleinere kantoren ingewikkeld is, is het precies deze dynamiek die ook grotere kantoren potentieel kwetsbaar maakt voor misbruik:

'Het risico van de grote kantoren is dat zij ook vaak onderdeel zijn van een heel grote internationale transactie. En wat ik zelf bijvoorbeeld echt een dilemma vind, is ik ben

betrokken in een transactie en die speelt in zestien jurisdicties. Ik noem maar wat. En daar zit Polen bij. En daar zit een Poolse advocaat. Ik ga niet een andere Poolse advocaat inschakelen om te kijken of dat klopt wat daar in Polen gebeurt. Weet je, dat is gewoon niet wat ik doe. Ook in die Panama Papers, als je de krant leest dan denkt iedereen "oh" en "ach", maar bepaalde risico's lopen we allemaal. Want als ik pagina 1 tot en met 400 heb en de Nederlandse stappen zijn 125 tot en met 130, ik lees het echt allemaal wel een keertje door, maar niet in detail. En ik kan het ook niet beoordelen of dat wat daar tussen Tsjechië en Polen gebeurt mis is. Daar loop ik het risico. Want op het moment dat het mis gaat dan ben jij wel betrokken bij zo'n zaak.' (Interview 19, kandidaat-notaris).

Bovendien is het niet ondenkbaar dat criminelen juist de dienstverlening van grotere kantoren met een goede reputatie aanzoeken om zo een indruk van betrouwbaarheid en respectabiliteit te wekken. Dat roept de vraag op hoe ver de onderzoeksplicht van poortwachters in het kader van de cliëntenacceptatie reikt, een volgend aspect waar de respondenten mee worstelen. In het kader van een standaard cliëntenonderzoek moeten poortwachters de UBO achterhalen, vaststellen of die UBO ook een politiek prominent persoon is en het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vaststellen.⁹⁸ Dat is volgens de respondenten gemakkelijker gezegd dan gedaan. Een respondent, werkzaam in de opsporing, geeft aan dat als kwaadwillenden de UBO echt afschermen het een 'utopie is om die te achterhalen' (Interview 6). Temeer omdat het vaststellen van de UBO ook afhankelijk is van hoe de zeggenschap in een rechtspersoon feitelijk verloopt, een situatie die niet altijd hoeft te corresponderen met de papieren werkelijkheid, zo legt een respondent uit.

'Is iemand een politiek prominent persoon? De UBO achterhalen, dat zijn gewoon echt lastige dingen. Mijn stelling is dat UBO-onderzoek nooit honderd procent dekkend is. (...) Stel er zitten hier nog drie collega's van jullie bij, we zitten hier met zijn zessen, en we zijn alle zes bestuurder van een stichting. En in de praktijk is het zo dat wij vinden wat jij zegt. Jij realiseert je op dat moment waarschijnlijk niet dat jij een UBO bent. En waarom? Het staat niet in de statuten, het staat nergens in, maar het is hoe het feitelijk gaat. Sterker nog, stel dat wij nooit komen want wij gaan heel vaak op vakantie, dan zijn die overige vier bestuurders zijn daarmee UBO geworden. Omdat zij feitelijk altijd 25 procent van de stemmen uitoefenen. Nou dat soort factoren spelen allemaal een rol, en ik ben ervan overtuigd dat niemand dat weet.' (Interview 19, kandidaat-notaris).

Dit maakt dat veel respondenten onzeker zijn over de vraag wat er redelijkerwijs van hen kan en mag worden verwacht. Hoe diep moet het onderzoek gaan, wat voor informatiebronnen moeten daarvoor worden gebruikt en wanneer hebben zij voldoende onderzoek gedaan naar de UBO? Zouden poortwachters in de hiervoor genoemde si-

98 Art. 3 en 8 Wwft.

tuatie bijvoorbeeld notulen moeten opvragen van vergaderingen om de feitelijke situatie in beeld te brengen? Of is het voldoende om de situatie zoals die op papier staat als uitgangspunt te nemen? ‘En het een kost misschien tien, maar het andere wel vijftig uur,’ zo stelt een respondent (Interview 14, advocaat). In de afgelopen jaren is er vanuit verschillende gremia wel de nodige *guidance* gekomen over de toepassing van de onderzoeksplicht in de praktijk. Zo geven de vertegenwoordigers van een van de beroepsorganisaties aan dat het uiteindelijk gaat om het op orde hebben van het dossier: als poortwachters kunnen beargumenteren dat ze alles hebben gedaan wat binnen hun mogelijkheden ligt, dan zou ook de toezichthouder terughoudend (moeten) optreden (Interview 28, beroepsorganisatie). Om het probleem van het niet kunnen achterhalen van de UBO tegemoet te treden, werd in de vierde Europese anti-witwasrichtlijn de figuur van de pseudo-UBO geïntroduceerd. In die gevallen waarin de UBO niet kan worden vastgesteld of men twijfelt of de UBO ook wel echt zeggenschap heeft, moet het hoger leidinggevend personeel van de rechtspersoon als pseudo-UBO worden aangewezen (Snijders-Kuipers & Tilleman, 2019). Poortwachters moeten daartoe ook het UBO-register raadplegen en hebben ook een zogeheten terugmeldplicht in die gevallen dat men constateert dat de UBO die in het UBO-register staat afwijkt van de UBO die uit hun cliëntenonderzoek blijkt. Deze initiatieven hebben de onderzoeksplicht in de ogen van veel respondenten echter eerder verruimd dan verkleind. Zij hebben het gevoel dat ze een steeds actievere onderzoekshouding moeten aannemen, terwijl zij niet over dezelfde informatie beschikken als de opsporing en handhaving (Interview 24, beroepsorganisatie). Zo verlangt een notaris terug naar het preventieve toezicht op rechtspersonen waarbinnen een verklaring van geen bezwaar nodig was om een rechtspersoon op te richten. Dat gaf volgens de notaris toch wat meer zekerheid dat iets ‘in de haak was’ (Interview 12, notaris).

‘En ik heb zelf een beetje het gevoel dat de rol van de poortwachter veel te ver naar voren is geschoven. Dat eigenlijk van die poortwachter verwacht wordt dat hij het OM, BFT en de politie in één is. Want die moet opsporen eigenlijk, wat je eigenlijk helemaal niet mag verwachten.’ (Interview 14, advocaat).

Ook deze discussie is niet nieuw. Zo constateerde de Adviesraad Internationale Vraagstukken in 2013 reeds dat ‘van dienstverleners mag niet in alle gevallen worden verwacht dat ze in staat zijn de vraag naar de uiteindelijke belanghebbende tot op de bodem uit te zoeken.’ (p. 66) en werden in de parlementaire discussie rondom de implementatie van het UBO-register vragen gesteld over waarom poortwachters dezelfde beperkte toegang tot het register kregen als het bredere publiek: ‘Deze poortwachters verrichten hun werkzaamheden mede in het publiek belang en verdienen daarbij medewerking van de overheid,’⁹⁹ zo merkten Kamerleden op.

99 Kamerstukken II 2018/19, 35 179, nr. 5, p. 9.

Het voorgaande roept tot slot de vraag op hoe poortwachters hier nu mee omgaan. Dat levert een wisselend beeld op. Deze ervaren ruime onderzoeksplicht gecombineerd met de onzekerheid over hoe toezichthouders en handhavers de inspanningen beoordelen, zorgt er in de eerste plaats voor dat sommige poortwachters geneigd zijn om terug te vallen op hun ervaring en te vertrouwen op een zeker onderbuikgevoel. Zeker wanneer men tegen de grenzen van de eigen onderzoeksmogelijkheden aanloopt, zijn het algehele gevoel van de situatie in combinatie met eerdere ervaringen bepalend in of en hoe poortwachters met een cliënt in zee gaan. Een andere strategie is dat poortwachters juist zo veel mogelijk informatie over de cliënt proberen te verzamelen. De paradox is natuurlijk dat poortwachters daardoor juist risico lopen om dingen over het hoofd te zien en het verwijt kunnen krijgen dat ze over de informatie beschikten die aanleiding had moeten geven tot een melding ongebruikelijke transactie of het beëindigen van de klantrelatie, zo liet het voorbeeld waar dit onderzoek mee begon, zien. Tot slot, zien we dat dit zich – met name bij de (middel)grote kantoren – vertaalt in systemen, procedures en werkwijzen die erop gericht zijn om zo gestandaardiseerd, transparant en geüniformeerd mogelijk te werken opdat de kans zo klein mogelijk wordt dat afzonderlijke medewerkers hun eigen invulling aan de regels geven. Een belangrijke stok achter de deur is vaak dat de poortwachter niet kan declareren als hij bepaalde stappen in het systeem niet heeft doorlopen. Hoewel dit veel verbeterd heeft en het mogelijk maakt om transparanter verantwoording af te leggen over hoe organisaties invulling geven aan het poortwachterschap, is de keerzijde hiervan dat men in toeneemende mate ‘vertrouwt op het systeem’, de verantwoordelijkheid daarvoor bij compliance of de kantoorverantwoordelijke voor de Wwft legt en de morele afweging al dan niet met een bepaalde klant in zee te gaan of door te gaan niet meer zelf maakt. Drie voorbeelden:

‘Wij [hebben, red.] systemen waarin je klanten moet opvoeren en dan moet je ook de identificatiegegevens invoeren en andere informatie. Dit systeem hadden we al makkelijk gemaakt, maar de collega’s vonden het toch nog te ingewikkeld. Dus toen heeft de praktijk mensen aangewezen die dat voor de collega’s gingen doen. En nu zit die kennis dus weer bij gespecialiseerde mensen die dat dan weer uitvragen op nog informelere wijze bij de collega’s.(...). Maar het slechte nieuws is dat mensen dan eigenlijk nog meer de neiging krijgen van “dit is niet mijn probleem, kunnen jullie dit even uitzoeken?”’ (Interview 20, accountant).

‘Wij hebben een zodanig geautomatiseerd systeem; je kunt alleen maar het systeem omzeilen door verkeerde antwoorden te geven. Dan zou je de boel belazeren en dat kun je niet doen. Ook al ben je bevriend met degene die de zaak doorverwijst, ook al is de referral aantrekkelijk: je moet de vragen invullen en er komt een resultaat uit. De hele subjectiviteit van vriendschap, dankbaarheid of potentiële omzet wordt geneutraliseerd door de vragenlijst die tot een conclusie leidt. In feite kun je het subjectieve vervangen door het objectieve resultaat van het systeem. Dan kun je zeggen, ik hou van die klant en ik vind het prachtig wat je doet, maar ik mag het niet. Tegelijkertijd

kun je het ook omdraaien, het is zo'n uitgebreid systeem met zoveel schakels dat je daarmee ook het risico creëert dat het allemaal uitgezocht is, er hebben tien mensen voor mij naar gekeken, het systeem zegt het, het zal wel goed zijn. Dat je te veel op het systeem vertrouwt en te weinig zelf de afweging maakt.' (Interview 8, advocaat).

'Wat ik vind van het WWFT-proces, het is een soort van standaard procedure die je af gaat en het gevaar van al die procedures is dat mensen niet meer goed nadenken. (...) Mensen gaan dan googelen op naam van dat bedrijf in combinatie met fraude of met witwassen, dan hebben ze zes dingen, die googelen ze, dan hebben ze dat gedaan. Maar hebben ze ook echt nagedacht over wat ze aan het doen zijn? (...) Waar ik wel een beetje bang voor zou zijn, is dat die ontwikkeling en al die regelgeving is dat dat doorslaat naar iets wat helemaal is dicht geregeld en een beetje voorbij gaat aan de verantwoordelijk van die mensen.' (Interview 22, belastingadviseur).

4.6.3 Willen

Naast kennis van de wet- en regelgeving en de (on)mogelijkheden om daaraan te voldoen, staat of valt goed poortwachterschap natuurlijk ook met de bereidheid om een actieve onderzoekshouding aan te nemen om de betrouwbaarheid van de cliënt en de herkomst van de geldstromen te kunnen doorgronden. Uit de interviews blijkt dat er verschillende factoren zijn die het willen belemmeren. Uit eerder onderzoek weten we dat de cultuur binnen een organisatie en in het bijzonder de *tone at the top* buitengewoon bepalend is voor de wijze waarop er binnen organisaties met wettelijke en maatschappelijke eisen en verwachtingen wordt omgegaan (Parker, 2002; Schein, 2010; Parker & Gilad, 2011; Kaptein, 2011; Soltani, 2014). Die toon aan de top 'is bepalend voor hoe mensen in de organisatie denken, wat ze durven te melden als klokkenluider, hoe groot de budgetten zijn voor specifieke functies en hoe onafhankelijk die afdelingen dan zijn', zo stelt een respondent (Interview 6, opsporing/handhaving). Eerder zagen we al dat de compliancefunctie de afgelopen decennia een vlucht heeft genomen (Favarel-Garrigues et al., 2008). Bovendien verplichtte de vierde Europese anti-witwasrichtlijn de instelling van een compliancefunctie voor zover passend bij de aard en omvang van de instelling.¹⁰⁰ In vrijwel alle voor dit onderzoek geïnterviewde kantoren is er de afgelopen jaren dan ook een functionaris gekomen die verantwoordelijk is voor compliance. Toch betekent dat niet automatisch dat compliance ook voldoende tijd en ruimte krijgt om goed invulling te geven aan de compliancefunctie. Sommige kantoren hebben aparte *Know-Your-Customer*-, *AML*-, of *compliance*-afdelingen waar een of meerdere personen fulltime zijn aangesteld voor de meldprocedure, het cliëntenonderzoek of compliance in bredere zin. In andere kantoren is een van de *fee earners* verantwoordelijk voor Wwft-compliance en doet deze compliance officer dit naast zijn werk. In weer andere kantoren zijn wel specifieke compliance officers aangesteld, maar verschilt het aantal uur dat ze voor die taak worden ingehuurd. Een respondent die als

¹⁰⁰ Art. 2d Wwft.

compliance officer was aangetrokken om het bedrijfsinterne beleid na eerdere incidenten op orde te krijgen, vertelt dat hij eigenlijk te weinig tijd krijgt om zijn werk goed te kunnen doen:

‘Een essentieel punt, wat je in je rol als compliance officer hebt, is dat je voldoende ruimte krijgt om je werk te doen. Ik gaf net al aan: acht uur per week is gewoon zwaar onvoldoende. Dus dan komt het ING-scenario langs: we besparen op de kosten, want het kost allemaal geld. Dat soort argumentatie hoor je elke keer. In ieder gesprek kwam dit terug: we moeten kijken naar de kosten en dat soort dingen, dat is natuurlijk wel een heel opvallende, omdat die iedere keer terugkomt. En vooral ook: je kunt iets implementeren, maar als je niet controleert of er ook wordt gewerkt volgens de afspraken die je gemaakt hebt, dan is de druk om je aan de regels te houden, wordt ook een stuk minder. Daar is ook altijd een discussie over: wat is een goede compliance cultuur? Ik zeg altijd: “Een goede compliance cultuur is er als de medewerkers, van bestuur tot weet ik veel wie, ook de goede dingen doen als niemand meekijkt, als het intrinsiek in je zit.” Dat betekent dat je, als je iets implementeert, ook de vinger op de pols moet houden: volgen ze datgene wat we afgesproken hebben? Die ruimte om te controleren, was er gewoon niet.’ (Interview 5, compliance officer).

De betreffende compliance officer vertelt tijdens het interview dat hij heeft besloten om zijn functie op te zeggen, omdat hij onvoldoende voortgang ziet in hoe er binnen het kantoor met de wet- en regelgeving wordt omgegaan. De belangrijkste reden daarvoor is volgens hem dat het compliance beleid onvoldoende gedragen wordt door het bestuur.

‘Op één moment was er, ik denk dat het een jaar geleden is, toen had ik op een dag toevallig vijf dossiers even bekeken, omdat ik gewoon iets toch moest opzoeken en dan kijk je: zit dat formulier erbij? En alle vijf niet goed. Toen heb ik ook een brandmail naar het bestuur verstuurd: “Let op, je voldoet nog steeds niet, ondanks alles, aan de Wwft.” Toen kreeg je allemaal discussies: is een steekproef van vijf wel representatief en dat soort dingen. Dat zijn van die omleiding-discussies. “Beste bestuur, ondanks alle inspanningen en investeringen die we hebben gedaan, het loopt nog steeds niet.” Dan verwacht je van het bestuur verantwoordelijkheid.’ (Interview 5, compliance officer).

De belangrijke rol van het bestuur om de compliancefunctie voldoende gedragen te laten zijn binnen de organisatie wordt in vrijwel alle interviews aangehaald. Naast voldoende tijd en middelen, betekent dat ook dat degenen die verantwoordelijk zijn voor compliance ondersteund worden door het bestuur en dat men een cultuur creëert waarin ethische dilemma's besproken kunnen worden, mensen elkaar aanspreken op gedrag en dat het mogelijk is om een kritisch tegengeluid te bieden. Zo laten de volgende twee citaten zien dat het cruciaal is dat het bestuur compliance rugdekking geeft, juist ook tegen goed verdienende *fee earners* die uiteindelijk het geld voor de organisatie binnenbrengen.

'Zij (compliance, red.) hebben denk ik ook wel backing vanuit de partnergroep. Dus op het moment dat zij een presentatie geven en mensen beginnen daarover te prutten, dan zijn er ook andere compagnons die opstaan van ja, weet je wel, plat gezegd "je moet gewoon je bek houden, dit is hoe we het gaan doen", ja... "niet zeuren dat het allemaal zo ingewikkeld is, zo zijn de regels en dat moet je uitvoeren." Ook tegen compagnons wordt dat in het openbaar gezegd. Dus die, ja, zij krijgen steun van ja, van hoger af. Ja. Zonder die toverstaf krijg je hier niets gedaan.' (Interview 16, advocaat).

'Ik weet namelijk in een vorige periode, daar hadden we een persoon in het dagelijks bestuur, eentje in het bijzonder, die was er zo op gefocust en zei: "Dit is het gewoon." Die stond er ook honderd procent achter, dus als wij zeiden: "Dit is het beleid" en dan gaan ze allemaal zeuren en dan gaan ze naar het dagelijks bestuur om te klagen. Dan zei hij altijd: "Precies, dat klopt. Je hebt je eraan te houden. (...) Dan heb je echt rugdekking. Dat is heel fijn en er zijn ook besturen geweest die zeggen: "Ja, weet je... voor deze persoon kom op" want hij wilde dan ook vriendjes blijven. En dat snap ik allemaal wel, want de partners zitten half in de organisatie en half in het bestuur. Na vier jaar gaan ze weer terug in de organisatie, dus je kunt niet iedereen tegen je in het harnas gaan lopen jagen.' (Interview 17, medewerker compliance).

Dat neemt niet weg dat het met name voor jongere medewerkers die net uit de collegebanken komen moeilijk kan zijn om zich aan de zogeheten 'kantoordynamiek' (Interview 3, kandidaat-notaris) waarin senioriteit en hiërarchie een rol spelen, te onttrekken, zo merken de respondenten op. Ze hebben vaak nog weinig praktijkervaring, maar zijn wel ambitieus en dat maakt dat het moeilijk is om tegenwicht te bieden, zeker in organisaties waarin de *fee earners* boven aan de spreekwoordelijke ladder staan.

'Ik heb wel één keer zelf de situatie gehad dat ik dacht van nou, deugt dit allemaal wel wat hier gebeurt. Toen zei mijn meerdere "Soms moet je niet alles willen weten." Toen dacht ik ja, ja, ik heb wel wat gehoord net aan de telefoon. Dat vond ik wel lastig maar toen dacht ik ja weet je, ik zit hier twee jaar. Het zal wel, het is jouw verantwoordelijkheid. Maar dat vond ik wel lastig.' (Interview 13, advocaat).

'Ja, maar het is ook vaak een beetje onderdeel van het: "Ik moet werken en het is allemaal ingewikkeld en nieuw en ik durf geen nee te zeggen."' (Interview 19, kandidaat-notaris).

'Het is dan niet per se, zeker niet als je hier laag op de ladder staat, jouw rol om dan te zeggen "hee ho" weet je wel, "dit moeten we stoppen."' (Interview 16, advocaat).

Het is volgens de respondenten daarom cruciaal dat er in opleidingen en trainingen aandacht wordt besteed aan integriteit, aan het bespreekbaar maken van ethische dilemma's en het elkaar aanspreken op gedrag.

Naast de cultuur en de *tone at the top* binnen een kantoor, spelen er ook verschillende factoren in de samenwerkingsrelatie met andere professionele dienstverleners, binnen en buiten het eigen kantoor, die de bereidheid om een actieve onderzoekshouding aan te nemen belemmeren. Een eerste aspect betreft vertrouwen in en loyaliteit naar collega's in het veld met wie frequent wordt samengewerkt en die een klant hebben doorverwezen. In vrijwel alle interviews zijn voorbeelden voorbijgekomen van poortwachters die erop vertrouwen dat de collega's met wie zij (vaak al lang) samenwerken en die klanten doorverwijzen hun werk zorgvuldig hebben gedaan. En hoewel dat niet betekent dat zij geen eigen cliëntenonderzoek meer doen, gaat men er veelal wel vanuit dat je van je collega 'toch geen crimineel op je dak geschoven krijgt' (interview 12, notaris). Daar komt bij dat – zoals we eerder zagen – poortwachters soms slechts voor een klein deel van de dienstverlening worden ingehuurd en het daardoor moeilijker kan zijn om te doorgronden waaraan je medewerking verleent. Men vertrouwt er dan al snel op dat de collega's het geheel overzien, zo vertelt een notaris:

'We doen weleens een overname met buitenlandse partijen of zo, maar dat vind ik dan, in die zin doet dan de advocaat van overnames meer, die zitten daar veel meer bovenop. Wij doen dan wel het slotstuk, namelijk het passeren van de akte. Maar daar vertrouw ik dan toch wel redelijk op dat zij daar bovenop zitten en snappen, ze snappen hoe het werkt, maar dat zij meer beeld hebben van, is dit niet een rare koopprijs, dat soort dingen.' (Interview 12).

Tegelijkertijd is het ook lastig om weerstand te bieden aan druk van buitenaf, zo vertelt dezelfde notaris. De ervaren tijdsdruk in combinatie met het feit dat men soms een 'panklare' deal voorgelegd krijgt vergt een behoorlijk doorzettingsvermogen om toch eerst het eigen cliëntenonderzoek zorgvuldig af te ronden. Verschillende respondenten zijn van mening dat dit mogelijk sterker speelt voor het notariaat, omdat het notariaat veelal alleen wordt ingeschakeld om een akte te passeren of een overdracht te realiseren.

In het verlengde hiervan is een tweede factor de mogelijke weerstand die klanten kunnen hebben tegen de Wwft-verplichtingen. Zo werd eveneens in vrijwel alle interviews gerefereerd aan het feit dat poortwachters het als lastig ervaren om in een langer lopende klantrelatie (steeds) opnieuw naar klantgegevens te moeten vragen. Enkele voorbeelden:

'Nee het is gewoon deels terug te voeren op de mensen, de mens zelf denk ik, we vinden het moeilijk om wanneer we elkaar eenmaal kennen en in een relatie zitten om nog een keer vragen te stellen. Want de klant geeft dan het antwoord "Je weet toch wie ik ben? Je kent me toch?" Kijk, kopie paspoort dat kan nog wel uitgelegd worden. Alleen als je dan in een keer aan je bestaande klant moet vragen, als je dat vier jaar niet gedaan hebt, "mag ik nog een keer een van jou een structure chart? Een structure chart? Waarom nou weer een structure chart? Je weet toch wie ik ben?" Zulke antwoorden

krijg je dan. En als je dan die structure chart krijgt, dan moet je misschien vragen “he, ik zie een entiteit hier in Nigeria zitten, dat wist ik helemaal niet. Wat doe je daar?” Dat zijn vervelende vragen, omdat je vaak in een doorlopende relatie zit die vaak gestoeld is op vertrouwen. Gewoon menselijk gedrag is dat.’ (Interview 14, advocaat).

‘Je hebt een cliënt, zit binnen de advocatuur, is niet Wwft, vervolgens komt er een dienstverlening bij die wel Wwft is, en dan gaat ineens de bestaande cliënt door een hele molen heen. Ik zou als cliënt de vraag stellen: ik ben toch al tien jaar een cliënt van het kantoor, je kent me toch?’ (Interview 5, compliance officer).

‘Maar ik vind het ergens ook nog gewoon vervelend als je een bespreking hebt en ik weet dat dat gaat over het oprichten van een fonds, dat ik dan meteen bij die partij “mag ik effe je ID-kaart en...”, ik weet niet, ik vind dat ook best wel, dat je meteen heel dichtbij iemand komt. Dat is zo vervelend.’ (Interview 13, advocaat).

Overigens begint dit wel te veranderen, zo geven de respondenten aan. Doordat het voor allerlei vormen van dienstverlening steeds gebruikelijker wordt om gegevens te overleggen, kijken klanten er ook steeds minder van op en zien poortwachters ook steeds vaker klanten die vanuit hun eigen complianceprocedures voorafgaand aan een opdracht willen weten of en hoe poortwachters hun Wwft-verplichtingen op orde hebben.

Van weerstand van klanten is het een relatief kleine stap naar chantage, intimidatie en bedreiging door klanten, een situatie die gezien de problematiek waar het bij witwassen om gaat niet ondenkbaar is. De respondenten in dit onderzoek geven collectief aan dat dat zij zelf gelukkigerwijs geen ervaring hebben met bedreigingen. Tegelijkertijd geven zij aan dat het vaak ook heel subtiel gaat, zodat het maar de vraag is of betrokkenen de situatie als zodanig zouden definiëren en melden.

‘Er komt niemand binnen die zegt “hallo ik heb hier drie miljoen zwart geld.” Cliënten komen eerst met drie gewone zaken en gaan een vertrouwensband opbouwen. Dat gaat heel geraffineerd. Eerst een gewone zaak, een kleine, het liefst iets in de goede doelen. (...) En vervolgens gaat die cliënt een bv oprichten want ja, die zoon die gaat leuke dingen doen en dan de derde of de vierde zaak dan komt het. Want dan heb je die band opgebouwd en zegt die “Ja weet je het heeft een beetje haast” en “nou, hup.” (Interview 19, kandidaat-notaris).

Eerder onderzoek onder advocaten en notarissen liet immers zien dat zij wel degelijk te maken krijgen met bedreigingen (Bovenkerk, 2005). Zo blijkt uit onderzoek van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) dat 47 procent van de kandidaat-notarissen zegt weleens bedreigd te zijn (Hendriks, 2020). Dat percentage was toegenomen ten opzichte van eerder onderzoek in 2016. Een vertrouwensnotaris die naar aanleiding van deze resultaten in het *Notariaat Magazine* werd geïnterviewd, suggereert

dat deze toename in verband staat met de wijziging van de Wwft in 2018 (Van Wermeskerken, 2020: 11). De angst om bedreigd te worden, kan een belangrijke drempel vormen om aan de verplichtingen van poortwachter te voldoen omdat de kosten van het naleven van die verplichtingen nu eenmaal hoger kunnen zijn dan van het overtreden ervan (De Jong & Cels, 2015). Dat speelt met name ten aanzien van de meldplicht. Zo geven de notarissen in het onderzoek van de KNB aan dat het feit dat men niet anoniem kan melden een belangrijke drempel is om te melden (Hendriks, 2020: 7-8). Een en ander leidde er onder andere toe dat de minister van Justitie en Veiligheid in november 2020 bekendmaakte dat de veiligheid van kleinere melders – melders van wie de persoonsnaam direct af te leiden is van de kantoornaam – beter zou worden gewaarborgd. In die gevallen wordt er eerst contact opgenomen met de melder om na te gaan of er dreigingsrisico's bestaan indien de door de FIU verdacht verklaarde transacties worden toegevoegd aan het strafdossier.¹⁰¹

4.6.4 Conclusie

In deze – vrij lange – vertelling stonden die factoren centraal die het invullen van de rol als poortwachter in de praktijk beïnvloeden, in positieve, maar ook in negatieve zin. Om goed invulling te kunnen geven aan de rol van poortwachter moeten poortwachters over de kennis, middelen, maar ook bereidheid beschikken om dat te doen. Zoals in de inleiding van deze paragraaf al werd aangegeven hangen kennen, kunnen en willen met elkaar samen en beïnvloeden ze elkaar ook wederzijds. Zo wordt kennis van de regels natuurlijk mede – en in sommige gevallen wellicht zelfs in sterke mate – beïnvloed door de bereidheid om daar ook tijd (en geld) in te steken. Ook laat het vraagstuk rondom de reikwijdte van de onderzoeksplicht zien dat dit zowel een kwestie is van kennis van de wettelijke regels rondom de onderzoeksplicht, de beschikbaarheid van bepaalde informatie(systemen) om de onderzoeksplicht te vervullen (kunnen), maar ook van de wil om daar tijd en moeite in te steken. Samengevat laat deze vertelling zien dat er heel wat factoren zijn die maken dat het in de praktijk mis kan lopen. Ook blijkt uit het voorgaande dat de respondenten lang niet altijd het gevoel hebben dat ze op die situatie invloed kunnen uitoefenen. Dat maakt dat zij een behoorlijke kloof ervaren tussen de maatschappelijke en juridische verwachtingen enerzijds en de praktijk waarin ze opereren anderzijds en het poortwachterschap soms als *mission impossible* ervaren.

4.7 Het juridisch spel spelen

Tot dusver ging het in dit onderzoek over de poortwachter die de toegang naar het financieel systeem of legale juridische structuren moet bewaken en wanneer hij dat onvoldoende doet, bewust dan wel onbewust criminaliteit faciliteert. Maar uit de interviews doemt nog een ander beeld op van de poortwachter. Poortwachters zijn immers

101 <https://www.fiu-nederland.nl/nl/betere-waarborgen-voor-de-veiligheid-van-de-melder>

ook juridisch, financieel en fiscaal experts die bij uitstek in staat zijn om de wet- en regelgeving in hun voordeel te interpreteren en in te zetten. Tegen de achtergrond van de commerciële belangen en professionele waarden die eerder in vertelling drie ('existentiële spagaat') aan bod kwamen, staat in deze vertelling het beeld van de poortwachter centraal die niet alleen de toegang tot het financieel stelsel bewaakt, maar ook de toegang tot zijn eigen organisatie en die van zijn cliënt. Poortwachters behartigen immers ook de belangen van hun cliënten, vaak tegen de overheid. Poortwachters bewaken dus niet alleen de poort voor de overheid, maar soms ook tegen de overheid en proberen die buiten de deur te houden.

4.7.1 *Reputatie- en risicomanagement en ritualistische naleving*

Zoals we eerder zagen, zijn poortwachters zich zeer bewust van de reputatierisico's die zichzelf en hun organisatie lopen indien zij betrokken zouden raken bij witwassen. 'Een goede reputatie is immers gewoon commercie,' merkte een advocaat die eerder aan het woord kwam op. Dat maakt dat aan het voorkomen van reputatieschade veel prioriteit wordt toegekend.

'Dat klinkt misschien een beetje apart, maar je kunt het je niet permitteren om je naam te verbinden aan een structuur of een vennootschap, een potentiële relatie, die jouw naam gebruikt om naar de buitenwereld een soort niveau van betrouwbaarheid te kunnen suggereren. Daar moet je je van bewust zijn als je een beetje grote speler bent in jouw markt.' (Interview 8, fiscaal advocaat).

'De grote kantoren zitten er wel goed gezien het afbreukrisico wat ze lopen, reputatieschade.' (Interview 11, toezichthouder).

'Compliance is reputatiemanagement. Daar doe je het uiteindelijk voor,' zo stelt een respondent (Interview 5, compliance officer). Het naleven van de poortwachtersverplichtingen is dan ook niet zozeer intrinsiek gemotiveerd, maar vooral extrinsiek. Het gaat erom de risico's voor het bedrijf zo veel mogelijk te minimaliseren. Verschillende respondenten gaven aan dat hun kantoor in dat verband een groot belang hecht aan collegiale reviews. Zo geldt voor de grotere advieskantoren dat er afspraken zijn gemaakt om elkaar periodiek te evalueren op de naleving van de poortwachtersverplichtingen. Collega's van een ander kantoor komen dan langs om te kijken of de dossiers op orde zijn. De respondenten geven aan deze *peer review* in zekere zin nog 'spannender' te vinden dan een controle door de toezichthouder, vooral vanwege de potentiële reputatieschade bij hun *peers*. Twee voorbeelden:

'We krijgen wel binnenkort weer de peer review, dat heb je binnen het notariaat. Dan krijg ik ook wel weer buikpijn: o jee, zo meteen, die gaan allerlei dossiers eruit vissen, zul je net zien dat ze er eentje ergens uit het archief vissen waar net het formuliertje niet ingevuld in zit, of weet ik het wat.' (Interview 12, notaris).

‘Begin dit jaar toen kregen we bezoek van collega-kantoren die een commissie hebben gevormd om iedereen te controleren. Je wilt niet weten hoe druk het opeens werd bij het notariaat, ze moesten ervoor zorgen dat ze alles goed op orde hadden. Ze hadden misschien wel hun papieren dossier in orde, maar niet in ons globale systeem. Dus ineens werden alle partijen aangemaakt en werden alle documenten rondgestuurd. Ook werd er gevraagd of we dit nog konden controleren en dat nog konden aanleveren. Het was niet normaal druk. En dan is de controle weer voorbij en gaat iedereen weer relaxed doen. Dan vinden ze het weer veel minder belangrijk om alles op orde te hebben totdat de volgende audit komt. Dan gaan ze het hele proces weer precies hetzelfde doen. Dan heb je een paar maanden dat het heel druk is.’ (Interview 17, administratief medewerker KYC bij een groot advocatenkantoor).

De interviews bevestigen het beeld dat we ook in eerder onderzoek hebben gezien (Verhage, 2009; Tsingou, 2018; Eren, 2020): het voorkomen van juridische claims en reputatieschade prevaleren veelal boven het voorkomen van witwassen. Het voorbeeld hiervoor waarin retrospectief allerlei dossiers opnieuw werden beoordeeld en gecompliceerd, suggereert dat dit kan leiden tot een afvinkcultuur waarin compliance er vooral op gericht is om aan de buitenwereld te laten zien dat aan alle formele vereisten is voldaan.

‘Je moet in ieder geval aan de toezichthouder laten zien dat je hebt gedaan wat je kon doen: dat wat je hebt gedaan conform wet- en regelgeving is en dat je vooral volgens je eigen beleid wat binnen de kaders valt, hebt gehandeld.’ (Interview 10, fiscaal advocaat).

Zoals we in de vorige vertelling ook al zagen, heeft het door poortwachters ervaren tekort enerzijds geleid tot angst voor juridische claims en reputatieschade en anderzijds ervoor gezorgd dat er allerlei richtlijnen, processen en systemen zijn gekomen om aan de poortwachtersverplichtingen invulling te geven. Tegelijkertijd zien we dat er sterk wordt vertrouwd op het systeem. Dat heeft als risico dat compliance niet langer de oplossing biedt, maar juist een probleem creëert (McBarnet, 2002). Compliance loopt dan het risico een rituele handeling te worden, zonder dat de ethische vraag over de wenselijkheid van bepaalde dienstverlening of over of een bepaalde klant al dan niet had moeten worden aangenomen nog wordt gesteld.

4.7.2 **Strategische en creatieve naleving**

De Wwft bevat open normen die in de praktijk moeten worden ingevuld en daarmee ook onderhevig zijn aan interpretatie. Die interpretatie is bovendien tijd- en locatiegebonden: zeker voor internationaal opererende dienstverleners geldt dat regelgeving in de verschillende landen waarin zij opereren nogal eens kan verschillen. Bovendien kunnen buitenstaanders, waaronder de toezichthoudende overheid, zich vaak moeilijk een beeld vormen van wat er zich ‘binnen de muren van advisering’ plaatsvindt. Niet

alleen geldt daarover immers geheimhouding, ook zijn het doorgaans de poortwachters die over expertkennis beschikken over de cliënt of de aard van de dienstverlening en de wijze waarop de wet- en regelgeving ten behoeve van de cliënt kan worden ingezet. Het open karakter van de regelgeving en de bestaande informatie-asymmetrie bieden derhalve ook gelegenheid tot strategische en creatieve vormen van naleving: naleving die vooral gericht is op het anticiperen op en voorkomen van interventies van de overheid in plaats van op het minimaliseren van het witwassen van illegaal vermogen. In de interviews zijn verschillende voorbeelden van dit strategische opereren genoemd. Zo geven de respondenten in de eerste plaats aan dat een van de kenmerken van juridisch, financieel en fiscaal experts is dat ze heel bedreven zijn in het zo 'strak' mogelijk formuleren waartoe de opdracht van de cliënt strekt. Daarmee kan worden voorkomen dat men te veel informatie krijgt die er bijvoorbeeld toe zou moeten leiden dat de poortwachter actie moet ondernemen door een cliëntrelatie op te zeggen of een melding te doen van een ongebruikelijke transactie.

'Wat je gewoon ook doet is inderdaad heel duidelijk zeggen waarover je adviseert. Dus dat leg je heel goed vast in je Engagement Letter en dat je wel op het moment dat je denkt nou hier gebeurt, hier zijn landen betrokken of ik weet het niet helemaal, ja dan, of je neemt er afscheid van. Dus dat betekent bij het aannemen van de zaak moet je daar gewoon heel goed naar kijken. Want als het natuurlijk mis gaat bij het grote kantoor, dat vindt het FD wel leuk, maar als het mis gaat bij een notaris in Dwingeloo dat komt echt niet op de voorpagina van het FD. Dus, ik roep ook altijd van reputatieschade is hier ook een heel belangrijk element.' (Interview 19, kandidaat-notaris).

'Ik heb vroeger geleerd als advocaat, ook als fiscaal advocaat, je krijgt een opdracht van een klant, dat schrijf je op, heel letterlijk. U hebt mij gevraagd dit en dat en dat en dat, dat is de opdracht. En daar ga je, op die vraag ga je antwoord geven, niet op andere dingen, want dat is jou niet gevraagd. Dus het dilemma zit erin dat je soms meer zou moeten weten, meer zou willen weten, maar je hebt daar eigenlijk niet de opdracht toe gekregen. Je opdracht is beperkt tot "vertel mij even wat zijn de juridische consequenties of de fiscale consequenties van deze hypothetische situatie."' (Interview 10, fiscaal-advocaat).

Net als dat geheimhouding in het DNA van deze beroepsgroepen zit, geldt dat volgens de respondenten ook voor de neiging om op zoek te gaan naar de zogeheten 'mazen' in de wet, zo merken de volgende twee respondenten op.

'Tijd schrijven, werk doen, zo veel mogelijk cliënten binnenhalen. Dat wordt ook van hen verwacht. Wij zitten ook aan de andere kant en het grappigste is dat al die mensen zijn opgeleid om zoveel mogelijk de wet te begrijpen en te omzeilen. Dat is ook wat ze doen met de administratieve kant ervan. Je moet bedenken zij zien het alleen maar als administratief, maar ik moet dat documentje hebben, ik moet dat vragen. Maar de awareness dat het belangrijk is om je cliënt te kennen, te weten welke risico's je loopt,

die is hier nog niet heel hoog. Pas als er iets gebeurt, gaan ze nadenken.’ (Interview 17, administratief medewerker KYC bij een groot advocatenkantoor).

‘Je ziet heel duidelijk dat er echt een school is nog steeds die zegt van alles wat volgens wet- en regelgeving mogelijk is, vrij rechtspositivistische benadering, dat kunnen we gewoon doen. Dus dat maakt het, dat maakt dat soort discussies lastig ook omdat degene die er tegenin gaan die komen dan met de geest van de wet, fair share gedachten, dat zo onbepaald, zo... ongedefinieerd van ja, dat de meeste fiscalisten daar moeite mee hebben om daar handen en voeten aan te geven en dus ga je, gaan de meeste belastingadviseurs gewoon heel snel, die klampen zich dan toch weer vast aan die wet- en regelgeving want dat geeft houvast.’ (Interview 15, belastingadviseur).

Gecombineerd met de ervaren administratieve lasten en de ervaren onduidelijkheid ten aanzien van de interpretatie van bepaalde verplichtingen, maakt dit dat men – waar dat kan – probeert om werkzaamheden buiten de Wwft-verplichtingen te laten vallen:

‘Ik had toevallig twee weken geleden nog een bespreking en toen, nou [naam] ging iets doen voor [naam] en die zei van “nou ik denk wel dat dat Wwft-plichtig is.” Toen zei ze “nou ja dat zijn wij gewend van niet en ga toch maar kijken of je daar dan omheen kunt want ja wij zitten er echt niet op te wachten.” En op zich is het een vaste klant en weet je, prima partij, alleen ja, dan moet je toch weer uitleggen waarom jij vindt dat het dan eigenlijk wel zo is en dat dat beleid is en er was best wel wat weerstand.’ (Interview 13, advocaat).

Zo zagen we eerder al dat het in de praktijk voorkomt dat poortwachters de procesvrijstelling die geldt indien poortwachters adviseren in een rechtsgeding, ter voorkoming daarvan of adviseren over de rechtspositie van de cliënt ruimer interpreteren dan bedoeld om zo niet te willen voldoen aan de Wwft-verplichtingen. Dit speelde in de zaak van een belastingadviseur die naar het oordeel van het BFT in vier dossiers niet had voldaan aan de verplichtingen uit de Wwft.

‘De belastingadviseur had geen cliëntonderzoek gedaan voorafgaand aan de dienstverlening en had in een aantal dossiers geen UBO geïdentificeerd. Het BFT legde daarom een boete op van 22.000 euro, die later verlaagd werd naar 19.800 euro. De belastingadviseur ging daartegen in beroep bij de bestuursrechter, omdat zij van mening was dat haar werkzaamheden (concreet: het versturen van een brief aan de Belastingdienst) bedoeld waren ter voorkoming van een rechtsgeding met de Belastingdienst. Dat was volgens de bestuursrechter een te ruime uitleg van de procesvrijstelling: “De zinsnede ‘de bepaling van de rechtspositie van een cliënt’ moet restrictief worden uitgelegd.” (...) De dienstverlening van [eiseres] in de onderzochte dossiers valt hier niet onder, omdat namens de cliënt een brief aan de Belastingdienst werd gezonden. De brieven aan de Belastingdienst bevatten een verzoek om toepassing van artikel 3.65 van de Wet inkomstenbelasting 2001 dan wel een voorstel ten aanzien van de

*(btw-)kwalificatie van de dienstverlening van de cliënt. Anders dan [eiseres] meent, zijn deze werkzaamheden geen advisering over het vermijden van een rechtsgeding. Er was van een rechtsgeding immers geen sprake en ook is in de brieven niet ingegaan op een mogelijk rechtsgeding. Dat de Belastingdienst mogelijk niet zou ingaan op het verzoek of het voorstel en dat daarover vervolgens mogelijk een geschil zou ontstaan, was bij het schrijven van de brieven nog niet duidelijk.*¹⁰²

De bestuursrechter merkte vervolgens op dat de uitleg van de belastingadviseur zou betekenen dat als een adviseur alleen al correspondeert namens een cliënt over een onderwerp waar op enig moment een geschil zou kunnen ontstaan de procesvrijstelling al van toepassing zou zijn. Die uitleg zou volgens de rechter ernstig afbreuk doen aan de strekking van de Wwft.

Om deze reden zagen we eerder al dat verschillende kantoren ervoor hebben gekozen om alle dienstverlening Wwft-plichtig te maken, ook als dat niet nodig is. Wat voorts opvalt, is dat overleggen en bijeenkomsten die bedoeld zijn om over twijfelgevallen of ethische dilemma's te spreken in sommige gevallen vooral bedoeld lijken te zijn om draagvlak binnen en buiten de eigen organisatie te creëren om een cliënt wel aan te nemen, geen afscheid te hoeven nemen of niet te hoeven melden. Zo geeft de compliance officer van een middelgroot kantoor het voorbeeld van een casus waarin uit het cliëntenonderzoek bleek dat een aandeelhouder op sanctielijsten voorkwam. Het beleid binnen het kantoor is om bij cliënten met een verhoogd risico in een gezamenlijk cliëntenoverleg te bespreken of de cliënt kan en mag worden aangenomen. Compliceerende factor was dat de behandelend advocaat ook al was gestart met de dienstverlening. In het cliëntenoverleg besloot men afscheid te nemen van de cliënt. Daarop was de compliance officer van mening dat het ook een meldenswaardige casus betrof omdat er sprake was van een transactie waarvan men het vermoeden had dat die misbruikt zou kunnen worden voor witwassen:

'Nou daar is anderhalf uur over gediscussieerd of het wel of niet moest, want "stel dat de cliënt erachter komt", maar dat is niet een argument om het wel of niet te melden. Er werden allemaal oneigenlijke argumenten genoemd om het maar niet te melden, terwijl ik eigenlijk vond dat dit gewoon een melder was. Zeker gezien de omschrijving "het zou kunnen dat", dan moet je al melden. We hebben in Nederland een lage drempel, vooral gezien het verleden. "Maar we hebben niet aangetoond dat er sprake is van witwassen." Nee, dat hoeft niet, alleen de kans dat het kan worden gebruikt om te witwassen, is al voldoende om het te melden. Je ziet dat daar enorme frictie in zit. De advocaten zijn gewend om overal de zogenaamde geitenpaadjes op te zoeken: hoe ze ergens omheen kunnen, hoe ze iets moeten doen of iets niet hoeven te doen, dat zit in het DNA van een advocaat.' (Interview 5).

102 ECLI:NL:RBROT:2018:2995.

De casus werd vervolgens voorgelegd aan de Helpdesk van de orde van advocaten:

‘Toen kreeg ik een telefoontje van: “Volgens ons is het geen Wwft-zaak.” Waarom? Daar zag je ook weer dezelfde houding in. Omzeilen. Wat was het argument? Omdat er sprake was van een rechtsgeding en het adviseren van een rechtsgeding niet onder het Wwft valt. Maar wat was de casus? We waren hier gevraagd om te helpen met een vennootschap die ooit uitgeschreven was uit de KvK om die te laten herleven, zodat bepaalde aandelenoverdrachten alsnog konden plaatsvinden.’ (Interview 5, compliance officer).

We begonnen deze paragraaf met de stelling dat poortwachters ook hun eigen belangen en die van de cliënt proberen te beschermen en daartoe soms in juridische procedures tegenover de overheid komen te staan. Poortwachters beschikken immers over die expertise om optimaal gebruik te maken van de beschermingsmogelijkheden die het recht te bieden heeft. Zo deed een accountant die door het BFT werd verweten dat hij nagelaten had een aandelentransactie als ongebruikelijk te melden met succes een beroep op de geheimhoudingsplicht van art. 22 Wwft op grond waarvan het poortwachters niet is toegestaan over eventuele meldingen mededelingen aan derden, inclusief de toezichthouder, te doen.¹⁰³ De tuchtrechter verweet het BFT op wie de bewijslast inzake het al dan niet voldoen aan de meldplicht rust, een zogeheten *fishing expedition*. Ook zien we dat er poortwachters zijn die geneigd zijn om in plaats van cliënten af te wijzen, ze juist binnenboord houden onder de voorwaarde dat men zich aan de regels houdt.

‘Het kan zelfs zo zijn dat het zodanig risico is dat we zeggen we stoppen met die klant. Maar goed, dan krijg je weer het effect van als die bij ons stopt, waar gaat die dan naartoe? Dus wij zijn dan niet direct van “nee je moet gelijk stoppen”, juist in die situaties wil je juist verandering zien. Je wil verbetering zien. Dat is wat we echt nastreven.’ (Interview 27, accountant).

‘De vraag is even of poortwachter, ja, ik denk ook even hardop he, poortwachter kun je zo interpreteren in de zin van die zegt of de poort opengaat of niet he. Je kan ook zeggen “ja, je komt er bij mij in, maar dan moet het vanaf nu moet je het wel gewoon goed doen.”’ (Interview 25, belastingadviseur).

Het zijn ook deze voorbeelden die terugkomen in discussies over de reikwijdte van het verschoningsrecht. Zo stelt de voorzitter van de Coördinatiegroep Constructiebestrijding van de Belastingdienst tijdens een expertmeeting over fiscale constructies met de vaste Kamercommissie voor Financiën dat de bestaande rechtsbescherming voor enorme vertraging kan leiden:

103 Accountantskamer Zwolle 29 januari 2018, ECLI:NL:TACAKN:2018:4.

‘Als we op een signaal stuiten dat een link heeft met de betreffende belastingplichtige in Nederland, proberen we te achterhalen hoe ver die link gaat en of dat vermogen toch eventueel van die betreffende persoon is. Als we die informatie vragen bij de belastingplichtige, merken we dat daar niet zelden fiscale advocaten bij komen, die zeer bedreven zijn om de informatie niet helemaal zo volledig te geven als eigenlijk zou moeten. Dat mogen ze ook, want ze hebben een recht daartoe. Er is rechtsbescherming en het is prima dat die er is. Daar heb ik geen enkel probleem mee. Het zorgt af en toe wel voor enorme vertraging.’¹⁰⁴

Samengevat kan worden gesteld dat poortwachters het juist ook als hun taak zien om zichzelf en hun cliënten in bescherming te nemen tegen de overheid en te bewaken dat die overheid de grenzen van het poortwachtersschap niet steeds verder oprekt en de mogelijkheden om daartegen in verweer te gaan, inperkt. Dat zorgt er niet alleen voor dat poortwachters praktijken, redeneringen en begrippen in stand houden die zowel henzelf als de cliënt beschermen, maar het leidt ook tot spanningen en juridische conflicten tussen poortwachters en de overheid. Bovendien verschuift het doel van het voorkomen en bestrijden van witwassen naar het anticiperen op juridische discussies met de overheid.

4.8 **Het verhaal van de poortwachter?**

In dit hoofdstuk hebben wij op basis van interviews met accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen alsmede gesprekken met toezichthouders, handhavers en vertegenwoordigers van verschillende beroepsorganisaties in vijf vertellingen in kaart gebracht hoe poortwachters hun rol zien en hoe zij daaraan invulling geven. Wat verbindt nu deze vertellingen? Vertellen ze tezamen *het* verhaal van *de* poortwachter?

Die laatste vraag kan in elk geval negatief worden beantwoord. Niet alleen is de rol van poortwachter van toepassing op een veel breder scala aan beroepsgroepen dan in dit onderzoek centraal stond, ook is de analyse gebaseerd op een beperkt aantal interviews, zeker wanneer we kijken naar het aantal interviews per beroepsgroep. We kunnen dan ook niet uitsluiten dat er ook nog andere vertellingen denkbaar zijn. Echter, in de wetenschap dat onze bevindingen allerm minst nieuw zijn en breed steun vinden in de literatuur, sluiten we dit hoofdstuk af met een tweetal overkoepelende inzichten.

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat er – zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al werd aangegeven – geen sprake is van één dominante vertelling. De vijf vertellingen kwamen in alle interviews terug en spelen in meer of mindere mate voor alle in dit onderzoek bevroegde poortwachters een rol in de dagelijkse praktijk. De vertellingen staan ook niet op zichzelf, maar beïnvloeden elkaar ook wederzijds. Zo is het draagvlak voor de rol van poortwachter zoals dat in vertelling een aan bod kwam van

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2016/17, 25 087, nr. 133, p. 5.

invloed op hoe poortwachters met hun verplichtingen omgaan, zoals de meldplicht en de bereidheid om bij klanten of collega's kritisch door te vragen. Omgekeerd wordt dat draagvlak mede bepaald door de door poortwachters ervaren risico's en bejegening als facilitator (vertelling 2). Tot slot vormen de commerciële belangen en de kenmerken van het beroep (vertelling 3) ook de basis voor een meer strategische opstelling ten aanzien van de rol van poortwachter, waarin het voorkomen van reputatieschade en het beschermen van de cliënt prevaleren boven de bestrijding van witwassen (vertelling 5).

Een tweede opmerking betreft de wijze waarop die poortwachters die betrokken zijn geraakt bij het witwassen van crimineel vermogen in literatuur, media en beleid worden gecategoriseerd. Zoals we in vertelling 2, 'de poortwachter als facilitator', zagen, wordt hun betrokkenheid veelal geduid in relatie tot de mate waarin zij wetenschap hadden van of medeplichtig waren aan het misdrijf zelf (Benson, 2020). Dat betekent dat meestal onderscheid wordt gemaakt tussen twee categorieën: zij die bewust en zij die onbewust criminele activiteiten hebben gefaciliteerd, of betrokkenheid in enge en in ruime zin (Van de Bunt, 1996). Dat roept de vraag op wat dat precies betekent in de praktijk. Een poortwachter kan een vermoeden hebben dat geld afkomstig is uit misdrijven, maar dat vermoeden toch nergens mee kunnen staven. In een rapport over de kwetsbaarheden van juridische beroepen voor witwassen, stelde de FATF (2013: 35) daarom dat de betrokkenheid van juridische dienstverleners beter kon worden beschreven op een continuüm van onschuldige betrokkenheid, onwetende betrokkenheid, opzettelijke blindheid, gecorrumpeerd zijn en medeplichtigheid. Maar de vertellingen in dit hoofdstuk laten zien dat dergelijke categorisering eigenlijk geen recht doet aan de veelheid aan motieven, *incentives*, factoren en dilemma's in de dagelijkse praktijk die kunnen leiden tot betrokkenheid bij witwassen. In die dagelijkse praktijk wordt het besluit om een cliënt te accepteren, dienstverlening te verrichten en een transactie al dan niet te melden beïnvloed door de aard van het werk, de internationale context waarin veel poortwachters opereren, de dynamiek en interactie in – soms – langdurige sociale relaties met de cliënt en collega-dienstverleners, het steeds veranderende wettelijk kader en het relatief open karakter van die wet- en regelgeving. Dat maakt dat poortwachters lang niet altijd weten (of willen weten) wat ze wel en niet weten. Ze opereren vaak, zoals een van de respondenten van Benson (2020: ch. 6) het verwoordde: 'on the borders of knowingness.' Ondanks alle protocollen, richtlijnen, procedures en systemen bedoeld om witwassen tegen te gaan, geven de respondenten in dit onderzoek aan dat het poortwachterschap toch nog vaak neerkomt op vertrouwen op een zeker onderbuikgevoel en leunen op eerdere ervaringen. In het afsluitende hoofdstuk maken we de balans op.

5 Slotbeschouwing

5.1 Inleiding

Eén van de meest kenmerkende onderdelen van het mondiale anti-witwasbeleid betreft de responsabilisering van private actoren, zoals accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen. Deze actoren hebben de verantwoordelijkheid om als poortwachter te voorkomen dat het financiële stelsel en fiscale en ondernemingsrechtelijke constructies worden misbruikt voor witwassen en de financiering van terrorisme. Deze verantwoordelijkheid bestaat in de kern uit het doen van klantenonderzoek alvorens een zakelijke relatie aan te gaan, het monitoren van transacties en het melden van ongebruikelijke transacties aan de FIU. Deze poortwachtersverplichtingen werden iets meer dan dertig jaar geleden ingevoerd, eerst voor banken en andere financiële instellingen, later ook voor andere beroepen. De gedachte private organisaties medeverantwoordelijk te maken voor het voorkomen en bestrijden van witwassen, was destijds even simpel als ingenieus. Bepaalde beroepsgroepen beschikken immers over specifieke juridische, financiële of fiscale expertise of dienstverlening die aantrekkelijk is voor criminelen om illegaal verkregen vermogen wit te wassen. Het zijn dan ook deze experts die het beste zicht hebben op illegale geldstromen en de overheid kunnen helpen bij de bestrijding daarvan door informatie over witwassen door te geven en te vermijden dat bepaalde clientèle misbruik maakt van hun dienstverlening. Bovendien resoneerde deze responsabiliseringsgedachte ook met het ideaal van een kleinere en efficiëntere overheid dat in diezelfde periode opgeld deed. Door private partijen medeverantwoordelijk te maken voor de preventie van witwassen, kan de schaarse opsporingscapaciteit worden ingezet voor die gevallen die zo ernstig zijn dat ze direct overheidsingrijpen vereisen en daar waar het private optreden evident heeft gefaald. Zo zou de bestrijding van witwassen effectiever en efficiënter kunnen worden vormgegeven, was de gedachte.

In de afgelopen jaren is de bestrijding van witwassen geworden tot een van de topprioriteiten in de strijd tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit en groeiende maatschappelijke ongelijkheid. In de *Sustainable Development Goals* van de Verenigde Naties krijgt het tegengaan van illegale geldstromen zelfs een centrale plek.¹⁰⁵

105 SDG 16.4 luidt: 'significantly reduce illicit financial and arms flows, strengthen the recovery and return of stolen assets and combat all forms of organized crime', <https://sdgs.un.org/goals/goal16>.

Dat roept de vraag op waartoe alle inspanningen de afgelopen jaren hebben geleid en welke rol poortwachters daarbij spelen. Hoewel we inmiddels dertig jaar verder zijn, is er in de wetenschappelijke literatuur nog betrekkelijk weinig aandacht geweest voor de vraag hoe poortwachters hun rol zien, hoe ze daarmee omgaan en welke consequenties dit heeft. Die kennis is niettemin van belang omdat er in toenemende mate wordt ingezet op de samenwerking met en responsabilisering van private partijen.

Het doel van dit onderzoek was dan ook om inzichtelijk te maken hoe accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen hun rol als poortwachter zien, hoe zij er invulling aan geven, hoe zij omgaan met dilemma's in de praktijk en wat de gevolgen daarvan zijn. Die vragen zijn beantwoord op basis van een analyse van mediaberichtgeving en Kamerstukken over de poortwachtersfunctie, een analyse van jurisprudentie en 28 interviews met de vier groepen poortwachters, vertegenwoordigers van beroepsorganisaties alsmede toezichthouders en handhavers.

5.2 Resultaten

Centraal in dit onderzoek stond het verhaal van de poortwachters dat in het vorige hoofdstuk in vijf vertellingen is weergegeven. Die vertellingen staan – zoals in het vorige hoofdstuk toegelicht – niet op zichzelf. Ze liggen in elkaars verlengde en beïnvloeden elkaar ook. Elke vertelling afzonderlijk belicht een kant van de rol van poortwachter en laat zien welke dilemma's of uitdagingen poortwachters daarbij ervaren. Tezamen leveren de vertellingen een rijk beeld op van de ervaringen van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen met het poortwachterschap. Dat beeld vatten we hierna in drie overkoepelende bevindingen samen.

Dit onderzoek heeft in de eerste plaats laten zien dat ondanks dat de poortwachtersverplichtingen sinds het begin van deze eeuw ook van toepassing zijn op accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen, het bewustzijn van en het draagvlak voor die verplichtingen pas betrekkelijk recent een vlucht hebben genomen. Het zijn van poortwachter zit niet van nature 'in het DNA' van de beroepsgroepen. Zo gaven veel respondenten in dit onderzoek aan de rol van poortwachter als 'opgelegd' te ervaren. De naleving van de poortwachtersverplichtingen was aanvankelijk dan ook niet intrinsiek gedreven, maar vooral extrinsiek. De maatschappelijke verontwaardiging over onder andere de Panama Papers en de affaires bij de grootbanken alsmede de strengere aanpak van poortwachters die daarvan het gevolg was, hebben daaraan een belangrijke bijdrage geleverd. Tegelijkertijd zien we dat er de afgelopen jaren veel veranderd is. In vrijwel alle organisaties, groot of klein, heeft compliance een belangrijke rol gekregen. Soms zijn er aparte compliance of *customer due diligence*-afdelingen gekomen, zijn er procedures, systemen en richtlijnen gekomen om aan de verplichtingen invulling te geven, worden er veelvuldig Wwft-cursussen gegeven en gevolgd en sinds enkele jaren zien we dat het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties door deze poort-

wachters gestaag toeneemt (FIU, 2021). Kortom, de rol van poortwachter is het belangrijkste thema voor de beroepsgroepen geworden, zo stelde een respondent.

Ondanks deze toegenomen aandacht, is een volgende constatering dat poortwachters worstelen met hun rol. Dat is het gevolg van drie met elkaar samenhangende factoren. *Ten eerste* ervaren poortwachters een inherente spanning tussen hun zakelijke belangen en professionele waarden enerzijds en de publieke belangen anderzijds. Zo zagen we dat commerciële belangen er geregeld toe leiden dat men de dienstverlening al start alvorens het afronden van het klantenonderzoek, waarna men vervolgens eigenlijk nooit goed kan stoppen met die dienstverlening. Ook ervaren de betrokkenen de meldplicht als tegenstrijdig aan de vertrouwensrelatie met hun cliënt. Dat maakt dat er liever niet dan wel wordt gemeld. *Ten tweede* zien we dat de wijze waarop in de praktijk met de verplichtingen wordt omgegaan, afhangt van een veelheid aan factoren, *incentives* en omstandigheden, terwijl poortwachters niet altijd het gevoel hebben dat ze daarop invloed kunnen uitoefenen of beschikken over geschikte *tools* om hier mee om te gaan. Ook zien we een zekere spanning ten aanzien van de huidige *risk based*-benadering in het anti-witwasbeleid. Hoewel de *risk based*-benadering er mede op verzoek van de markt is gekomen, om zo flexibeler te kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen en meer ruimte te hebben om het eigen interne beleid vorm te geven, creëert het ook een zekere ‘vagueness by design’. De anti-witwasbepalingen betreffen open normen die in de praktijk moeten worden ingevuld. Hoewel dat poortwachters de vrijheid biedt om hun kantoorbeleid op een manier in te richten passend bij de eigen bedrijfsvoering, geven veel respondenten in dit onderzoek aan dat zij het gevoel hebben dat ze er achteraf toch op kunnen worden afgerekend. Dat raakt aan een *derde* element waardoor poortwachters worstelen met hun rol. De ervaren strengere aanpak van poortwachters gecombineerd met het ervaren gebrek aan *guidance* over tot hoever de rol van poortwachter precies strekt, leidt tot een breed gedeelde onzekerheid over of en wanneer de getroffen maatregelen afdoende zijn en een zekere angst voor strafrechtelijk ingrijpen en als facilitator te worden aangemerkt.

Poortwachters gaan *tot slot* op verschillende manieren met die worsteling ten aanzien van hun rol als poortwachter om. Zo zien we dat het ervaren gebrek aan *guidance* er in sommige gevallen toe leidt dat men sterk vertrouwt op eerdere ervaringen en beslissingen neemt op basis van een onderbuikgevoel. Ook zien we dat de wijze waarop de poortwachtersrol in de praktijk wordt uitgevoerd gepaard kan gaan met verschillende onbedoelde gevolgen. Het ervaren gebrek aan *guidance* over hoe bepaalde normen in de praktijk moeten worden toegepast kan bijvoorbeeld ook tot overrapportering leiden. Ook zagen we dat poortwachters uit angst om het verkeerd te doen en vanwege de hoge compliancekosten er soms voor kiezen om bepaalde dienstverlening niet meer aan te bieden of bepaalde clientèle niet meer te bedienen. De keerzijde daarvan is dat de bereikbaarheid en betaalbaarheid van deze dienstverlening onder druk kunnen komen te staan. Bovendien zagen we dat het voorkomen van juridische claims en reputatieschade in sommige gevallen zijn gaan prevaleren boven het bestrijden van witwas-

sen. De preoccupatie met compliance, verantwoording afleggen, compliancesystemen, juridische definities en protocollen kan er zo toe leiden dat de vraag over wat wenselijk en maatschappelijk verantwoord is, minder aandacht heeft in de dagelijkse praktijk.

Samengevat, de aantrekkingskracht van het betrekken van private partijen als poortwachters bij de bestrijding van witwassen ligt in de specifieke kennis en expertise over witwasrisico's die poortwachters met publieke actoren delen waardoor de schaarse capaciteit van de publieke actoren ook beter kan worden gealloceerd. Dit onderzoek heeft laten zien dat de praktijk weerbarstiger is. Hoewel poortwachters in toenemende mate de handschoen oppakken en soms verregaande maatregelen treffen om te voorkomen dat hun diensten worden misbruikt, wordt de uitvoeringspraktijk – zo hebben wij laten zien – gekenmerkt door diverse uitdagingen, dilemma's en problemen. Als gevolg daarvan overheerst bij veel respondenten de vraag of de huidige aanpak wel effectief is.

5.3 Implicaties

Wat maken deze bevindingen nu duidelijk over de rol van private partijen als poortwachters bij de bestrijding van witwassen?

De lezer die het voorgaande verhaal van de poortwachters tot zich neemt, zou kunnen opmerken dat het bij tijd en wijle een pessimistisch beeld geeft van hoe tegen de rol van poortwachter wordt aangekeken en hoe ermee wordt omgegaan. Ondanks dat de poortwachtersverplichtingen al bijna dertig jaar ook van toepassing zijn op accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen, zien we dat het bewustzijn van en de aandacht voor die rol pas betrekkelijk recent een vlucht hebben genomen en dat er wisselend draagvlak is voor de poortwachterverplichtingen. Respondenten spreken van een tekort aan middelen en mogelijkheden om goed invulling te geven aan die verplichtingen en we zien 'gemopper' over hoe er door de overheid met poortwachters wordt omgegaan en over het gebrek aan terugkoppeling over de inspanningen en – tot slot – twijfel over waar dit alles aan bijdraagt. Hoewel er de afgelopen jaren veel stappen zijn gezet om de rol van poortwachters te verstevigen alsook om de samenwerking tussen publieke en private actoren te versterken, waren wij toch ook verrast door de teneur die soms te beluisteren viel. Tegelijkertijd staan deze bevindingen niet op zichzelf. Of het nu gaat om banken of trustkantoren (Rakké & Huisman, 2020; Eren, 2020), makelaars en taxateurs (Cassée & Prinsen, 2020; Hoogenboom, 2021) of juridisch dienstverleners en notarissen (Benson, 2018; 2020; Hoogenboom, 2021), recente studies laten zien dat deze problematiek breed herkend en gedeeld wordt door verschillende groepen poortwachters. Bovendien laat de situatie in de financiële sector een vergelijkbare ontwikkeling zien. Ook daar zien we dat hoewel banken en andere financiële instellingen als eerste als poortwachter werden aangemerkt, de strafrechtelijke onderzoeken tegen de grootbanken ING en ABN AMRO als een belangrijke instigator hebben gewerkt voor meer bewustzijn van en aandacht voor de bestrijding

van witwassen, terrorismefinanciering en financieel-economische criminaliteit in brede zin. Sindsdien heeft er een enorme uitbreiding van capaciteit van anti-witwasafdelingen plaatsgevonden (Pols, 2019; Schellevis, 2021b), geven banken naar schatting 1 miljard euro per jaar aan witwasbestrijding uit¹⁰⁶ en is de samenwerking tussen banken en publieke toezichthouders de afgelopen jaren geïntensiveerd en werd die samenwerking begin 2021 bestendigd in de zogeheten Fintell Alliance.¹⁰⁷ Hoewel er in de gesprekken die wij voerden weleens gesuggereerd werd dat de banken al veel verder zijn, moeten we niet vergeten dat de ontwikkeling daar ook pas van betrekkelijk recente datum is.

Ook als we de bevindingen in historisch perspectief plaatsen dan blijkt dat de constatering dat de rol van poortwachter in de praktijk gepaard gaat met allerlei uitdagingen, dilemma's en een wisselend draagvlak allerm minst nieuw is. Zo vroeg Van de Bunt (1996) in zijn onderzoek naar verwijtbare betrokkenheid van advocaten, accountants, notarissen en belastingadviseurs bij de georganiseerde criminaliteit dat hij in het kader van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden uitvoerde, reeds aandacht voor de spanning tussen commerciële en publieke belangen en waarschuwde hij dat de verdergaande commercialisering van de beroepsgroepen de professionele en publieke waarden onder druk zou zetten.

Hoe moet deze teneur nu worden geduid? Allereerst in termen van de samenwerking tussen publieke en private actoren. Voor de bestrijding van witwassen en financieel-economische criminaliteit is de samenwerking met private partijen zoals accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen onontbeerlijk. Vanwege hun specifieke dienstverlening hebben deze juridisch, financieel en fiscaal experts immers het beste zicht op potentiële risico's en zijn ze in staat om deze risico's te weren door een cliënt te weigeren of de dienstverlening te stoppen. Bovendien beschikken publieke actoren doorgaans over een beperkte capaciteit die ze over verschillende aandachtsgebieden moeten verdelen. De combinatie van private kennis en expertise en het opwerpen van barrières in de eerste lijn, gevolgd door publieke opsporing en handhaving in de tweede lijn, is daarom essentieel om de problematiek van witwassen en illegaal geld effectief te bestrijden. In de wetenschappelijke literatuur over publiek-private samenwerking worden doorgaans verschillende vormen van samenwerking onderscheiden waarbij de mate van afstemming over doelen en werkwijzen en het gevoel van gezamenlijkheid uiteenlopen (Johnston & Shearing, 2003). Wat die vormen van samenwerking gemeen hebben, is een zekere mate van wederkerigheid en onderling overleg.

Dit onderzoek heeft laten zien dat in de perceptie van de betrokkenen dit gevoel van gezamenlijkheid en wederkerigheid in de samenwerking ontbreekt. De rol van poort-

106 <https://www.rtlnieuws.nl/economie/bedrijven/artikel/5235341/banken-nederland-anti-witwas-witwassen-terrorisme-ing-abnamro>

107 <https://www.nvb.nl/bank-wereld-online/nieuwe-publiek-private-samenwerking-in-fintell-alliance-nieuwe-boost-voor-aanpak-witwassen/>

wachter wordt sterk ervaren als een vorm van afgedwongen of opgelegde *naleving* in plaats van publiek-private *samenwerking*. Dat roept onder de betrokken poortwachters een zekere weerstand op. Die weerstand wordt in de praktijk versterkt door de ervaren strengere aanpak van poortwachters. In de afgelopen decennia zijn de opvattingen over de ruimte die professionele dienstverleners zou moeten toekomen duidelijk veranderd. Zo merkte Van de Bunt (1996: 7) in zijn onderzoek naar verwijtbare betrokkenheid van professionele dienstverleners in de Van Traa-tijd nog op dat kort voorafgaand aan zijn onderzoek zelfs de minister van Justitie fel afstand nam van de insinuatie dat advocaten betrokken zouden kunnen zijn bij georganiseerde criminaliteit. Inmiddels is de situatie heel anders. Politie en justitie schuwen er niet voor om ook 'de grote namen' voor het spreekwoordelijke hekje te brengen, zo stelde een respondent. Die gevoelde strenge aanpak lijkt momenteel in de praktijk te overheersen. Poortwachters zien hun rol nu vooral als iets waarop zij kunnen worden afgerekend. Sterker, er zijn signalen dat momenteel vooral de angst dat men juridische en reputatieschade loopt overheerst. In plaats van een betere bespreekbaarheid van ethische vraagstukken, kan dit leiden tot een cultuur van afvinken en indekken.

Tegelijkertijd zijn er natuurlijk niet alleen organisaties die extrinsiek gemotiveerd worden om regels na te leven, maar ook organisaties die meer intrinsiek gemotiveerd zijn. Het voorkomen van witwassen, betrouwbaar overkomen, beheersing van het bedrijfsproces en een respectabele werkomgeving creëren voor het personeel zijn voor deze organisaties belangrijke waarden. Voor deze poortwachters is de angst voor sancties geen motief voor regelnaleving. Zij zijn op zoek naar informatie die hun intrinsieke motivatie voor regelnaleving bevestigt en de boodschap overbrengt dat overtreders worden bestraft. Hierin lijkt de huidige aanpak van poortwachters tekort te schieten. De betrokkenen hebben onvoldoende het gevoel dat wat zij doen bijdraagt aan de bestrijding van witwassen. Daarmee roepen de bevindingen de vraag op of de strengere aanpak van poortwachters de ambitie om de verantwoordelijkheid voor het voorkomen en bestrijden van witwassen bij bedrijven neer te leggen, niet in de weg zit. We hebben gezien dat die strengere aanpak met zich brengt dat poortwachters zich indekken, gaan overrapporteren en dat het voorkomen van juridische claims en reputatieschade in sommige gevallen prevaleren boven het voorkomen van witwassen. Bovendien zijn er aanwijzingen dat poortwachters zich niet zonder meer neerleggen bij die strengere aanpak, maar er ook tegen ten strijde trekken en geregeld met succes. Poortwachters komen de laatste jaren dan ook steeds vaker tegenover de overheid te staan. Tegelijkertijd is het uitgangspunt van het anti-witwasbeleid dat overheid en poortwachters gezamenlijk de aanpak van witwassen nastreven. Het is niet ondenkbaar dat de strengere aanpak de bereidheid om aan de rol van poortwachter goed invulling te geven juist doet afnemen.

Reflecterend op de bevindingen, valt tot slot op dat in de literatuur, in de maatschappelijke discussie en in onze interviews betrekkelijk weinig aandacht is voor de onderliggende problematiek die men beoogt te voorkomen en te bestrijden. Het gaat nauwe-

lijks over het voorkomen van terroristische aanslagen, het rondpompen van illegaal geld in het financieel systeem en de groeiende maatschappelijke ongelijkheid die daarvan het gevolg is, of over de drugseconomie en het geweld dat daarmee gepaard gaat en delicten als mensenhandel en uitbuiting die door witwassen in stand worden gehouden. Het gehele AML-complex (Verhage, 2009) lijkt gepreoccupeerd geraakt met compliancesystemen, anti-witwasregels, aantallen meldingen, capaciteit, informatietechnologie en sommen afgepakt geld, maar daardoor loopt men ook het risico voorbij te gaan aan aandacht voor slachtoffers en maatschappelijke schade en aan de vraag waar-toe dit alles dient.

5.4 Aanbevelingen

We sluiten af met drie aanbevelingen voor onderzoek en praktijk.

In de eerste plaats richtte dit onderzoek zich op vier groepen poortwachters: de accountant, advocaat, belastingadviseur en de notaris. In de afgelopen decennia hebben nog veel meer private actoren de rol van poortwachter toebedeeld gekregen. Naast banken en trustkantoren gaat het dan bijvoorbeeld om makelaars, autohandelaren, juweliers, antiquariaten en kunsthandelaars. Dit onderzoek heeft laten zien dat professionele beroepsbeoefenaren die over specifieke juridische, financiële en fiscale kennis beschikken veelal al worstelen met hun rol als poortwachter. Dat roept de vraag op hoe dat zal zijn voor die beroepsgroepen voor wie witwassen, illegale geldstromen en de juridische, financiële en fiscale werkelijkheid waarbinnen dat plaatsvindt veel minder op de voorgrond staan. Daarop zou vervolgonderzoek zich kunnen richten.

Ten tweede heeft dit onderzoek laten zien dat poortwachters in de praktijk een behoorlijk tekort ervaren om aan de rol van poortwachter goed invulling te geven. De respondenten gaven aan dat ze niet altijd weten of ze voldoende gedaan hebben om de benodigde informatie te achterhalen en dat ze vaak opereren op basis van een zeker onderbuikgevoel. Maar dat onderbuikgevoel bepaalt vervolgens wel of een klant wordt aangenomen of geweigerd, of en hoe de dienstverlening wordt vormgegeven en of er al dan niet een melding wordt gedaan. Om daar meer zicht op te krijgen, is het nodig om in vervolgonderzoek de aandacht te richten op de specifieke afwegingen in de besluitvorming van poortwachters wanneer zij moeten beslissen een klant al dan niet te accepteren of een transactie als ongebruikelijk te melden en de situationele context die deze afwegingen beïnvloedt (vgl. Benson, 2020). Dat vergt langer lopend etnografisch onderzoek waarbij die besluitvorming in de praktijk kan worden geobserveerd.

Een derde aanbeveling betreft de samenwerking tussen publieke en private partijen. Samenwerking vergt, zo merkten we in het eerste hoofdstuk al op, inzicht in en begrip voor elkaars belangen, werkwijzen en afwegingen en een zekere mate van vertrouwen dat men hetzelfde doel voor ogen heeft. Vertrouwen gaat echter hand in hand met verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheid van de betrokken poortwachters om de be-

langrijke rol van poortwachter voorop te stellen en deze rol minder in termen van kosten en baten en potentiële risico's uit te leggen. Doorgaans worden twee vormen van verantwoordelijkheid onderscheiden (Bovens, 1990). Verantwoordelijkheid die meer intrinsiek gemotiveerd is en verantwoordelijkheid die wordt afgedwongen door een vorm van aansprakelijkheidstelling. Dit onderzoek heeft laten zien dat die twee vormen van verantwoordelijkheid ook op gespannen voet kunnen komen te staan. De door de poortwachters ervaren strengere aanpak kan juist die condities ondermijnen die nodig zijn om de verantwoordelijkheid succesvol bij private actoren neer te leggen (vgl. Van Wingerde, Mascini & Barth, 2018). In sommige opzichten zou kunnen worden gesteld dat publieke en private actoren meer tegenover elkaar in plaats van naast elkaar zijn komen te staan. Een van de grootste uitdagingen de komende jaren zal dan ook zijn om deze samenwerking te verstevigen. De vraag is hoe dat vorm te geven. In de afgelopen jaren hebben verschillende auteurs ervoor gepleit om de samenwerking tussen publieke en private actoren op een breed scala van onderwerpen op een wezenlijk andere manier vorm te geven (zie bijv. Staring, Bisschop, Roks, Brein & Van de Bunt, 2019; Hoogenboom, 2021). Daarin zou die samenwerking minder van bovenaf moeten worden opgelegd, maar zou juist het versterken van elkaars expertise, het uitwisselen van kennis en informatie en de dialoog over uitdagingen en dilemma's centraal moeten staan. Dat zou niet alleen tot meer creativiteit in de aanpak kunnen leiden, maar zo zou ook meer begrip kunnen worden gecreëerd voor die gevallen waarin streng en repressief optreden noodzakelijk is. Tot slot, we hebben in dit onderzoek vooral de (poort)wachters aan het woord gelaten. Dat maakt dat andere perspectieven op de problematiek rond de rol van poortwachters en publiek-private samenwerking bij de bestrijding van witwassen veel minder aan bod zijn gekomen. Wil de hiervoor genoemde dialoog slagen dan moet daarin ook ruimte zijn voor andere perspectieven. Die van de publieke actoren in de vorm van toezichthouders en opsporingsdiensten, maar ook voor het perspectief van schade en slachtofferschap. Aandacht voor schade en de onderliggende problematiek laat ook ruimte om meer aandacht te hebben voor de onbedoelde gevolgen van het anti-witwasbeleid, zoals de praktijk van *de-risking* waarbij soms groepen klanten collectief bepaalde dienstverlening wordt onthouden omdat ze niet binnen het risicoprofiel van de poortwachter vallen, maar ook de betaalbaarheid van de dienstverlening. Een dialoog die vertrekt vanuit de onderliggende problematiek en een gedeeld probleembesef nodigt bovendien uit tot het formuleren van gezamenlijk doelstellingen waar in de verdere samenwerking blijvend op kan worden geleund.

Dit zijn belangrijke thema's waarover de betrokkenen met elkaar het gesprek zouden moeten voeren. Wij hopen dat dit onderzoek daaraan een bijdrage kan leveren.

Referenties

- Akkermans (2019, 11 en 12 mei). 'Belasting betalen gaat ook over moraal'. *NRC Handelsblad, Economie*, p. 18-19.
- T. Akse (2019). *Na de poortwachters. 25 jaar meldingen ongebruikelijke transacties*. Den Haag: FIU-Nederland.
- Anti Money Laundering Centre (2021). *Jaarplan 2021*. De Bilt: AMLC.
- I. Ayres & J. Braithwaite (1992). *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*. New York: Oxford University Press.
- Belastingdienst (2021). *Infographic MDR-cijfers 1e kwartaal 2021*. <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/intermediairs/content/mandatory-disclosure-rules-dac6>
- K. Benson (2018). 'Money Laundering, Anti-Money Laundering, and the Legal Profession'. In: C. Walker, C. King & J. Gurulé (Eds.), *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law* (pp. 109-133). Londen: Palgrave Macmillan, Cham.
- K. Benson (2020). *Lawyers and the Proceeds of Crime: The Facilitation of Money Laundering and its Control (1st ed.)*. Londen: Routledge. DOI: 10.4324/9781315179735.
- M. Bergström (2018). 'The Global AML Regime and the EU AML Directives: Prevention and Control'. In: C. Walker, C. King & J. Gurulé (Eds.), *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law* (pp. 33-56). Londen: Palgrave Macmillan, Cham.
- F. Boerman, M. Grapendaal, F. Nieuwenhuis & E. Stoffers (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- R.J. Bokhorst, J. van der Steeg & C.J. de Poot (2011). *Rechercheprocessen bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit*. Den Haag: WODC.
- F. Bovenkerk (2005). *Bedreigingen in Nederland*. Utrecht: Willem Pompe Instituut.

- M.A.P. Bovens (1990). *Verantwoordelijkheid en organisatie. Beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*. (Diss.). Zwolle: W.E.J Tjeenk Willink.
- M. van den Broek (2015). *Preventing money laundering. A Legal Study on the Effectiveness of Supervision in the European Union*. Den Haag: Eleven Publishers.
- N. van Buitenen (2019). Facilitator? *Notariaat Magazine*, nr. 2 (maart 2019), p. 29.
- H.G. van de Bunt (1996). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: de vrije beroepsbeoefenaars: advocaten, notarissen, accountants*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Bureau Financieel Toezicht (2021). *Jaarverslag 2020*. <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2021/03/Jaarverslag-BFT-2020-compleet.pdf>
- M. Cassée & M. Prinsen (2020). *Meldingsbereidheid makelaars. Onderzoek naar de factoren die de meldingsbereidheid van makelaars beïnvloeden bij het melden van ongebruikelijke transacties*. Utrecht: CVV.
- I. van Domselaar (13 juni 2016). 'Bedrijfsadvocaat dien de publieke zaak'. *NRC Handelsblad, Opinie*, p. 16.
- J.B.S. Dorant & A. Verbruggen (2020). 'Recente ontwikkelingen witwassen'. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 1, 23-30.
- P.C. van Duyne (2003). 'Money laundering policy: fears and facts'. In: P.C. van Duyne, K. von Lampe & J.L. Newell (Eds.), *Criminal Finance and Organizing Crime in Europe* (pp. 67-104). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- J.A.R. van Eijnsden & M. de Ruiter (2019). 'Mandatory disclosure in de EU en Nederland (deel 1)'. *MBB Maandblad Belasting Beschouwingen*, 16(4), 168-182.
- C.P. Eren (2020). 'Cops, Firefighters, and Scapegoats: Anti-Money Laundering (AML) Professionals in an Era of Regulatory Bulimia'. *Journal of White Collar and Corporate Crime*, 2(1), 47-58. DOI: 10.1177/2631309X20922153.
- Eurodad (2016). *Survival of the Richest: Europe's role in supporting an unjust global tax system 2016*. https://www.eurodad.org/survival_of_the_richest_europe_s_role_in_supporting_an_unjust_global_tax_system_2016.
- FATF (1997). *Financial Action Task Force - Annual Report 1996-1997*. Paris: FATF/OECD, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/1996%201997%20ENG.pdf>.

FATF (2004). *Financial Action Task Force – Report on Money Laundering Typologies 2003-2004*. Paris: FATF/OECD.

FATF (2010). *Global Money Laundering & Terrorist Financing Threat Assessment*. Paris: FATF. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Global%20Threat%20assessment.pdf>
FATF (2013). *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*. Paris: FATF. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20and%20TF%20vulnerabilities%20legal%20professionals.pdf>.

FATF (2013). *Money Laundering and Terrorist Financing Vulnerabilities of Legal Professionals*. Paris: FATF. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/ML%20and%20TF%20vulnerabilities%20legal%20professionals.pdf>.

FATF (2018). *Professional Money Laundering*. Paris: FATF. www.fatfgafi.org/publications/methodandtrends/documents/professional-moneylaundering.html.

FATF (2020). *Financial Action Task Force - Annual Report 2019-2020*. Paris: FATF/OECD. www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/annual-report-2019-2020.html.

M. Faure, H. Nelen & N. Philipsen (2009). *Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers*. Maastricht: METRO.

G. Favarel-Garrigues, T. Godefroy & P. Lascoumes (2008). Sentinels in the banking industry. *British Journal of Criminology*, 48(1), 1-19.

G. Favarel-Garrigues, T. Godefroy & P. Lascoumes (2011). 'Reluctant partners? Banks in the fight against ML and terrorism financing in France'. *Security Dialogue*, 42(2), 179-196.

H. Ferwerda, R. Staring, E. de Vries Robbé & J. van de Bunt (2007). *Malafide activiteiten in de vastgoedsector: Een exploratief onderzoek naar aard, actoren en aanpak*. Den Haag/Rotterdam: WODC, Ministerie van Justitie; Arnhem: Advies- en Onderzoeksgroep Beke/Erasmus Universiteit Rotterdam.

Financieel Expertise Centrum. (2018). *Jaarplan 2018. Resultaatgericht samenwerken als één overheid ter bestrijding van financieel economische criminaliteit en niet integer gedrag in de financiële sector*. Amsterdam: Financieel Expertise Centrum.

FIU-Nederland (2019). *Jaaroverzicht 2018*. Den Haag: FIU-Nederland.

FIU-Nederland. (2021). *Jaaroverzicht 2020*. Den Haag: FIU-Nederland.

- S. Gadinis & C. Mangels (2016). 'Collaborative gatekeepers'. *Washington & Lee Law Review*, 73(2), 797-914.
- D. Garland (1996). 'The Limits of the Sovereign State: Strategies of Crime Control in Contemporary Society'. *British Journal of Criminology*, 36(4), 445-471. DOI: 10.1093/oxfordjournals.bjc.a014105.
- L.Y. Gelemerova (2011). *The anti-money laundering system in the context of globalisation: A panopticon built on quicksand?* Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- N. Gilmour (2014). Understanding money laundering – a crime script approach. *European Review of Organized Crime*, 1(2), 35-56.
- H. Gribnau (2020). *Tax governance, maatschappelijke verantwoordelijkheid en ethiek. Tijd voor een code? Essaybundel*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- J. Hendriks (2020). 'Onder politiebegeleiding naar de rechtbank. Onderzoek naar bedreiging en geweld'. *Notariaat Magazine*, 6 (juli-augustus 2020), 6-9.
- Het Dekenberaad (2021). *Jaarverslag 2020*. Den Haag: Het Dekenberaad, <https://www.advocatenorde.nl/dekenberaad>.
- A.B. Hoogenboom (2021). *Samen. Samenwerking van notarissen, makelaars/taxateurs en overheidsinstellingen om witwassen en fraude bij onroerend goed transacties te voorkomen*. Den Haag: Aanjaagteam Ondernijning.
- S. Huisman, M. Princen, P. Klerks & N. Kop (2016). *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*. Amsterdam: Politieacademie.
- L. Johnston & C. Shearing (2003). *Governing Security: explorations in policing and justice*. London/New York: Routledge.
- J. de Jong & S. Cels (2015). 'De verleiding en de verantwoordelijkheid. De rol van ondernemers in het bestrijden van georganiseerde criminaliteit'. *Tijdschrift voor Toezicht*, 6(4), 49-54.
- M. Kaptein (2011). 'Understanding unethical behavior by unraveling ethical culture'. *Human Relations*, 64(6), 843-869. DOI: 10.1177/0018726710390536.
- E.R. Kleemans, M.E.I. Brienens, H.G. van de Bunt m.m.v. R.F. Kouwenberg, G. Paulides & J. Barendsen (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor (Onderzoek en beleid 198)*. Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers.

Koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants [NBA] (2019, 31 oktober). *De Nederlandse markt voor wettelijke accountantscontroles*, <https://www.nba.nl/dashboard/markt/de-nederlandse-markt-voor-wettelijke-accountantscontroles/#Accountantsorganisaties>.

Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (2020). *Jaaroverzicht 2019*. Den Haag: KNB.

R. Kraakman (1986). 'Gatekeepers: The Anatomy of a Third-Party Enforcement Strategy'. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 2(1), 53-104.

J.-A. Kramer, A. Blokland & M. Soudijn (2020). 'Witwassen als bedrijfsmatige activiteit: de verborgen netwerken van witwassers'. *Tijdschrift voor Criminologie*, 62(4), 365-382. DOI: 10.5553/TvC/0165182X2020062004001.

E.W. Kruisbergen, H.G. van de Bunt & E.R. Kleemans (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*. Den Haag: WODC.

F. Lankhorst & J.M. Nelen (2005). 'Integriteitsproblemen van advocaten en notarissen in relatie tot georganiseerde criminaliteit'. *Justitiële Verkenningen*, 31(3), 32-48.

A. Lejour (2020). *De last van onbelaste winsten: Belastingontwijking in en door Nederland*. Oratie Tilburg University, 7 februari 2020, <https://www.tpedigitaal.nl/sites/default/files/bestand/lejour%20def-30-juni-2020.pdf>.

M. Levi (2002). 'Money Laundering and Its Regulation'. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 582(1), 181-194. DOI: 10.1177/000271620258200113.

M. Levi (2018). 'Punishing Banks, Their Clients and Their Clients' Clients'. In: C. Walker, C. King & J. Gurulé (Eds.), *The Palgrave Handbook of Criminal and Terrorism Financing Law* (p. 273-291). Londen: Palgrave Macmillan, Cham.

M. Levi, P. Reuter & T. Halliday (2018). 'Can the AML system be evaluated without better data?' *Crime, Law and Social Change*, 69(2), 307-328. DOI: 10.1007/s10611-017-9757-4.

M. Levi, H. Nelen & F. Lankhorst (2005). 'Lawyers as crime facilitators in Europe: An introduction and overview'. *Crime Law Soc Change*, 42(2), 117-121. DOI: 10.1007/s10611-005-5654-3.

- N. Lord, C.G. van Wingerde & L. Campbell (2018). 'Organising the Monies of Corporate Financial Crime via Organisational Structures: Ostensible Legitimacy, Effective Anonymity and Third-Party Facilitation'. *Administrative Sciences*, 8(2), 1-17. DOI: 10.3390/admsci8020017.
- N. Lord, L. Campbell & C.G. van Wingerde (2019). 'Other People's Dirty Money: Professional Intermediaries, Market Dynamics and the Finances of White-Collar, Corporate and Organized Crimes'. *British Journal of Criminology*, 59(5), 1217-1236. DOI: 10.1093/bjc/azz004.
- V. Matroos & A. Schoonbeek (2019, 28 oktober). 'Wwft en de mythe van de procesvrijstelling'. *Advocatenblad*, https://www.advocatenblad.nl/2019/10/28/Wwft-en-de-mythe-van-de-procesvrijstelling/#_ftn6.
- D.J. McBarnet (2002). 'When Compliance is not the Solution but the Problem: From Changes in Law to Changes in Attitude'. In: V. Braithwaite (Ed.), *Taxing Democracy* (p. 229-244). Farnham: Ashgate Publishing Ltd.
- T. Mellema-Kranenburg (2020). 'De ministerieplicht van de notaris'. *Ars Aequi* 20200100, 100-104.
- D. Middleton & M. Levi (2015). 'Let Sleeping Lawyers Lie: Organized Crime, Lawyers and the Regulation of Legal Services'. *British Journal of Criminology*, 55(4), 647-668. DOI: 10.1093/bjc/azv001.
- Ministerie van Financiën & Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020). *Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Nederlandse Orde van Belastingadviseurs. (2021). *Jaarverslag 2020*, <https://nob.net/jaarverslag/2020/#/pagina5>.
- J.M. Nelen & V. Sabee (1998). *Het vermogen te ontnemen: Evaluatie van de ontnemingswetgeving. Eindrapport*. Den Haag: WODC.
- H. Nelen & F. Lankhorst (2008). 'Facilitating organized crime: The role of lawyers and notaries'. In: D. Siegel & H. Nelen (Eds.), *Organized crime: Culture, markets and policies* (p. 127-142). New York: Springer.
- H. Nelen, K. van Wingerde, R. Moerland, L. Bisschop, K. Geurtjens, A. Thelen & L. Servaas (2021). *Procesevaluatie en Actieonderzoek versterking aanpak ondermijnende criminaliteit. Tussenrapportage*. Den Haag: WODC.

E. Niemeijer & M. ter Voert (2005). 'Vertrouwen onder druk. Vrije juridische beroepen tussen professie en commercie'. *Justitiële verkenningen*, 31(3), 9-31.

Obermayer & F. Obermaier (2016). *Panama Papers: het verhaal van de wereldwijde onthulling* (W. Hansen, trans.). Amsterdam: Atlas Contact.

Openbaar Ministerie (2018). *Onderzoek Houston. Het strafrechtelijk onderzoek naar ING Bank N.V. Feitenrelaas en beoordeling Openbaar Ministerie*. <https://www.om.nl/documenten/publicaties/fp-hoge-transacties/feitenrelaas/map/feitenrelaas-ing>.

Openbaar Ministerie (2021). *Jaarbericht 2020*. Den Haag: Openbaar Ministerie.

C. Parker (2002). *The Open Corporation: Effective Self-regulation and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.

C. Parker & S. Gilad (2011). 'Internal corporate compliance management systems: structure, culture and agency'. In: C. Parker & V. Lehmann Nielsen (Eds.), *Explaining Regulatory Compliance. Business Responses to Regulation* (p. 170-195). Cheltenham: Edward Elgar.

Parker & V. Lehmann Nielsen (2011). *Explaining Regulatory Compliance. Business Responses to Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.

R.F. Pol (2019). 'The Global War on Money Laundering Is a Failed Experiment'. *The Conversation*, 21 October. <https://bit.ly/34oiJLI>.

R.F. Pol (2020a). 'Response to Money Laundering Scandal: Evidence-Informed or Perception Driven?'. *Journal of Money Laundering Control*, 1(1), 103-121. DOI: 10.1108/JMLC-01-2019-0007.

R.F. Pol (2020b). 'Anti-money laundering: The world's least effective policy experiment? Together, we can fix it'. *Policy Design and Practice*, 3(1), 73-94. DOI: 10.1080/25741292.2020.1725366.

G. Pols (2019, 6 oktober). 'Honderden vacatures voor anti-witwasafdelingen van banken: "Recruiters benaderen je vaak"', NOS Nieuws, <https://nos.nl/artikel/2304967-honderden-vacatures-voor-anti-witwasafdelingen-banken-recruiters-benaderen-je-vaak>.

J.T. Rakké & W. Huisman (2020). 'Motieven voor naleving van de wettelijke anti-witwasmeldplicht'. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 1(1), 5-11.

- M. Rengers & C. Houtekamer (2019, 6 juni). 'Shell en Damen blokkeren onderzoeken'. *NRC Handelsblad*, <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/06/shell-damen-blokkeren-onderzoeken-a3962956>.
- R. Robijns & G-J. Laan (1982). *De belastingparadijzen. Een rondreis door fiscaal niemandsland*. Baarn: Anthos.
- J.P. Rozemeijer & C. van der Meulen (2016). 'Wwft en het strafrecht'. *Tijdschrift voor Bijzonder Strafrecht & Handhaving*, 4(1), 239-245. DOI: 10.5553/TB-SenH/229567002016002004010.
- E.H. Schein (2010). *Organizational culture and leadership* (Vol. 2). San Francisco: John Wiley & Sons.
- J. Schellevis (2021a, 22 augustus). 'Hulporganisaties kunnen moeilijk geld overmaken door anti-terrorismereregels'. *NOS Nieuws*, <https://nos.nl/artikel/2394740-hulporganisaties-kunnen-moeilijk-geld-overmaken-door-anti-terrorismereregels>.
- J. Schellevis (2021b, 23 augustus). 'Duizenden werken bij banken aan opsporen terreurfinanciering "blijft heel lastig"'. *NOS Nieuws*, <https://nos.nl/artikel/2394819-duizenden-werken-bij-banken-aan-opsporen-terreurfinanciering-blijft-heel-lastig>.
- SCTF (2021). *Pilot Serious Crime Taskforce. Eindevaluatie*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/06/30/tk-bijlage-eindevaluatie-pilot-sctf>.
- M. Sedee & H. de Zeeuw (2017, 18 december). 'EU onderzoekt belastingontwijking Ikea via Nederland'. *NRC Handelsblad*. <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/12/18/eu-onderzoekt-belastingontwijking-ikea-via-nederland-a1585366>.
- J.C. Sharman (2011). *The Money Laundry: Regulating Criminal Finance in the Global Economy*. Ithaca & London: Cornell University Press.
- K.L. Shepherd (2009). 'Guardians at the Gate: the Gatekeeper Initiative and the Risk-Based Approach for Transactional Lawyers'. *Real Property, Trust and Estate Law Journal*, 43, 607-671.
- B. Slot & L. de Swart (2018). *Monitor anti-witwasbeleid 2014-2016*. Rotterdam: ECO-RYS.
- B. Soltani (2014). 'The anatomy of corporate fraud: a comparative analysis of high profile American and European corporate scandals'. *Journal of Business Ethics*, 120(2), 251-274. DOI: 10.1007/s 10551-013-1660-z.

M.R.J. Soudijn (2017). *Witwassen. Criminaliteitsbeeldanalyse 2016*. Zoetermeer: Politie.

M.R.J. Soudijn & T. Akse (2012). *Witwassen. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: KLPD, Dienst Nationale Recherche.

B. Snijders-Kuipers & A.T.A. Tilleman (2019). *Handboek Wwft*. Deventer: Wolters Kluwer.

B. Snijder-Kuipers, A.T.A. Tilleman & D.S. Kolkman (2020). *Wwft Stappenplan*. <https://www.bureauft.nl/wp-content/uploads/2020/12/Wwft-10-stappenplan-oktober-2020.pdf>.

R.H.J.M. Staring, L.C.J. Bisschop, R.A. Roks, E.G. Brein & H.G. van de Bunt (2019). *Drugscriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*. Den Haag: Boom uitgevers.

Tax Justice Network (2021). *Corporate Tax Haven Index 2021*. <https://cthi.taxjustice.net/en/>.

Tsingou (2018). 'New governors on the block: The rise of AML professionals'. *Crime, Law and Social Change*, 69(2), 191-205. DOI: 10.1007/s10611-017-9751-x.

B. Unger, J. Ferwerda, M. van den Broek & I. Deleanu (2014). *The economic and legal effectiveness of the European Union's anti-money laundering policy*. Cheltenham: Edward Elgar.

B. Unger, J. Ferwerda, I. Koetsier, B. Gjoleka, A. van Saase, B. Slot & L. de Swart (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, Wetenschappelijk onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC).

H.C.J. van der Veen & L.F. Heuts (2020). *National Risk Assessment Witwassen 2019. Cahier 2020-11*. Den Haag: WODC.

Verhage (2009). 'Between the hammer and the anvil? The AML complex and its interactions with the compliance industry'. *Crime, Law and Social Change*, 52(1), 9-32. DOI: 10.1007/s10611-008-9174-9.

Verhage (2011). *The anti money laundering complex and the compliance industry*. Oxon: Routledge.

Verhage (2015). 'Global governance = global compliance? The uneven playing field in anti-money laundering'. In: J. van Erp, W. Huisman & G. Vande Walle (Eds.), *The Routledge Handbook of White-collar and corporate crime in Europe* (p. 471-485). Oxon: Routledge.

Verhage (2017). 'Great Expectations but Little Evidence: Policing Money Laundering'. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 37(7/8), 477-490. DOI: 10.1108/IJSSP-06-2016-0076.

P. Verloop (2014). 'De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme: geen rustig bezit'. *Jaarboek Compliance*, 99-107.

P. Verrest (2017). 'Een criminologische en strafrechtelijke benadering van (zelf)witwassen'. In: R. Staring, R. van Swaaningen & C.G. van Wingerde (Red.), *Over de muren van stilzwijgen. Liber amicorum Henk van de Bunt* (p. 255-270). Den Haag: Boom uitgevers.

A.B. Vissers & S.A. Eckhardt (2019). 'Ten strijde tegen de "criminele" facilitator?' *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming*, nr. 5/6, 220-226.

D. Waterval (2020, 27 juli). 'Tienduizenden witwasmeldingen, amper strafzaken. "Soms lijkt het of het hele meldsysteem voor niets is"', *Trouw*. <https://www.trouw.nl/economie/tienduizenden-witwasmeldingen-amper-strafzaken-soms-likt-het-of-het-hele-meldsysteem-voor-niets-is~b03c7f64/>.

L. Webb (2004). 'A survey of money laundering reporting officers and their attitudes towards moneylaundering regulations'. *Journal of Money Laundering Control*, 7(4), 367-375.

H. van Wermeskerken (2020). 'En verder. Thema Bedreiging'. *Notariaat Magazine*, nr. 6 (juli/augustus 2020), 10-11.

C.G. van Wingerde, P. Mascini & J-W. Barth (2018). *De praktijk van toezicht in een neoliberaal tijdperk. Een case study van de taakuitvoering door ISZW-inspecteurs bij de handhaving van de arbeidsomstandigheden*. Den Haag: Boomcriminologie.

Bijlage 1 Geanonimiseerd overzicht geïnterviewde respondenten

Nr.	Organisatie	Functie respondent	Datum interview
1	Universiteit & juridisch advieskantoor (groot)	Hoogleraar fiscaal recht/senior <i>professional support lawyer</i>	22 mei 2018
2	Universiteit & juridisch advieskantoor (klein)	Hoogleraar belastingrecht/ advocaat	23 mei 2018
3	Juridisch advieskantoor (middel-groot)	Kandidaat-notaris	30 mei 2018
4	Juridisch advieskantoor (middel-groot)	Kandidaat-notaris	16 mei 2019
5	Juridisch advieskantoor (middel-groot)	Compliance officer	14 maart 2019
6	Opsporing/handhaving	Handhavingsprofessional	1 april 2019
7	Opsporing/handhaving	Handhavingsprofessional	18 april 2019
8	Juridisch advieskantoor (groot)	Senior partner advocaat	7 mei 2019
9	Opsporing/handhaving	Handhavingsprofessional	9 mei 2019
10	Juridisch advieskantoor (klein)	Fiscaal advocaat	14 mei 2019
11	Toezichthouder	Toezichthouder Wwft Teamleider afdeling Wwft	14 mei 2019
12	Juridisch advieskantoor (middel-groot)	Notaris	22 mei 2019
13	Juridisch advieskantoor (middel-groot)	Advocaat Advocaat-partner	3 juni 2019
14	Juridisch advieskantoor (groot)	Advocaat	5 juni 2019
15	Advieskantoor (fiscaal advies/accountancy) (groot)	Partner/belastingadviseur/lid dagelijks bestuur beroepsvereniging	5 juni 2019
16	Juridisch advieskantoor (groot)	Belastingadviseur Strafadvocaat	6 juni 2019
17	Juridisch advieskantoor (middel-groot)	Medewerker compliance	11 juli 2019
18	Juridisch advieskantoor (klein)	Advocaat, belastingkundige, partner Advocaat, belastingkundige	23 juli 2019
19	Juridisch advieskantoor (groot)	Kandidaat-notaris	23 juli 2019
20	Advieskantoor (groot)	Accountant/lid commissie beroepszaken beroepsvereniging	26 juli 2019

Nr.	Organisatie	Functie respondent	Datum interview
21	Juridisch advieskantoor (klein)	Hoofd compliance	26 juli 2019
22	Fiscaal-juridisch advieskantoor (klein)	Partner & Council; Belastingadviseur	19 augustus 2019
23	Advieskantoor (groot)	Advocaat ¹ Jurist medewerker AML office	21 augustus 2019
24	Beroepsorganisatie	Juridisch adviseur	22 augustus 2019
25	Fiscaal-juridisch advieskantoor (klein)	Belastingadviseur	6 september 2019
26	Fiscaal-juridisch advieskantoor (klein)	Belastingadviseur	9 september 2019
27	Advieskantoor (fiscaal advies/ accountancy) (groot)	Accountant	2 september 2019
28	Beroepsorganisatie	Manager beleid en regelgeving Beleidsadviseur	17 september 2019

1 Dit is dezelfde respondent als in interview 14. We hebben deze persoon tweemaal gesproken.

Bijlage 2 Gesprekspuntenlijst interviews

Introductie

Uitleg, aanleiding en doel van het onderzoek

- Een van de meest kenmerkende onderdelen van het anti-witwasbeleid betreft de responsabilisering van niet-statelijke, veelal private actoren, zoals advocaten, notarissen, accountants en belastingadviseurs. Deze actoren hebben de verantwoordelijkheid om als poortwachter te voorkomen dat het Nederlandse financiële stelsel en of Nederlandse fiscale en ondernemingsrechtelijke constructies worden misbruikt voor witwassen en de financiering van terrorisme. Deze verantwoordelijkheid bestaat in de kern uit het doen van klantenonderzoek alvorens een zakelijke relatie aan te gaan, het monitoren van transacties en het melden van ongebruikelijke transacties aan de FIU. Het niet goed invullen van deze poortwachtersrol kan een strafbaar feit opleveren. Poortwachters worden dan bestempeld als facilitators van criminaliteit. Recente casuïstiek (onder andere ING-casus) laat zien dat de bestrijding van financieel-economische criminaliteit zich steeds vaker richt op het aanpakken van deze poortwachters. In dit onderzoek onderzoeken wij hoe vier vrijberoepsbeoefenaren (advocaat, notaris, accountant, belastingadviseur) hun rol als poortwachter zien, welke dilemma's zij tegenkomen bij het invullen van hun rol als poortwachter en hoe ze daarmee omgaan en welke gevolgen dit heeft.
- Het onderzoek wordt uitgevoerd door onderzoekers van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het onderzoek is gefinancierd door het programma Politie en Wetenschap.

Toelichting op de verwerking van de gegevens

- Verzoek opname interview; om gesprek beter te kunnen uitwerken. Wij zullen de bevindingen uit deze gesprekken in ons rapport verwerken, maar niet herleidbaar naar individuele personen en of organisaties.
- Mogelijkheid tot stoppen opname.
- Mogelijkheid om transcript interview ter inzage te krijgen, er worden hierin echter geen aanpassingen gedaan.
- Mogelijkheid om die passages uit het rapport waarin quotes van respondent worden gebruikt in te zien.
- Het gespreksverslag en de opnames worden niet aan derden verstrekt. Geluidsopnames worden na afloop van het onderzoek verwijderd.

Heeft u voor we beginnen vragen?

Achtergrondgegevens respondent

- Functie
- Hoelang werkt u al in deze functie?
- Type werkzaamheden?
- Wat voor soort zaken doet u voornamelijk?

Maatschappelijke aandacht voor poortwachters

- Herkent u deze ontwikkelingen?
- Wat merkt u van de strengere aanpak van poortwachters in de praktijk?
 - Is er sprake van/ervaart u een grotere/toenemende verantwoordelijkheid voor beroepsgroepen? (sneller schending van zorgplicht, sneller sprake van verwijtbaarheid?)
 - Bent u als beroepsbeoefenaar meer opmerkzaam ten aanzien van risico's die kunnen kleven aan een bepaald type werkzaamheden en waarom?
- Welke veranderingen/aanpassingen hebben plaatsgevonden/vinden plaats binnen de eigen organisatie?
Bijvoorbeeld cursussen (intern/extern)
 - Nieuwe/aangepaste procedures
 - Extra eisen omtrent omgang met bepaalde dossiers
 - Mogelijkheden tot (geanonimiseerd) casusoverleg
 - Enzovoort
- In hoeverre en op welke wijze wordt er hieraan aandacht besteed in de beroepsvereniging?
- Wat zijn eventuele ongewenste neveneffecten?

Voor toezicht/handhaving:

- Welke verschillen/overeenkomsten zie je tussen de vier beroepsgroepen?
- Welke veranderingen zie je in de praktijk optreden?
- Hoe wordt er door de beroepsverenigingen met deze thematiek omgegaan?

Invulling geven aan de rol van poortwachter

- Wat doe je allemaal als er een nieuwe klant zich meldt?
 - Statisch/dynamisch, hoe ga je om met veranderingen bij klanten?
- Maakt het nog uit hoe (via welke route) de klant binnenkomt?
- Wat gebeurt er als er afscheid wordt genomen van een klant/een klant wordt geweigerd?

Poortwachters aangepakt

- Kent u voorbeelden van poortwachters die vervolgd en/of bestraft en berispt zijn voor het niet adequaat invullen van hun rol?
 - Op basis van ervaringen eigen organisatie of voorbeelden van collega's
 - Kunt u daarvan een voorbeeld geven?

-
- Worden deze voorbeelden besproken binnen de organisatie? Waarom wel/niet?
 - Worden deze voorbeelden besproken binnen de (branche)organisatie? Waarom wel/niet?

Spanningen en dilemma's

- Wat voor factoren dragen er nu aan bij dat poortwachters (al dan niet verwijtbaar) betrokken raken bij het opzetten van (fraude)constructies met rechtspersonen?
- Betrokkenheid via druk vanuit de cliënt
 - Chantage/intimidatie
 - Vriendschap
 - Andere subtiele vormen?
 - Oplossing ter voorkoming?
- Betrokkenheid via druk vanuit de maatschappij
 - Technologie
 - Toename regelgeving
 - Speciale compliance officer/afdeling? (overlap ◇ druk via organisatie)
 - Oplossing ter voorkoming?
- Betrokkenheid via druk vanuit de organisatie
 - Hiërarchie
 - Vertrouwen in collega's (en/of externe partijen)
 - Tijdsdruk
 - Bonus
 - Oplossing ter voorkoming?
- Betrokkenheid via druk vanuit de markt
 - Competitie (markt voor afgewezen cliënten?) (hangt samen met betrokkenheid via druk organisatie, namelijk tijdsdruk en bonus)
 - Waar gaan afgewezen cliënten naartoe?
 - Oplossing ter voorkoming?

Afronding

- Wilt u, tot slot, nog iets toevoegen aan wat we besproken hebben?
- Wie zouden we volgens u verder nog moeten interviewen?

Bijlage 3 Jurisprudentieanalyse

Uitspraak	Beroeps-groep	Sanctie	Casus en relevante overwegingen
Strafrecht			
1. Rechtbank Amsterdam 6 juni 2019, ECLI:NL: RBAMS: 2019: 5975	Belasting-adviseur	Geldboete van 7.000 euro, vervangende hechtenis van 70 dagen	(Feitelijk leidinggeven aan het medeplegen van) niet voldoen aan de meldplicht en onderzoeksplicht op grond van de Wwft 'Op grond van de objectieve indicator had hij de verplichting om te melden: Uit de bewijsmiddelen blijkt dat door [naam bedrijf 1] in de ten laste gelegde periode drie transacties zijn verricht, waarbij telkens contante betalingen van € 15.000 of meer in ontvangst zijn genomen. Daarmee is sprake van een objectieve indicator als bedoeld in het Uitvoeringsbesluit Wwft, op grond waarvan [naam bedrijf 1] deze transacties als ongebruikelijke transacties onverwijld had moeten melden aan de FIU.'
2. Rechtbank Amsterdam 27 november 2019, ECLI:NL: RBAMS: 8873	Belasting-adviseur	Geldboete van 10.000 euro, waarvan 4.000 euro voorwaardelijk	Veroordeeld voor het niet voldoen aan de meldplicht op grond van de Wwft 'Op grond van de objectieve indicator had verdachte geen aanleiding om te melden, maar op grond van subjectieve indicatoren wel. Deze had verdachte moeten vinden in de specifieke Wwft leidraad voor Belasting-adviseurs en accountants. De rechtbank is van oordeel dat het BFT terecht heeft geconstateerd dat de transacties waarmee verdachte te maken had in zijn bedrijf ongebruikelijk waren doordat deze niet pasten in de normale bedrijfsuitoefening van de cliënten, terwijl daarvoor geen voor de instelling acceptabele verklaring kan worden gegeven en dat er een onverklaarbare discrepantie tussen geld en goederenstroom was.'
3. Gerechtshof Amsterdam 18 september 2020, ECLI:NL: GHAMS: 2020:2693.	Belasting-adviseur	Geldboete van 20.000 euro	Veroordeeld voor het niet voldoen aan de meldplicht op grond van de Wwft 'Verdachte heeft de bewuste keuze gemaakt geen melding te maken. Het hof volgt de verdachte niet in dit standpunt. Het betreft hier grotendeels facturen waarop expliciet is vermeld dat is afgesproken dat contant zal worden voldaan. Gelet op de eerdere contante transacties tussen de cliënt van de verdachte en dezelfde leveranciers (eerste kwartaal 2013) en de in de Leidraad Wwft genoemde factoren, waarvan [naam 1] stelt dat de inhoud daarvan hem en de verdachte bekend is, zoals type cliënten die een hoger witwasrisico kunnen meebrengen (bouwbedrijven), de voorkeur voor activa die geen sporen achterlaten (zoals contant geld) en gelden die afkomstig zijn uit onduidelijke bronnen, of uit door de cliënt aangegeven bronnen die onwaarschijnlijk of onvoldoende gedocumenteerd zijn, hadden deze transacties als ongebruikelijk aangemerkt dienen te worden. Voor zover de verdachte meent dat niet gemeld hoefde te worden omdat nog niet was betaald, wijst het hof erop dat de meldingsplicht, zoals uit de wet- en regelgeving volgt, ook betrekking heeft op voorgenomen transacties.'

Uitspraak	Beroeps-groep	Sanctie	Casus en relevante overwegingen
4. Gerechtshof Den Haag 1 februari 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:187	Notaris	Geen straf of maatregel	<p>‘Dit heeft ertoe geleid dat de verdachte uiteindelijk zowel strafrechtelijk als tuchtrechtelijk is vervolgd. De verdachte heeft zich hierdoor begripelijk-kerwijs gedwongen gezien om zijn ambt als notaris neer te leggen, hetgeen op zijn beurt aanzienlijke financiële en andere gevolgen met zich heeft gebracht. Deze gevolgen waren waarschijnlijk uitgebleven dan wel veel minder ingrijpend geweest, indien enkel voor een – in casu meer voor de hand liggende – tuchtrechtelijke afdoening van de verdachte als <i>first offender</i> was gekozen. Gelet op de ouderdom van de zaak, maar vooral vanwege de immense persoonlijke en zakelijke gevolgen waar de verdachte thans nog altijd zeer groot nadeel van ondervindt, is het hof van oordeel dat geen straf of maatregel dient te worden opgelegd.’</p> <p>Veroordeeld voor het niet voldoen aan de meldplicht op grond van de Wwft</p> <p>‘Niet alleen de enkele transacties op zichzelf beschouwd hadden aanleiding moeten geven om deze aan te merken als ongebruikelijk, maar ook in onderlinge samenhang bezien, waarbij hetzelfde patroon steeds als ongebruikelijk had moeten worden aangemerkt. Immers, de bij de verdachte als dubieus bekend staande [medeverdachte 1] heeft deze transacties steeds aangebracht waarbij de koper middels volmacht werd vertegenwoordigd door zijn vrouw of de halfbroer van zijn vrouw en waarbij de koopprijs door een derde werd voldaan zonder dat daar hypothecaire zekerheid tegenover stond.’</p>
5. Rechtbank Amsterdam 27 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3766	Notaris	Voorwaarde-lijke gevangenisstraf van 3 maanden en een taakstraf van 240 uur	<p>Veroordeeld voor het niet voldoen aan de meldplicht op grond van de Wwft. ‘Verdachte heeft als feitelijk leidinggever bij het notariskantoor waar hij werkzaam was nagelaten vijf ongebruikelijke transacties als bedoeld in de Wwft te melden bij het daartoe bestemde meldpunt. Dit had hij wel moeten doen, zowel op grond van aanwezigheid van objectieve, als subjectieve indicatoren. Verdachte wordt vrijgesproken van deelname aan een criminele organisatie en het doen van verscherpt cliëntenonderzoek. Het dossier bevat onvoldoende concrete informatie – bijvoorbeeld uit de notarisdossiers – over welk onderzoek er door verdachte wel, en welk onderzoek er door verdachte niet is uitgevoerd dat wel uitgevoerd had moeten worden.’</p> <p>Toelichting: ‘Medeverdachte [medeverdachte 1] (verder: [medeverdachte 1]) hield zich bezig met het aantrekken en verkopen van slecht lopende ondernemingen. Bestuurders van deze slecht lopende ondernemingen zijn via via of door een krantenadvertentie bij [medeverdachte 1] terechtgekomen. [medeverdachte 1] beloofde hen te helpen van de noodlijdende ondernemingen af te komen. De eigenaren/bestuurders van die vennootschappen betaalden aan [medeverdachte 1] een bedrag om de overdracht van hun bedrijf met schulden te regelen. [medeverdachte 1] ging vervolgens aan de slag om te kijken of hij de vennootschap over kon doen aan een tussenpersoon of dat hij de vennootschap rechtstreeks op naam van een ander, de zogenoemde katvanger, liet zetten. De katvanger kreeg hiervoor een vergoeding. Aandelen van een vennootschap werden in de meeste gevallen door hen overgenomen voor 1 euro. De katvanger nam daarmee tevens de aanwezige schulden in de onderneming over. Vervolgens gingen de ondernemingen kort na de verkoop failliet of werden ze bij de Kamer van Koophandel ontbonden via een zogenoemde turboliquidatie. De curator van de failliete onderneming kreeg geen dan wel zeer moeizaam contact met de katvanger en een administratie werd niet of nauwelijks aan de curator uitgeleverd. De voormalig bestuurders verklaarden de administratie met de onderneming te hebben overgedragen aan de nieuwe bestuurder, de katvanger. Hierdoor werd het voor de curator onmogelijk om de rechten en verplichtingen van de failliet vast te stellen, waardoor de crediteuren werden benadeeld. Voor deze werkwijze was de medewerking van notarissen vereist. De aktes van de aandelenoverdrachten moesten immers bij een notaris worden gepasseerd. In het onderzoek zijn drie notarissen naar voren gekomen die betrokken waren bij deze aandelenoverdrachten, waaronder verdachte.’</p>

Uitspraak	Beroeps-groep	Sanctie	Casus en relevante overwegingen
6. Rechtbank Amsterdam 27 mei 2019, ECLI:NL: RBAMS: 2019: 3767	Notaris	Geen straf of maatregel	Verdachte wordt vrijgesproken het overtreden van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme. 'Niet verdachte, maar medeverdachte 4 was degene die feitelijk leiding heeft gegeven aan het notariatskantoor. Medeverdachte 4 was immers degene die de sectie ondernemingsrecht leidde, het cliëntenonderzoek uitvoerde en de aktes opstelde. Hij was daarmee degene die feitelijk leiding gaf aan het al dan niet doen van de melding. Verdachte heeft vertrouwd op het inzicht van zijn collega hieromtrent. Achteraf gezien is dit vertrouwen niet terecht geweest en kan gesteld worden dat verdachte zijn kantoororganisatie onvoldoende op orde had. Tot een strafrechtelijke aansprakelijkheid leidt dit echter in het onderhavige geval niet: 'Weliswaar was verdachte in de persoon van notaris als schakel onmisbaar in de keten – verdachte was immers nodig om de aandelenoverdrachten te passeren – maar dat is onvoldoende om te kunnen vaststellen dat hij nauw met medeverdachten heeft samengewerkt met het doel en in de wetenschap dat misdrijven zouden worden gepleegd, waaronder faillissementsfraude en witwassen. Dit geldt temeer nu hij geen contacten onderhield met medeverdachten en bij het passeren van de aktes volledig vertrouwde op het voorwerk van zijn collega-kandidaat-notaris [medeverdachte 4].'

Uitspraak	Beroeps-groep	Sanctie	Casus en relevante overwegingen
Bestuursrecht			
1. Rechtbank Rotterdam 13 april 2018, ECLI:NL: RBROT: 2018: 2995	Belastingadviseur	Boete van 19.800 euro	'Conclusie van het voorgaande is dat [eiseres] in vier dossiers niet heeft voldaan aan art. 3, eerste lid, aanhef en onder a en/of b, van de Wwft, omdat de cliënt of de UBO van de cliënt niet was geïdentificeerd of geverifieerd. Het BFT heeft terecht geconcludeerd dat [eiseres] in deze gevallen ook art. 5, eerste lid, van de Wwft heeft overtreden door in deze gevallen desondanks een zakelijke relatie aan te gaan. Het beroep van [eiseres] op art. 1, tweede lid, van de Wwft gaat evenmin op. De zinsnede 'de bepaling van de rechtspositie van een cliënt' moet restrictief worden uitgelegd. Tegen de achtergrond van de geheimhoudingsbepalingen voor de advocaat en de (kandidaat-)notaris moet gelegenheid worden geboden vast te stellen welke dienstverlening wordt verlangd (<i>Kamerstukken II 2007/08, 31238, nr. 3, p. 15-16</i>). De dienstverlening van [eiseres] in de onderzochte dossiers valt hier niet onder, omdat namens de cliënt een brief aan de Belastingdienst werd gezonden. De brieven aan de Belastingdienst bevatten een verzoek om toepassing van art. 3.65 van de Wet inkomstenbelasting 2001 dan wel een voorstel ten aanzien van de (btw-)kwalificatie van de dienstverlening van de cliënt. Anders dan [eiseres] meent, zijn deze werkzaamheden geen advisering over het vermijden van een rechtsgeding. Er was van een rechtsgeding immers geen sprake en ook is in de brieven niet ingegaan op een mogelijk rechtsgeding. Dat de Belastingdienst mogelijk niet zou ingaan op het verzoek of het voorstel en dat daarover vervolgens mogelijk een geschil zou ontstaan, was bij het schrijven van de brieven nog niet duidelijk. De door [eiseres] bepleite uitleg van de betreffende bepaling komt erop neer dat de betreffende vrijstelling reeds van toepassing is als een belastingadviseur namens een cliënt correspondeert over een onderwerp waarover op enig moment een rechtszaak zou kunnen ontstaan. Een zo ruime uitleg van deze bepaling zou ernstig afbreuk doen aan het doel en de strekking van de Wwft en kan ook daarom niet voor juist worden gehouden.'

2. Rechtbank Rotterdam 9 oktober 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:8158	Belastingadviseur	Boete van 7.500 euro	<p>Niet voldaan aan de monitoringsverplichting, geen verscherpt cliëntenonderzoek is verricht en is verzuimd ongebruikelijke transacties te melden.</p> <p>‘De rechtbank onderschrijft het standpunt van het BFT dat [eiseres] in deze opmerking van de voormalige accountant van cliënt 1 aanleiding had moeten zien voor verder onderzoek en dat [eiseres] door dat onderzoek niet te verrichten niet heeft voldaan aan art. 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft en art. 8 van deze wet. Dat het naar [eiseres] stelt wel vaker voorkomt dat een dienstverlener niet is te spreken over een voormalige cliënt en dat cliënt 1 bij het aangaan van de relatie op vragen van [eiseres] juist veelal duidelijk antwoord gaf, betekent niet dat deze opmerking van de voormalige accountant van cliënt 1 niet serieus hoefde te worden genomen. Overigens ziet de monitoringsverplichting van art. 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft op een voortdurende controle op de zakelijke relatie en is ter zitting gebleken dat de bij het aangaan van de relatie door cliënt 1 verstrekte informatie met name betrekking had op zijn persoonlijke (leef)omstandigheden en de door hem gewenste (advies) werkzaamheden. Hieruit volgt niet dat er geen onduidelijkheid meer bestond over de herkomst van de onder 3.2 bedoelde middelen van cliënt 1. Ook de ter zitting door [eiseres] naar voren gebrachte stelling dat de opmerking in de e-mail wellicht over het hoofd is gezien, kan [eiseres] niet baten. Voor zover dit al het geval zou zijn, komt dit voor rekening en risico van [eiseres] en kan dit haar niet vrijpleiten van de schending van de monitoringsverplichting en de verplichting een verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten. Dat [eiseres], ondanks dat zij van mening is dat een verscherpt cliëntenonderzoek niet was aangewezen, wel aan de verplichting daartoe heeft voldaan, heeft zij niet aannemelijk gemaakt. Anders dan [eiseres] meent, is het voorhanden hebben van een uitgebreid intern handboek met procedures inzake de naleving van de Wwft daarvoor ontoereikend. Het gaat om de feitelijke invulling van die procedures. Daarin is [eiseres] in het dossier van cliënt 1 tekortgeschoten. Met het BFT is de rechtbank van oordeel dat [eiseres] gezien deze – door haar niet betwiste – feiten en omstandigheden aanleiding had moeten zien bij de Financiële inlichtingen eenheid melding te maken van ongebruikelijke transacties. Dat [eiseres] cliënt 1 over deze facturen en betalingen vragen heeft gesteld, waarop deze heeft geantwoord dat de facturen betrekking hebben op de beveiliging van personen, onder wie bekende artiesten die anoniem willen blijven en dat hij voor deze wijze van handelen toestemming heeft gekregen van de Belastingdienst, kan [eiseres] niet baten. Anders dan [eiseres] stelt, heeft cliënt 1 daarmee geen plausibele verklaring gegeven voor de facturen en contante betalingen. Nu bovendien de door [eiseres] verzochte correspondentie met de Belastingdienst over deze toestemming ook na een aantal gestelde rappels niet aan haar is overhandigd door cliënt 1, had [eiseres] alle aanleiding om te veronderstellen dat de transacties verband kunnen houden met witwassen. Zij had het ongebruikelijke karakter van deze transacties dan ook moeten onderkennen en daarvan onverwijld melding moeten maken bij de Financiële inlichtingen eenheid. Dit geldt temeer gezien de opmerking van de voormalige accountant van cliënt 1 in zijn e-mail van 23 oktober 2014 en de bekendheid van [eiseres] met de hechtenis van cliënt 1 wegens witwaspraktijken. Daaraan doet niet af dat [eiseres] naar eigen zeggen pas bekend is geworden met deze hechtenis toen de zakelijke relatie met cliënt 1 reeds was beëindigd. Daargelaten of dit aannemelijk is, geldt ook dan dat sprake is van ongebruikelijke transacties die gemeld hadden moeten worden.’</p>
--	-------------------	----------------------	--

<p>3. Rechtbank Rotterdam 15 mei 2020, ECLI:NL: RBROT: 2020:4258</p>	<p>Belasting-adviseur</p>	<p>Boete van 20.000 euro</p>	<p>Niet doen cliëntenonderzoek, schenden monitoringsverplichting en schending meldplicht.</p> <p>'Naar aanleiding van een bericht in de media in december 2016 over de veroordeling van twee [personen] uit [plaatsnaam 1] wegens witwassen, heeft het BFT bij de Belastingdienst geïnformeerd naar het advieskantoor dat de fiscale aangiften en administratie van de ondernemingen van deze twee [personen] verzorgt. Dit bleek [eiseres] te zijn. Het BFT heeft vervolgens in maart 2017 bij [eiseres] een onderzoek verricht naar de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) in de dossiers van de twee [personen]. Dit betreffen het dossier van [klant 1], en het dossier van [klant 2]. [eiseres] verzorgt onder meer de administratie en de fiscale aangiften van de eenmanszaak [van klant 1]. De dienstverlening van [eiseres] aan deze eenmanszaak is gestart in 2007. De dienstverlening van [eiseres] aan [klant 2] is gestart in april 2010. [klant 2] heeft sinds 1 december 1995 een eenmanszaak. [eiseres] verzorgt onder meer de administratie en de fiscale aangiften van deze eenmanszaak. Beide eenmanszaken zijn volgens de gegevens in de Kamer van Koophandel actief in de bouw. Uit het onderzoek is volgens het BFT naar voren gekomen dat [eiseres] in beide dossiers niet heeft voldaan aan de verplichting tot het verrichten van een cliëntenonderzoek als bedoeld in art. 3, eerste lid en tweede lid, aanhef en onder a, en art. 4, eerste lid, van de Wwft.</p> <p>Met het BFT is de rechtbank van oordeel dat aan de hand van de door [eiseres] na het onderzoek ter plaatse aan het BFT toegestuurde kopieën van de identiteitsbewijzen van [klant 1] en [klant 2] in beide dossiers niet kan worden vastgesteld dat tijdig, dus voor aanvang van de zakelijke relatie, is voldaan aan de verplichting tot identificatie en verificatie, nu op deze kopieën niet is vermeld wanneer de identificatie heeft plaatsgevonden en daaruit blijkt dat het identiteitsbewijs aan [klant 1] op 2 februari 2016 en aan [klant 2] op 4 juli 2016 is afgegeven.</p> <p>Verder heeft [eiseres] volgens het BFT in beide dossiers niet voldaan aan de monitoringsverplichting van art. 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft en ten onrechte geen verscherpt cliëntenonderzoek als bedoeld in art. 8, eerste lid, van deze wet verricht.</p> <p>De rechtbank onderschrijft het standpunt van het BFT dat [eiseres] in de in de brief geschetste omstandigheden aanleiding had moeten zien voor verder onderzoek en dat [eiseres] door dat onderzoek niet te verrichten niet heeft voldaan aan art. 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft en art. 8 van deze wet. Het BFT stelt zich terecht op het standpunt dat [eiseres] niet heeft kunnen volstaan met deze brief, maar had moeten doorvragen naar hoe de lasten van de woning en de overige privéopnamen zijn bekostigd, waarbij tevens om een onderbouwing had moeten worden gevraagd. De stelling van [eiseres] dat zij de mededeling van [klant 2] dat hij ook leefde van huurinkomsten afdoende achtte om met de aangifte IB door te gaan, laat onverlet dat zij, zoals ook blijkt uit de brief van 25 oktober 2016, ondanks die mededeling met 'de nodige verschillen en vragen' bleef zitten en dat zij dus verder, verscherpt cliëntenonderzoek had moeten verrichten, zoals is vereist op grond van art. 8, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wwft.</p> <p>Ook heeft [eiseres] volgens het BFT in beide dossiers verzuimd ongebruikelijke transacties overeenkomstig art. 16, eerste lid, van de Wwft (tijdig) te melden aan de Financiële inlichtingen eenheid.</p> <p>Met het BFT is de rechtbank van oordeel dat [eiseres] in de door haar niet betwiste omstandigheden dat sprake was van een omzet die voor meer dan de helft uit contanten bestond, dat er tegenover de omzet geen inkoopfacturen stonden en dat er na september 2014 geen omzet meer is gefactureerd, aanleiding had moeten zien om in het dossier [van klant 2] bij de Financiële inlichtingen eenheid melding te maken van ongebruikelijke transacties.'</p>
--	---------------------------	------------------------------	---

4. Rechtbank Rotterdam 21 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT: 2020:9751	Belasting-adviseur	Herroeping van de boete door de rechtbank	<p>BFT meende dat verplichting tot het doen van cliëntenonderzoek, de monitoringsverplichting en de meldplicht waren geschonden. De rechtbank meent echter dat er geen grond bestaat voor het oordeel dat het accountantskantoor ook maar enige reden had te twijfelen aan de legale herkomst van de gelden.</p> <p>‘[Eiseres] heeft onweersproken naar voren gebracht dat zij – aan de hand van onder meer de indicatiebesluiten van de zorgcliënten, de door hen getekende werkbriefjes voor de ontvangen zorg en de uitgeschreven en betaalde facturen (zie het onderzoeksrapport van 2 november 2018) – concreet zicht had op alle inkomende geldstromen bij het zorgbureau en dat deze volledig zijn verantwoord in de administratie. Het BFT heeft niets naar voren gebracht waaruit zou kunnen worden afgeleid dat [eiseres] op de hoogte was of behoorde te zijn van geldstromen die, naar zij in redelijkheid behoorde te vermoeden, uit andere bronnen dan de reguliere praktijk van het zorgbureau kwamen of binnen die reguliere praktijk afkomstig waren uit misdrijf, zoals het geval was bij het zorgbureau waarop de door het BFT ter zitting genoemde vonnissen van de rechtbank Den Haag van 29 november 2019 (ECLI:NL:RBDHA:2019:12609 en ECLI:NL:RBDHA:2019:12610) zien. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat [eiseres] ook maar enige reden had te twijfelen aan de legale herkomst van de gelden die contant zijn opgenomen en de gelden die zijn geïnvesteerd in onroerend goed in Turkije. Dat deze transacties en de daaruit voortvloeiende rekening-courantvordering wellicht niet passen in de normale bedrijfsvoering van een zorgbureau en in dat opzicht dus, mede gezien de door het BFT genoemde voorbeelden uit de Leidraad, ongebruikelijk zijn, biedt zonder ook maar enige reden voor twijfel aan de legale herkomst van de gelden naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende grond voor het standpunt van het BFT dat [eiseres] een hoger risico op witwassen had moeten onderkennen (en dus onvoldoende invulling heeft gegeven aan de monitoringsverplichting), een verscherpt cliëntenonderzoek had moeten verrichten en aanleiding had om te veronderstellen dat de deze transacties verband konden houden met witwassen.</p> <p>De conclusie is dan ook dat het BFT de verweten overtredingen van de Wwft niet buiten redelijke twijfel heeft aangetoond.’</p>
---	--------------------	---	---

<p>5. Rechtbank Rotterdam 28 oktober 2020, ECLI:NL:RBROT: 2020: 9752</p>	<p>Belasting-adviseur</p>	<p>Vernietiging van de boete van het BFT</p>	<p>‘De rechtbank ziet geen grond voor het oordeel dat [eiseres] bij haar inschatting of de desbetreffende transacties als ongebruikelijk moeten worden beschouwd ten onrechte nader onderzoek aangewezen heeft geacht. Dit te minder, nu [eiseres] onweersproken naar voren heeft gebracht dat zij bij de kennisneming van de contante stortingen en de factuur nog druk bezig was met het ordenen van de administratie van de afgelopen jaren van [vennootschap 1] en de andere vennootschappen en het in kaart brengen van de structuren binnen de holding. Bij een dergelijk beperkt inzicht op dat moment in de bedrijfsvoering en de geldstromen binnen de holding lag het uit een oogpunt van zorgvuldigheid in de rede om bij de bestuurder van [vennootschap 1] navraag te doen naar de contante stortingen en de factuur alvorens de afweging te maken of deze transacties als ongebruikelijk moeten worden beschouwd. Dit is ook in lijn met de ‘Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)’ van de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid van 21 juli 2020, waarin staat vermeld (blz. 39) dat ‘onverwijld’ in art. 16, eerste lid, van de Wwft inhoudt dat zo snel als mogelijk moet worden gemeld nadat een voldoende zorgvuldige afweging is gemaakt of een transactie als ongebruikelijk moet worden beschouwd. Voor zover het BFT stelt dat evident was dat sprake was van ongebruikelijk transacties en dat dus geen nader onderzoek nodig was, volgt de rechtbank het BFT daarin niet. Niet kan op voorhand worden uitgesloten dat door de bestuurder van [vennootschap 1] een logische (onderbouwde) verklaring voor de contante stortingen en de factuur zou worden gegeven. De rechtbank stelt vast dat het BFT aan haar vaststelling van de overtredingen van art. 16, eerste lid, van de Wwft alleen ten grondslag heeft gelegd dat [eiseres] onverwijld na de kennisneming van de contante stortingen en de factuur melding had moeten maken van ongebruikelijk transacties bij de Financiële inlichtingen eenheid. Het BFT heeft daaraan niet (subsidiar) ten grondslag gelegd dat [eiseres] , voor zover zij zou moeten worden gevolgd in haar standpunt dat eerst een nader onderzoek naar de contante stortingen en de factuur was aangewezen, in ieder geval onverwijld na het uitblijven van een antwoord op haar vragen (en een logische (onderbouwde) verklaring voor de contante stortingen en de factuur) melding had moeten maken van deze transacties bij de Financiële inlichtingen eenheid. De rechtbank komt dan ook tot het oordeel dat de vaststelling van de overtredingen van art. 16, eerste lid, van de Wwft door het BFT niet wordt gedragen door wat het BFT daaraan ten grondslag heeft gelegd. Het betoog slaagt.’</p>
--	---------------------------	--	---

<p>6. Rechtbank Rotterdam 25 maart 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:2594</p>	<p>Notaris</p>	<p>Boete van 3% van de helft (want: twee notarissen) van de omzet, wat neerkomt op een boete van € 36.000</p>	<p>‘Uit het onderzoek is volgens het BFT naar voren gekomen dat [eiser] zowel in het geval van de leveringsakte als de hypotheekakte met betrekking tot het pand aan [adres] niet heeft voldaan aan de monitoringsverplichting van art. 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft en ten onrechte geen verscherpt cliëntenonderzoek als bedoeld in art. 8, eerste lid, van deze wet heeft verricht. Daarnaast heeft [eiser] volgens het BFT in beide gevallen verzuimd ongebruikelijke transacties overeenkomstig art. 16, eerste lid, van de Wwft (tijdig) te melden aan de Financiële inlichtingen eenheid.</p> <p>Het BFT heeft zich op het standpunt gesteld dat [eiser], zodra hij in het kader van de voorbereiding van de levering bekend werd met het verschil tussen de koopsom (€ 200.000) en de WOZ-waarde (peildatum 1 januari 2015: € 248.000) van het pand aan [adres], gezien de verplichting tot voortdurende controle en het ontbreken van een verklaring voor dit verschil in het opgevraagde dossier, een hoger risico op witwassen had moeten onderkennen en een verscherpt cliëntenonderzoek had moeten verrichten, waarbij onderzoek naar de bron van de middelen dan wel de herkomst van de gelden was aangewezen. Nu [eiser] dit heeft nagelaten, heeft hij volgens het BFT art. 3, tweede lid, aanhef en onder d, en art. 8, eerste lid, van de Wwft overtreden. Voorts bestond volgens het BFT, gezien bijvoorbeeld het risico op zwarte bijbetaling in geval van een te lage koopprijs, aanleiding om te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen en was dus sprake van een ongebruikelijke transactie waarvan op grond van art. 16, eerste lid, van de Wwft onverwijld melding moest worden gemaakt bij de Financiële inlichtingen eenheid. Ook dit heeft [eiser] ten onrechte nagelaten, aldus het BFT. De rechtbank onderschrijft het standpunt van het BFT dat [eiser] in het verschil van € 48.000 tussen de koopsom en de WOZ-waarde van het desbetreffende pand aanleiding had moeten zien voor verder onderzoek en dat [eiser] door dat onderzoek niet te verrichten niet heeft voldaan aan art. 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft en art. 8, eerste lid, van deze wet. Het BFT heeft zich op het standpunt gesteld dat [eiser], zodra hij in het kader van de voorbereiding van de hypotheekakte bekend werd met de financiering van de aankoop van het pand door een niet-financiële instelling, het hoge rentepercentage van 10 en de bijzondere winstdelingsregeling bij doorverkoop van het pand vóór 1 november 2017, gezien de verplichting tot voortdurende controle en het ontbreken van een verklaring voor deze omstandigheden in het opgevraagde dossier, een hoger risico op witwassen had moeten onderkennen en een verscherpt cliëntenonderzoek had moeten verrichten, waarbij onderzoek naar de bron van de middelen dan wel de herkomst van de gelden was aangewezen. Voorts bestond volgens het BFT, gezien de voorbeelden D2, E12, G1 en G7 uit de Leidraad, aanleiding om te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen en was dus sprake van een ongebruikelijke transactie waarvan op grond van art. 16, eerste lid, van de Wwft onverwijld melding moest worden gemaakt bij de Financiële inlichtingen eenheid. Ook dit heeft [eiser] ten onrechte nagelaten, aldus het BFT. De rechtbank onderschrijft het standpunt van het BFT dat [eiser] in de hiervoor genoemde omstandigheden aanleiding had moeten zien voor verder onderzoek en dat [eiser] door dat onderzoek niet te verrichten niet heeft voldaan aan art. 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wwft en art. 8, eerste lid, van deze wet.’</p>
--	----------------	---	--

7. Rechtbank Midden-Nederland 16 december 2020, ECLI:NL:RBMNE:2020:5464.	Notaris	De voorzieningenrechter wijst het verzoek toe en treft de voorlopige voorziening dat het primaire besluit is geschorst tot zes weken na bekendmaking van de beslissing op bezwaar	'Gezien het voorgaande komt de voorzieningenrechter tot de conclusie dat op voorhand niet valt uit te sluiten dat het bezwaar van verzoeker een redelijke kans van slagen heeft omdat het primaire besluit op een aantal punten onvoldoende is gemotiveerd. De voorzieningenrechter maakt in dat geval zelf ook nog een belangenafweging. Het is de voorzieningenrechter op voorhand niet duidelijk of het belang van verweerder, namelijk het herstellen van de openbare orde, hier wel aan de orde is op de manier zoals verweerder dat verdedigt. Daar komt bij dat vaststaat dat verzoeker op dit moment geen notariële werkzaamheden mag uitvoeren. Daarvoor is een waarnemster aangesteld. Gesteld noch gebleken is dat deze waarnemster mee zal werken aan malafide transacties. Daartegenover staat het belang van het openblijven van het notariskantoor van verzoeker voor de continuïteit van dienstverlening voor (bonafide) klanten, het belang van de medewerkers van verzoeker bij het behoud van hun baan, en het financiële belang van verzoeker. Voorlopig oordelend oordeelt de voorzieningenrechter dat het belang van verzoeker op dit moment moet prevaleren.'
--	---------	---	--

Uitspraak	Beroeps-groep	Sanctie	Casus en relevante overwegingen
Tuchtrecht			
1. Raad van Discipline 's-Gravenhage 28 september 2020, ECLI:NL:TADRSGR:2020:157	Advocaat	Schrapping	Dekenbezwaar. 'Het patroon dat de dossiers tonen is dat verweerder stelselmatig informatie onthoudt aan de deken, terwijl de deken op terecht gronden om die informatie vraagt. De kwesties die in dit dekenbezwaar aan de orde komen, tonen een beeld van gerommel met financiën, fiscale malversaties en onwaachtige verklaringen over de beschikbaarheid van een dossier waarin mogelijk sprake is van een ongebruikelijke transactie. Dit dekenbezwaar ziet op uiteenlopende zaken waarin verweerder gehouden is om de deken inlichtingen te verschaffen. Verweerder heeft dit nagelaten en daarmee ontduikt hij het toezicht dat de deken op grond van de Advocatenwet en de Wwft moet uitoefenen. De kernwaarde integriteit is in het geding en mogelijk ook de kernwaarde onafhankelijkheid. Verweerder vormt met zijn gedragingen een gevaar voor het vertrouwen in de advocatuur.'

2. Hof van Discipline 's-Hertogenbosch 28 augustus 2020, ECLI:NL:TAHVD:2020:163	Advocaat	Schorsing van 26 weken	Dekenbezwaar met twaalf onderdelen over het handelen rondom het beheren van gelden op de derdengeldenrekening voor een failliet verklaarde cliënt. Schorsing voor de duur van 26 weken. 'Verweerder heeft in strijd met de Wwft (geen melding van een tweetal ongebruikelijke transacties), Vafi (thans: Voda) en gedragsregels gehandeld. Daarbij heeft verweerder de kernwaarden onafhankelijkheid en (financiële) integriteit diverse malen met voeten getreden. Verweerder heeft onvoldoende oog voor de zware verantwoordelijkheid van een advocaat een goede rechtsbedeling te bevorderen in het belang van zijn cliënt en in het openbaar belang. Verweerder is zich kennelijk onbewust van de verschillende financiële belangen die zijn betrokken bij het aangaan en uitvoeren van een opdracht en dat hij zelfstandig de grenzen bewaakt waar die uitvoering niet langer betamelijk is en te verantwoorden valt. Daarbij was verweerder tuchtrechter gedurende de periode waarin hij een deel van de verweten gedragingen heeft verricht, waardoor van hem een extra scherp oog voor de kernwaarden mocht worden verwacht. Onder de omstandigheden waarin de transacties zijn verricht, had verweerder alle aanleiding te veronderstellen dat de transacties verband konden houden met witwassen. Verweerder was namelijk bekend met het feit dat voordat de transacties werden verricht de cliënt failliet was verklaard en niet zelfstandig een bankrekening kon openen, maar wel de volledige beschikking over het geld kreeg. Daarbij wist verweerder slechts globaal van wie het geld afkomstig was en met welk doel de gelden werden verkregen. Het ging om een hoog bedrag en bij de ontvangst daarvan was niet voldoende concreet voor welke uitgaven het precies bestemd was. Minst genomen had verweerder rekening moeten houden met de mogelijkheid van witwassen in die zin dat de gelden mogelijk bewust buiten het zicht van de fiscus werden gehouden in verband met de heffing van loonbelasting en had hij dus een meldingsplicht ex art. 16 lid 1 Wwft. Dat verweerder stelt niet op de hoogte te zijn geweest van de bestaande regelgeving op dit punt, pleit hem niet vrij, omdat hij daarvan op de hoogte behoorde te zijn. Klachtonderdeel e dient dan ook gegrond te worden verklaard.'
3. Raad van Discipline Arnhem-Leeuwarden 16 maart 2020, ECLI:NL:TADRARL:2020:85	Advocaat	Berisping	'Wat betreft het verdere verwijt dat verweerder niet het door de wet voorgeschreven (verscherpte) onderzoek naar zijn cliënte heeft uitgevoerd in de zin van de – toen geldende – art. 3 en 8 Wwft (oud) oordeelt de raad dat de door verweerder voor zijn cliënte verrichte werkzaamheden niet onder het bereik van de Wwft vallen. Het namens zijn cliënte bijwonen van een Ava en daarna het voeren van procedures namens die cliënte is niet te kwalificeren als advisering inzake de juridische vormgeving van een onderneming als bedoeld in art. 1 eerste lid onder a sub 12 onder letter c Wwft (oud). Deels gegrond.'
4. Raad van Discipline 's-Gravenhage 18 november 2019, ECLI:NL:TADRSGR:2019:243	Advocaat	Deels voorwaardelijke schorsing	Geen melding van een tweetal ongebruikelijke transacties. 'Verweerder heeft erkend de regels niet te hebben nageleefd en ook niet over voldoende kennis van de Wwft te hebben beschikt. De gegrondheid van deze klachtonderdelen is hiermee gegeven.'

<p>5. Raad van Discipline Arnhem-Leeuwarden 25 november 2019, ECLI:NL:TADRARL:2019:279</p>	<p>Advocaat</p>	<p>Schorsing van zes weken</p>	<p>‘In de kwestie Stichting [G] is de raad van oordeel dat verweerder niet tuchtrechtelijk verantwoordelijk kan worden gehouden voor het door het Hof van Discipline vastgestelde tuchtrechtelijk verwijtbare handelen van zijn kantoorgenoot, dat tot diens schrapping van het tableau heeft geleid. Vaststaat dat de voormalig deken daarover afspraken met verweerder heeft gemaakt. In de kwestie [P] BV heeft verweerder in strijd gehandeld met de verplichting tot het voeren van een zorgvuldige kantooradministratie in de zin van art. 6.5 van de Voda alsmede in strijd gehandeld met zijn wettelijke zorgplicht tot voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme via advocatenkantoren in de zin van de Wwft. Diverse dubieuze mutaties van of namens [P] BV op de diverse (en/of) kantoorrekeningen heeft verweerder niet heeft gezien, althans daarop is hij niet aangeslagen. Op grond van de tot 1 januari 2015 toepasselijke bepalingen in de Verordening op de administratie en de financiële integriteit en daarna op grond van de toepasselijke bepalingen 6:19 en 6:21 en het derde lid van 6:22 van de Voda had verweerder die derdengelden ofwel meteen na ontdekking moeten overmaken naar [P] BV, dan wel naar de derdengeldenrekening van kantoor indien die gelden aan een bepaalde zaak waren te relateren. Met zijn nalaten, heeft hij kennelijk zijn eigen (financiële) belang voorop willen stellen. Daarmee heeft verweerder niet alleen het vertrouwen in de advocatuur geschaad, maar ook zijn onafhankelijkheid in gevaar gebracht. Door leningen van derden aan de maatschap toe te staan, dan wel die te gedogen, is tevens sprake is geweest van een ontoelaatbare belangenverstrengeling. Aldus heeft verweerder niet gehandeld zoals een behoorlijk advocaat betaamt en de art. 46 en de kernwaarden, vastgelegd in art. 10a lid 1 van de Advocatenwet, geschonden. De raad houdt verweerder in deze kwestie tuchtrechtelijk mede verantwoordelijk voor de niet-integere (financiële) praktijkvoering van het kantoor door zijn kantoorgenoot en medevenoot. In zoverre gegrond.’</p>
--	-----------------	--------------------------------	---

6. Raad van Discipline Amsterdam 17 december 2018, ECLI:NL: TADRAMS: 2018:240	Advocaat	Onvoor- waardelijke schorsing van 24 weken	<p><i>Clëntenonderzoek en monitoring</i></p> <p>‘De raad overweegt als volgt. Niet is in geschil dat verweerder in of vanuit Nederland zakelijke relaties is aangegaan. Verweerder was gelet hierop gehouden cliëntenonderzoek als bedoeld in art. 3 lid 1 van de Wwft te verrichten. Dat verweerder een voortdurende controle op de zakelijke relaties en de tijdens de duur van de relatie verrichte transacties heeft uitgeoefend (met zo nodig een onderzoek naar de bron van middelen die bij de zakelijke relatie of de transactie gebruikt worden) heeft hij onvoldoende onderbouwd. Verweerder heeft weliswaar gesteld dat hij onderzoek heeft gedaan naar de herkomst van de gelden van Pandora – volgens verweerder heeft hij plastic tassen met stukken bekeken waaruit bleek dat de gelden aan C toebehoorden – maar hij heeft dit niet met stukken onderbouwd. Een onderzoek naar de bron van middelen van Pandora was temeer aangewezen nu verweerder in ieder geval op enig moment wist dat de gelden door C niet waren opgegeven bij de Belastingdienst. Verweerder heeft aldus in strijd gehandeld met art. 3 lid 2 onder d van de Wwft. Verweerder heeft tot slot op naam van A transfer instructions opgesteld met betrekking tot de gelden van Pandora en Deux Amis (zie hiervoor, 2.22). Niet is echter gebleken dat verweerder heeft vastgesteld dat A bevoegd was Pandora en/of Deux Amis te vertegenwoordigen. Verweerder heeft aldus in strijd gehandeld met art. 3 lid 2 onder e van de Wwft. Ingevolge art. 8 lid 1 van de Wwft verricht een instelling verscherpt cliëntenonderzoek indien en naar gelang een zakelijke relatie of transactie naar haar aard of in verband met de staat waar de cliënt woonachtig of gevestigd is of zijn zetel heeft een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich brengt. Met de deken is de raad van oordeel dat verweerder in dit geval had moeten oordelen dat verscherpt cliëntenonderzoek (naar de hiervoor genoemde cliënten) nodig was, gezien de bekendheid van verweerder met het tegen A gerichte strafrechtelijk onderzoek en de dreiging van daaruit voortvloeiende beslagen, de aard van de beoogde transacties, het feit dat sprake was van naar Panamees en Monegaskisch recht opgerichte vennootschappen die werden beheerd door trustkantoren in Monaco en Panama en de doorbetaling van de ontvangen gelden naar een vennootschap in Dubai. Niet is in geschil dat verweerder geen verscherpt cliëntenonderzoek heeft verricht. Verweerder heeft dus eveneens in strijd gehandeld met art. 8 lid 1 van de Wwft.’</p>
---	----------	--	---

			<p><i>Meldplicht</i></p> <p>'De raad overweegt als volgt. De transactie die in onderhavig geval heeft plaatsgevonden betreft het ontvangen van gelden van Monegaskische bankrekeningen van respectievelijk een Panamese vennootschap in Monaco (Pandora) en een Monegaskische vennootschap (Deux Amis), bij de oprichting waarvan trustkantoren in Panama respectievelijk Monaco betrokken waren, op de derdengeldenrekening van (het kantoor van) verweerder. De gelden zijn overgeboekt in opdracht van A, van wie verweerder wist dat hij verdachte was in een strafrechtelijk onderzoek. De op de derdengeldenrekening ontvangen gelden zijn vervolgens (voor het grootste deel) overgeboekt naar een bankrekening in Dubai op naam van een ander dan de oorspronkelijke rekeninghouder of verweerders cliënten, terwijl de titel van de betaling terugbetaling was. Er was voorts geen verklaarbare reden om de gelden via de derdengeldenrekening van (het kantoor van) verweerder te laten lopen. Gelet op die omstandigheden is de raad van oordeel dat er voor verweerder aanleiding bestond te veronderstellen dat de transactie verband zou kunnen houden met witwassen of terrorismefinanciering. Om die reden had verweerder het ontvangen en overboeken van de gelden als een ongebruikelijke transactie dienen aan te merken en was hij gehouden die transactie ingevolge art. 16 lid 1 van de Wwft onverwijld nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie hem bekend was geworden, aan de FIU te melden. Vaststaat dat verweerder die melding niet tijdig, want in ieder geval niet binnen veertien dagen nadat hij met het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend was geworden, heeft gedaan. Verweerder heeft aldus in strijd gehandeld met art. 16 lid 1 van de Wwft. Verweerder heeft overigens erkend dat (achteraf gezien) van een ongebruikelijke transactie kan worden gesproken en hij heeft uiteindelijk ook een melding aan de FIU gedaan. Verweerder heeft bij die melding aangegeven dat sprake zou zijn van objectieve indicatoren, maar hij heeft erkend dat dat formeel gezien niet juist was. Ook bezwaaronderdeel b) is gegrond.'</p>
7. Raad van Discipline Amsterdam 24 juli 2018, ECLI:NL:TADRAMS:2018:159	Advocaat	Berisping	<p>'Bezwaar betreft onder meer het parkeren van gelden van een cliënt op de derdenrekening van verweerder, zonder dat dit een redelijk doel diende, het niet-verrichten van cliëntenonderzoek en bevestigen van financiële afspraken. Dit deel van het bezwaar is gegrond. Aan verweerder wordt hiervoor een berisping opgelegd. Tevens is onderdeel van het bezwaar dat verweerder art. 16 Wwft zou hebben overtreden, omdat hij een transactie niet heeft gemeld. Verweerder beschikte door eigen kennis en waarneming over uitgebreide informatie omtrent zowel de persoon van de belanghebbende als over de herkomst van de gelden, zodat verweerder redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat voldoende vaststond dat geen sprake was van betrokkenheid bij witwassen of financiering van terrorisme. Dit onderdeel van het bezwaar is ongegrond.'</p>
8. Raad van Discipline Amsterdam 23 maart 2018, ECLI:NL:TADRAMS:2018:72	Advocaat	Voorwaardelijke schorsing van vier weken	<p>'Verweerder is nalatig gebleven bij het naleven van zijn verplichtingen jegens de deken door geen gehoor te geven aan herhaalde verzoeken om informatie en door de aanwijzing van de deken om een Wwft-cursus te volgen niet op te volgen.'</p>

<p>9. Kamer voor het notariaat 's-Hertogenbosch</p> <p>7 december 2020, ECLI:NL:TNORSHE:2020:28</p>	<p>Notaris</p>	<p>Berisping en geldboete van 10.00 euro</p>	<p>Niet voldoen aan Wwft-cliëntenonderzoek en de Wwft-meldingsplicht. 'De gegronde klachtonderdelen zien onder meer op de – uit de Wna en/of Wwft voortvloeiende – kernwaarden in het notariaat als onderzoeksplicht en zorgplicht en de poortwachtersfunctie van de (kandidaat-)notaris. Een (kandidaat-)notaris moet onder andere voorkomen dat hij een schakel wordt in de totstandkoming van transacties die verband (kunnen) houden met witwassen en financieren van terrorisme. Het nalaten van een zorgvuldig onderzoek, het niet-opschorten dan wel weigeren van zijn dienstverlening en het onvoldoende invulling geven aan de op hem rustende verplichtingen op grond van de Wwft, is daarom een ernstige tekortkoming van de kandidaat-notaris. Bovendien zien de klachten niet op één, maar op verschillende soorten akten, zodat de tekortkomingen zich hebben voorgedaan over de gehele breedte van de praktijk van de kandidaat-notaris. Gezien de ernst van de verweten gedragingen en het feit dat een groot deel van de klachtonderdelen gegrond wordt verklaard, zou de optelsom kunnen zijn dat aan de kandidaat-notaris de zwaardere maatregel van schorsing wordt opgelegd, maar daarvoor ziet de kamer te weinig grond. De kandidaat-notaris heeft blijk gegeven van inzicht in het verwijtbare van zijn handelen en nalaten. Hij heeft ook maatregelen getroffen ter verbetering van de naleving van zijn verplichtingen op grond van de Wna en Wwft. Zo heeft hij naar eigen zeggen bijvoorbeeld afscheid genomen van personeelsleden die niet bekwaam waren, heeft hij tekstblokken in akten aangepast, heeft hij de reclameactie van de oud-notaris (inhoudende de oprichting van een bv in één dag) beëindigd, heeft hij de samenwerking met De Hypotheker beëindigd en voldoet hij sinds het BFT-onderzoek wél aan de Wwft- opleidingsverplichting.'</p>
<p>10. Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden</p> <p>18 november 2020, ECLI:NL:TNO-RARL:2020:31</p>	<p>Notaris</p>	<p>Notaris: een schorsing voor de duur van twee weken en een geldboete van € 10.000</p> <p>Kandidaat-notaris: ontzegging van de bevoegdheid om waar te nemen gedurende twee weken</p>	<p>'Inhoudelijk komt de kamer tot het oordeel dat zowel de notaris als de kandidaat-notaris de poortwachtersrol op grond van de Wna en de Wwft onvoldoende heeft vervuld bij de oprichting van zes stichting-bv-structuren en twee aandelentransacties. De klacht is op alle onderdelen gegrond verklaard. De kamer overweegt met betrekking tot de notaris dat de zwaarte van zijn tekortkomingen in zijn rol als poortwachter in onderhavige procedure in beginsel een schorsing van geruime duur rechtvaardigen. Zij neemt daarbij echter in ogenschouw dat de duur van een op te leggen schorsing door de wetgever gemaximeerd is op zes maanden. Als de eerdere klachtprocedure en onderhavige klachten gevoegd zouden zijn behandeld, dan was de maximale duur voor de op te leggen schorsing dus zes maanden geweest en die maximumduur is al eerder aan de notaris opgelegd, ervan uitgaande dat het hof niet tot een ontzetting uit het ambt zou hebben besloten. Een verzwarend en ook nieuw element ten opzichte van de eerdere klachtprocedure is het feit dat de notaris in zijn rol als werkgever de zorg en verantwoordelijkheid had voor zijn kandidaat-notaris. De notaris was eindverantwoordelijk en het is hem te verwijten dat hij de procedures op zijn kantoor kennelijk onvoldoende heeft ingericht, waardoor de verweten gedragingen konden plaatsvinden. De notaris heeft zijn verantwoordelijkheid niet ten volle genomen door ervoor te kiezen om de kandidaat-notaris, die wat betreft het ondernemingsrecht nog zeer onervaren was, in te zetten op de in het geding zijnde dossiers zonder haar voldoende begeleiding en coaching te bieden. De notaris heeft ook op dit punt grove steken laten vallen en dit brengt met zich dat ook in onderhavige zaak een forse maatregel gerechtvaardigd is. Met betrekking tot de kandidaat-notaris overweegt de kamer dat de enkele omstandigheid dat de kandidaat-notaris niet eindverantwoordelijk is en bij haar werkzaamheden rekening heeft gehouden met de lijn die het kantoor volgde, de kandidaat-notaris niet ontslaat van haar verplichtingen als poortwachter. De kandidaat-notaris heeft hierin onvoldoende haar eigen verantwoordelijkheid genomen. Wel is het de kamer duidelijk dat de kandidaat-notaris haar kennis en vaardigheden voor wat betreft de poortwachtersrol heeft aangescherpt en ontwikkeld.'</p>

11. Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden 17 februari 2020, ECLI:NL:TNORARL:2020:5	Notaris	Ontzetting uit ambt	‘Niet alleen omdat hij als notaris schriftelijk heeft verklaard iets te hebben waargenomen wat hij (minst genomen) niet met zekerheid wist of kon weten of heeft gecontroleerd, maar ook omdat hij zonder enige vorm van onderzoek naar de herkomst en bestemming van de (gestelde aanwezige) Venezolaanse bolivars een (mogelijke) transactie faciliteerde waarmee een enorme hoeveelheid contant geld gemoeid was. Dit laatste gegeven alleen al had bij de notaris uit een oogpunt van Wwft-verplichtingen als hiervoor (zie 4.1.5) bedoeld, een duidelijk teken moeten zijn om uiterst terughoudend te zijn en zeker reden moeten zijn om geen medewerking te verlenen. In de eerste plaats zijn er de aard en de ernst van de misstap van de notaris die hiervoor zijn omschreven. Voor de oplegging van deze zwaarste maatregel is rekening gehouden de aard en de ernst van de misstap waar het in deze zaak om gaat. Ook is rekening gehouden met het feit dat de notaris alleen al in 2018 twee keer voor drie maanden in de uitoefening van zijn ambt geschorst is geweest, ook vanwege Wwft-gerelateerde verzuimen.’
12. Kamer voor het notariaat Amsterdam 14 november 2019, ECLI:NL:RNORAMS:2019:21	Notaris	Voor Wwft-deel geen maatregel, want klacht ongegrond	‘De kamer acht, zoals ook door de notaris erkend, de klachten gegrond, met uitzondering van de schending van het (verscherpt) cliëntenonderzoek als bedoeld in de art. 3 en 8 Wwft en van de meldingsplicht op grond van art. 16 Wwft.’
13. Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden 3 juli 2019, ECLI:NL:TNORARL:2019:35	Notaris	Waarschuwing in combinatie met een geldboete van € 10.000	‘De notaris heeft door onvoldoende onderzoek te doen, de dienstverlening niet op te schorten dan wel te weigeren en onvoldoende invulling te geven aan de op hem rustende verplichtingen op grond van de Wwft (wat betreft verscherpt cliëntenonderzoek en meldingsplicht), zijn rol als poortwachter niet waargemaakt. Een notaris dient te allen tijde en ongeacht de omstandigheden, waarin hij of zijn notariskantoor zich bevinden, de op hem rustende wettelijke verplichtingen na te komen.’

14. Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2019, ECLI:NL:TNORARL:2019:33	Notaris	Berisping	<p>‘De kamer stelt vast dat de notaris in zijn verweer de klachten niet heeft weersproken en voorts expliciet heeft afgezien van een beroep op de ontvankelijkheid van het BFT in verband met voornoemde brief van 16 oktober 2018 (zie hiervoor onder 2.9). Ter zitting heeft de notaris verklaard dat hij het verhaal van de contactpersoon uit Polen aannemelijk vond en dat hij het niet zo verdacht vond dat de communicatie via een en hetzelfde e-mailadres verliep, reden waarom hij ook geen melding bij het FIU-NL heeft gedaan. Voorts heeft de notaris verklaard dat hij wel vaker aandelentransacties voor € 1 heeft begeleid. Daar waren dan hele goede redenen voor volgens de notaris. Met de kennis achteraf ziet de notaris in dat hij zijn functie als poortwachter niet goed heeft ingeschat, dat hij de risico's niet gezien heeft en dat hij het bij nader inzien met betrekking tot beide aandelenoverdrachten derhalve niet goed heeft gedaan. Ook naar het oordeel van de kamer heeft de notaris, gelet op de bevindingen van klager, gehandeld in strijd met het bepaalde in de art. 17 en 21 lid 2 Wna en verder ook in strijd met het bepaalde in de art. 8 en 16 lid 1 Wwft. Gelet op het voorgaande zal de kamer de klacht gegrond verklaren. De kamer benadrukt in dit verband dat de verwijten die klager de notaris maakt, volledig worden onderschreven. Ten onrechte heeft de notaris nagelaten de koopprijs en beweegredenen van partijen met betrekking tot beide aandelentransacties nader te onderzoeken en in zijn dossier vast te leggen. In beide gevallen waren voldoende redenen aanwezig voor de notaris om zijn werkzaamheden op te schorten dan wel te weigeren. De toelichting van de notaris dat hij specifiek naar een onderbouwing van de koopprijs had gevraagd, maar dat hij deze onderbouwing nooit heeft ontvangen, doet daar ook niet aan af. De notaris dient immers zijn diensten te weigeren bij gerede twijfel aan de goede bedoelingen van partijen en dient zich door nader onderzoek te overtuigen van het geoorloofde karakter van de bedoelingen. Daarnaast heeft de notaris nagelaten een verscherpt cliëntenonderzoek uit te voeren bij partijen en heeft hij ook geen melding van beide ongebruikelijke transacties bij de daarvoor bevoegde instantie de FIU-NL gedaan.’</p>
15. Kamer voor het notariaat Den Haag 22 mei 2019, ECLI:NL:TNORDHA:2019:12	Notaris	Schorsing als waarnemer in de uitoefening van het ambt op voor de duur van vier weken	<p>‘Een goede invulling van de onderzoeksplicht door een notaris is relevant voor de rechtszekerheid. Pas als de notaris voldoende informatie heeft over de transactie, kan hij invulling geven aan de informatieplicht en de cliënten afdoende wijzen op de voor hen van toepassing zijnde rechtsgevolgen en waarschuwen voor eventuele (juridische) risico's. De notaris vervult een poortwachtersrol. Art. 8 Wwft bepaalt dat een verscherpt cliëntenonderzoek moet worden uitgevoerd indien de zakelijk relatie of transactie naar haar aard een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme met zich mee brengt. Uit de rapportage blijkt dat niet is voldaan aan de eis van art. 3 lid 2 onder c Wwft die bepaalt dat de notaris het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie dient vast te stellen. Hij dient een voortdurende controle uit te oefenen op de zakelijke relatie en de tijdens de duur van de dossierbehandeling verrichte transacties, teneinde te verzekeren dat deze overeenkomsten met de kennis die de instelling heeft van de cliënt en diens risicoprofiel, met zo nodig een onderzoek naar de bron van de middelen die bij de zakelijke relatie of transactie worden gebruikt. Bij geen van de dossiers heeft de notaris vastgesteld welke redenen bestonden voor de aandelentransactie, terwijl ook de onderbouwing voor de hoogten van de gehanteerde koopprijzen niet is onderzocht, noch zijn aangetekend in het dossier. In alle besproken dossiers ging het om cliënten met een buitenlandse connectie. De notaris had derhalve uitgebreider cliëntenonderzoek moeten verrichten. Dit klachtonderdeel is gegrond.’</p>

16. Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden 20 maart 2019, ECLI:NL:TNORARL:2019:16	Notaris	Berisping in combinatie met een geldboete van € 15.000	‘Gelet op de aard en de ernst van de onzorgvuldigheid enerzijds en het feit dat de oud-notaris thans geen notarispraktijk meer voert en ook geen notariële werkzaamheden meer verricht als kandidaat-notaris anderzijds. De kamer stelt vast dat de oud-notaris onvoldoende heeft voldaan aan de eisen die aan hem werden gesteld, zowel op grond van de Wwft als de Wna. De oud-notaris heeft door onvoldoende onderzoek te doen, de dienstverlening niet op te schorten en onvoldoende invulling te geven aan de op hem rustende verplichtingen op grond van de Wwft, zijn poortwachtersrol niet waargemaakt. Een notaris dient te allen tijde en ongeacht de omstandigheden, waarin hij en/of zijn notariskantoor zich bevinden, de op hem rustende wettelijke verplichtingen na te komen. Nu de oud-notaris dit heeft nagelaten, acht de kamer dit tuchtrechtelijk verwijtbaar. Daarom heeft de kamer de klacht op alle onderdelen gegrond verklaard. De oud-notaris heeft laakbaar gehandeld. De gegronde klachtonderdelen raken de kern van het notariaat. Daarbij komt dat ze niet zien op één akte, maar op tien akten van aandelenoverdrachten. De conclusie is gerechtvaardigd dat de oud-notaris de ondernemingsrechtelijke afdeling van zijn kantoor onvoldoende onder controle had. Zowel in aard als in aantal betreffen het ernstige kwesties, die in de notariële praktijk niet mogen voorkomen. Gelet op de ernst van de gemaakte verwijten zou in beginsel een schorsing van enige duur op zijn plaats zijn. De oud-notaris heeft verder in zijn verweerschrift aangevoerd dat hij naar aanleiding van het onderzoek van klager het kantoorbeleid heeft bijgewerkt en aangescherpt. Ook hebben de oud-notaris en zijn medewerkers verschillende opleidingen op het gebied van de Wwft gevolgd. Hieruit blijkt naar het oordeel van de kamer dat de oud-notaris zich heeft ingespannen om herhaling van deze kwalijke kwesties te voorkomen. Voorts houdt de kamer rekening met het feit dat aan de oud-notaris nog niet eerder een tuchtrechtelijke maatregel is opgelegd.’
17. Kamer voor het notariaat 's-Hertogenbosch 27 maart 2019, ECLI:NL:TNORSHE:2019:2	Notaris	Berisping	‘Klacht van BFT tegen twee notarissen van hetzelfde kantoor. Niet-naleven van verplichtingen voortvloeiende uit de specifieke leidraad naleving Wwft voor (kandidaat-)notarissen. Kantoor beschikte niet over vastgelegde kantoorprocedures en kantoorbeleid voor de acceptatie van nieuwe cliënten en het beoordelen van mogelijke (witwas)risico's, terwijl binnen de ondernemingspraktijk ook geen gebruik werd gemaakt van een werkprogramma of checklist. Klacht gegrond met opleggen van maatregel van berisping aan beide notarissen.’
18. Kamer voor het notariaat Den Haag 25 juli 2018, ECLI:NL:TNORDHA:2018:13	Notaris	Berisping	‘Vast is komen te staan – de notaris erkent het zowel in zijn mailbericht van 23 maart 2017 als reactie op de conceptrapportage als ter zitting – dat hij onvoldoende heeft voldaan aan de eisen die aan hem worden gesteld, zowel op grond van de Wwft als de Wna. De notaris heeft in de genoemde dossiers gehandeld in strijd met de zorg- en onderzoeksplicht (verscherpt cliëntenonderzoek), ministerieplicht, weigeringsplicht en de Belehrungspflicht.’

<p>19. Kamer voor het notariaat Den Haag 25 juli 2018, ECLI:NL:TNORDHA:2018:14</p>	<p>Notaris</p>	<p>Berisping</p>	<p>‘De Kamer overweegt het volgende voor zover het klachtonderdeel 1 betreft. Een notaris heeft een zorgplicht ter zake van hetgeen nodig is voor het intreden van de rechtsgevolgen welke zijn beoogd met de in zijn notariële akten opgenomen rechtshandelingen. In het kader van zijn onderzoeksplicht dient hij zich daarom te verdiepen in de redenen voor de beoogde akte en de gevolgen van de akte. Vast is komen te staan dat de notaris zijn onderzoeksplicht heeft geschonden. Hij had nota bene in zijn e-mail van 8 januari 2014 aan [A] al diverse constatering gemeld. De vragen die bij een behoorlijk handelend notaris zouden moeten opkomen, heeft hij echter niet gesteld, laat staan dat die vóór passeren voldoende zijn beantwoord. Dit klachtonderdeel is gegrond. Vast is komen te staan dat de notaris onvoldoende onderzoek heeft verricht naar de aard van de transactie en naar de achtergrond van zijn cliënt, terwijl dat wel van hem verwacht werd. Hetgeen de notaris opsomt in de e-mail van 8 januari 2014 aan [A] is naar het oordeel van de kamer voldoende reden voor de notaris om zijn dienst te moeten weigeren. Een notaris dient immers de rechtszekerheid te bewaken. Hij dient zowel de belangen van partijen als van derden te behartigen. Nu de notaris toch de akten heeft gepasseerd heeft hij laakbaar gehandeld. Ook deze klachtonderdelen zijn gegrond. Wat betreft klachtonderdeel 4 overweegt de kamer het volgende. Gezien het voorgaande had de notaris aanleiding om zijn dienst te weigeren. Een nader onderzoek had meer zekerheid kunnen geven of de werkzaamheid die van de notaris werd verlangd niet leidde tot strijd met het recht of de openbare orde, geen kennelijk ongeoorloofd doel of gevolg had en dat er geen sprake was van andere gegronde redenen voor weigering zoals het vermoeden dat misbruik wordt gemaakt van feitelijk overwicht. Vast is komen te staan dat de notaris de betreffende transacties niet heeft gemeld, terwijl daar genoeg aanleiding voor was. Door dat na te laten, heeft de notaris laakbaar gehandeld. Het klachtonderdeel is gegrond.’</p>
<p>20. Kamer voor het notariaat 's-Hertogenbosch 19 maart 2018, ECLI:NL:TNORSHE:2018:1</p>	<p>Notaris</p>	<p>Berisping</p>	<p>‘Klacht van BFT tegen notaris (N) en kandidaat-notaris (KN) naar aanleiding van berichtgeving over Panama Papers. Overdracht van aandelen in Nederlandse bv aan partij in Panama in april 2015 in verband met (schijn)transactie van onroerend goed in Ecuador. KN heeft informatie over de beoogde transactie, vervat in e-mailstring en in bijlage bij e-mail, gemist. KN en N (die heeft vertrouwd op de handelwijze van de ervaren KN) hebben verklaard dat zij zeker anders zouden hebben gehandeld als zij ten tijde van de voorgenomen transactie kennis zouden hebben genomen van die informatie en dat deze voor hen destijds zonder meer aanleiding zou hebben gevormd om nader onderzoek te verrichten. N heeft erkend dat het kantoorbeleid destijds niet afdoende was sinds op 1 januari 2013 de reikwijdte van de Wwft voor (kandidaat-)notarissen was uitgebreid. KN en N zijn in gelijke mate verantwoordelijk voor de gang van zaken. Van een KN mag een hoge mate van zorgvuldigheid worden verwacht. Kamer acht het verwijtbaar dat cruciale informatie is gemist, als gevolg waarvan de N een akte van aandelenoverdracht heeft gepasseerd zonder dat daaraan voorafgaand voldoende onderzoek is verricht en zonder dat (voldoende) stil is gestaan bij de vraag of uit hoofde van de Wwft een verscherpt cliëntenonderzoek had moeten worden verricht, of melding had moeten worden gemaakt van een ongebruikelijke transactie en of er aanleiding was om diensten te weigeren of op te schorten in afwachting van de uitkomst van nader onderzoek. Gelet op de belangrijke positie van de notaris in het rechtsverkeer, waaronder de rol van ‘poortwachter’, rekent de kamer het de KN en de N ernstig aan dat zij de relevante informatie hebben gemist. KN en N betreuren hun handelwijze zeer. Gegrond, maatregel van berisping met besluit tot openbaarheid van deze maatregel voor KN en N’.</p>

<p>21. Kamer voor het notariaat Amsterdam 1 maart 2018, ECLI:NL:RNORAMS:2018:4</p>	<p>Notaris</p>	<p>Schorsing voor de duur van twee weken</p>	<p>‘Ter zitting heeft de gemachtigde van de notaris verklaard dat de notaris inziet en erkent, dat in de taxi-dossiers de Belehrung en de dossiervorming te wensen overliet en dat de meldingsplicht in het kader van de Wwft niet in orde was. De notaris heeft met betrekking tot de taxi-dossiers alsnog, op 8 januari 2018, een melding ex art. 16 Wwft voorbereid. Eveneens heeft de notaris op 7 juni 2017 de cursus ‘Wwft: toepassing in de praktijk’ gevolgd. Ter zitting heeft het BFT verklaard dat de notaris in het ‘normoverdragend gesprek’ met het BFT (van november 2016) voornoemd inzicht niet toonde en dat hij ook niet de door het BFT gewenste maatregelen had getroffen. De gemachtigde van het BFT, mr. Van den Brink, sluit niet uit dat het mogelijk niet tot een klacht zou zijn gekomen, indien de notaris bij dat gesprek dat inzicht wel had getoond. De kamer is van oordeel dat de klachtonderdelen 1 en 3, voor zover betrekking hebbend op de taxi-dossiers en de door het BFT vermelde schending van de Wna, gegrond zijn. Bij de eerste twee taxi-dossiers heeft de notaris niet voldoende onderzoek gedaan om vast te stellen dat de transactie mogelijk malafide was. In het tweede dossier, Accuraat Taxi B.V., had het de notaris moeten opvallen dat sprake was van een resultaat van € 4.500 over 2014, terwijl de vennootschap pas op 22 april 2015 was opgericht. Als al niet ten aanzien van de eerste twee taxi-dossiers nader onderzoek nodig was geweest dat bij de notaris tot een gerede twijfel of hij zijn diensten wel mocht verrichten had moeten leiden, dan had toch zeker het derde taxi-dossier, Taxi Kadinsky B.V., voor de notaris aanleiding moeten zijn om zijn diensten te weigeren. Immers, op grond van al hetgeen de notaris tot dat moment bekend wel bekend was, was het vermoeden gerechtvaardigd dat de koper, [A], een Bulgaar die pas sinds korte tijd in Nederland verbleef en wiens adres op de dag van passeren werd gewijzigd naar Bulgarije, mogelijk fungeerde als ‘katvanger’. Bovendien week het verkoopbedrag en de verhouding van de bedragen ten aanzien van het aantal verkochte aandelen af van hetgeen in de akte was opgenomen. Over de door het BFT geconstateerde schendingen van de Wwft in de taxi-dossiers oordeelt de kamer dat sprake is van een stelselmatige schending door de notaris, gelet op het feit dat er in elk taxi-dossier sprake was van een meldingsplicht ex art. 16 Wwft, zodat van hem als behoorlijk handelend notaris in het kader van zijn zorgplicht had mogen worden verwacht dat hij telkens een dergelijke melding zou hebben gedaan. Klachtonderdeel 3 is dus ook in die zin gegrond. Door het gebrek aan opleiding in het kader van de Wwft (ingevolge art. 35) van de notaris en de medewerkers van het notariskantoor en het ontbreken van een risicobeleid ten aanzien van cliënten, heeft de notaris zich niet gedragen zoals een behoorlijk notaris betaamt. De notaris dient als onderdeel van zijn zorgplicht immers zijn cliënten zo veel mogelijk te beschermen tegen het onbewust meewerken aan witwaspraktijken. Dit onderdeel van de klacht wordt daarom ook gegrond verklaard.’</p>
<p>22. Accountantskamer Zwolle 8 juli 2019, ECLI:NL:TACAKN:2019:50</p>	<p>Accountant</p>	<p>Doorhaling voor de duur van drie jaar</p>	<p>‘Voldoende aannemelijk is geworden dat betrokkene onvoldoende en ongeschikte controle-informatie heeft verkregen bij de controle van een aantal posten in de jaarrekeningen (waaronder de bezoldiging van de bestuurder). Daardoor heeft hij geen deugdelijke grondslag verkregen voor de afgegeven controleverklaringen. De door klager aangevoerde omstandigheden (onder meer een omvangrijke en structurele geldstroom zonder dat daar facturen of schriftelijke contractuele verplichtingen tegenover stonden; een lening aan de bestuurder en een lening aan een andere entiteit waarvoor geen zekerheden zijn gesteld en waarop, hoewel dat wel was afgesproken, nooit is afgelost) vormen subjectieve indicatoren, waarin betrokkene aanwijzingen had moeten zien voor ongebruikelijke transacties zoals bedoeld in de Wwft.’</p>

23. Accountantskamer Zwolle 29 april 2019, ECLI:NL: TACAKN: 2019:27	Accountant	Geen maatregel, klacht ongegrond	‘De klacht waarin aan betrokkene onder meer wordt verweten dat hij opdrachten heeft aanvaard en uitgevoerd, niet tijdig een Wwft-melding heeft gedaan en zich niet toetsbaar heeft opgesteld, is in al haar onderdelen ongegrond.’
24. Accountantskamer Zwolle 17 september 2018, ECLI:NL: TACAKN: 2018:66	Accountant	Berisping	‘Klacht over controles post royalty’s (die ten goede kwamen aan een trust gevestigd op Cyprus) in jaarrekeningen is gegrond. De truststructuur is opgezet door belastingadviseurs die zijn verbonden aan dezelfde organisatie als de betrokken accountants. Begunstigde van de trust is onder andere de natuurlijke persoon die (indirect) directeur-groootaandeelhouder is van de entiteit die de royalty’s betaalde. Betrokkenen die naar eigen zeggen niet deskundig waren op het gebied van trusts hadden bij de controles niet uitsluitend mogen steunen op informatie van deze fiscalisten, omdat niet is voldaan aan de vereisten van de NV COS voor het gebruikmaken van de werkzaamheden van deskundigen. De informatie waarover de fiscalisten en betrokkenen beschikten betreffende het zakelijke karakter van de overeenkomst op grond waarvan de royalty’s werden betaald en het ontbreken van zeggenschap van de directeur-groootaandeelhouder over het uitkeringsbeleid van de trust was immers (zoals blijkt uit de opdrachtbevestiging voor het opzetten van de truststructuur) louter gebaseerd op mededelingen aan de fiscalisten van die directeur-groootaandeelhouder zelf. Vanwege de tekortschietende controles van de post royalty’s berustten de goedkeurende verklaringen bij de jaarrekeningen op een ondeugdelijke grondslag. Betrokkenen hadden tegen deze achtergrond het aangaan van de licentieovereenkomst en het opzetten van de truststructuur moeten aanmerken als een ongebruikelijke transactie in de zin van de Wwft en die transactie op grond van de wet moeten melden. Klacht dat dit ten onrechte niet is gebeurd, is gegrond.’
25. Accountantskamer Zwolle 29 januari 2018, ECLI:NL: TACAKN: 2018:4	Accountant	Geen maatregel, klacht ongegrond	‘Betrokkene is de controlerend accountant van een vereniging ter bevordering van crematie en van de bv waarin die vereniging haar zakelijke activiteiten heeft ondergebracht en van de bv die uiteindelijk de aandelen in voormelde vennootschap heeft overgenomen. De klacht betreft de door de accountant afgegeven goedkeurende verklaringen inzake voormelde vennootschappen over het jaar 2012 en de veronderstelling dat betrokkene ten onrechte geen melding in het kader van de Wwft aan de FIU heeft gedaan. Klager heeft niet aannemelijk gemaakt dat betrokkene ten onrechte goedkeurende verklaringen heeft afgegeven bij de jaarrekeningen 2012 van voormelde vennootschappen. Klager heeft ook niet aannemelijk gemaakt dat, daargelaten of er daarvoor aanleiding was, betrokkene geen melding inzake de Wwft bij de FIU heeft gedaan.’

Bijlage 4 **Leden leescommissie**

Mevr. dr. mr. M. Aelen, De Nederlandse Bank (tot 12 juli 2021), Autoriteit Consument & Markt

Dhr. T. Akse, FIU Nederland (tot april 2021)

Dhr. dr. mr. T.J. van Koningsveld, Offshore Kenniscentrum

Mevr. dr. mr. M. Oenema, Ministerie van Financiën, Erasmus Universiteit Rotterdam

Dhr. drs. A. Rottenberg, Politie en Wetenschap

Dhr. dr. A. van Wijk, Bureau Beke

Leden Redactieraad Programma Politie & Wetenschap

Voorzitter	prof. em. dr. ir. J.B. Terpstra Radboud Universiteit Nijmegen
Leden	mr. drs. C. Bangma Politie, Eenheid Midden-Nederland mw. mr. W.M. de Jongste Projectbegeleider Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum Ministerie van Justitie en Veiligheid dr. P.P.H.M. Klerks Raadadviseur Parket-Generaal, Openbaar Ministerie mr. drs. C. Loef Adviseur Gemeente Amsterdam mw. J. Overeem Politie, Eenheid Midden-Nederland prof. em. dr. P. van Reenen Van Reenen-Russel Consultancy b.v. Studie- en Informatiecentrum Mensenrechten (SIM) Universiteit Utrecht mw. drs. M.H.M. van Tankeren Operational auditor/onderzoeker, Politie, Eenheid Den Haag
Secretariaat	Programmabureau Politie & Wetenschap Politieonderwijsraad Koninginnegracht 62 2514 AG Den Haag Postbus 25842 2502 HV Den Haag www.politieenwetenschap.nl

Uitgaven in de reeks Politiekunde

1. ***Criminaliteit in de virtuele ruimte***
P. van Amersfoort, L. Smit & M. Rietveld, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
2. ***Cameratoezicht. Goed bekeken?***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2002
3. ***De 10 stappen van Publiek-Private Samenwerking (PPS)***
J.C. Wever, A.A. van Pel & L. Smit, DSP-groep, Amsterdam/TNO-FEL, Den Haag, 2002
4. ***De opbrengst van projecten. Een verkennend onderzoek naar de bijdrage van projecten aan diefstalbestrijding***
C.J.E. In 't Velt, e.a., NPA-Onderzoeksgroep, LSOP, Apeldoorn, 2003
5. ***Cameratoezicht. De menselijke factor***
A. Weitenberg, E. Jansen, I. van Leiden, J. Kerstholt & H.B. Ferwerda, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/TNO, Soesterberg, 2003
6. ***Jeugdgroepen in beeld. Stappenplan en randvoorwaarden voor de shortlist-methodiek***
H.B. Ferwerda & A. Kloosterman, Advies- en Onderzoeksgroep Beke & Politieregio Gelderland-Midden, Arnhem, 2004 (vierde druk 2006)
7. ***Hooligans in beeld. Van informatie naar aanpak***
H.B. Ferwerda & O. Adang, Advies- en Onderzoeksgroep Beke, Arnhem/Onderzoeksgroep Politieacademie Apeldoorn, 2005
8. ***Richtlijnen auditieve confrontatie***
J.H. Kerstholt, A.G. van Amelsfoort, E.J.M. Jansen & A.P.A. Broeders, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg/Politieacademie, Apeldoorn/NFI, Den Haag, 2005
9. ***Niet verschenen***
10. ***De opsporingsfunctie binnen de gebiedsgebonden politiezorg***
O. Zoomer, IPIT, Instituut voor maatschappelijke veiligheidsvraagstukken, Universiteit Twente, 2006
11. ***Inzoomen en uitzoomen op Zaandam***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem 2006

12. ***Aansprakelijkheidsmanagement politie. Beschrijving, analyse en handreiking***
E.R. Muller, J.E.M. Polak, C.J.J.M. Stoker m.m.v. M.L. Diepenhorst & S.H.E. Janssen, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag/Faculteit der Rechtsgeleerdheid Universiteit Leiden, 2006
13. ***Cold cases – een hot issue***
I. van Leiden & H.B. Ferwerda, Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem, 2006
14. ***Adrenaline en reflectie. Hoe leren politiemensen op de werkplek?***
A. Beerepoot & G. Walraven e.a., DSP-groep BV, Amsterdam/Walraven onderzoek en advies, 2007
15. ***Tussen aangifte en zaak. Een referentiekader voor het aangifteproces***
W. Landman, L.A.J. Schoenmakers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, adviseurs en managers, Amersfoort, 2007
16. ***Baat bij de politie. Een onderzoek naar de opbrengsten voor burgers van het optreden van de politie***
M. Goderie & B. Tierolf, m.m.v. H. Boutellier & F. Dekker, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2008
17. ***Hoeveel wordt het vandaag? Een studie naar de kans op voetbalgeweld en het veiligheidsbeleid bij voetbalwedstrijden***
E.J. van der Torre, R.F.J. Spaaij & E.D. Cachet, COT, Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2008
18. ***Overbelast? De administratieve belasting van politiemensen bij de afhandeling van jeugdzaken***
G. Brummelkamp & M. Linssen, EIM, Zoetermeer, 2008
19. ***Geografische daderprofilering. Een inventarisatie van randvoorwaarden en succesfactoren***
G. te Brake & A. Eikelboom, TNO Defensie en Veiligheid, Soesterberg, 2008
20. ***Solosurveillance. Kosten en baten***
S.H. Esselink, J. Broekhuizen & F.M.H.M. Driessen, Bureau Driessen, 2009
21. ***Onderzoek naar de mogelijke meerwaarde van AWARE voor de politie. Ervaringen met een nieuwe aanpak van belaging door ex-partners***
M.Y. Bruinsma, J. van Haaf, R. Römkens & L. Balogh, IVA Beleidsonderzoek en Advies, i.s.m. INTERVICT/Universiteit van Tilburg, 2008
22. ***Gebiedsscan criminaliteit en overlast. Een methodiekb beschrijving***
B. Beke, E. Klein Hofmeijer & P. Versteegh, Bureau Beke, Arnhem, 2008
23. ***Informatiemanagement binnen de politie. Van praktijk tot normatief kader***
V. Bekkers, M. Thaens, G. van Straten & P. Siep; m.m.v. A. Dijkshoorn, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2009
24. ***Nodale praktijken. Empirisch onderzoek naar het nodale politieconcept***
H.B. Ferwerda, E.J. van der Torre & V. van Bolhuis, Bureau Beke, Arnhem/COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009

-
25. ***Rellen om te rellen. Een studie naar grootschalige openbare-ordeverstoringen en notoire ordeverstoorers***
I. van Leiden, N. Arts & H.B. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2009
- 26a. ***Verbinden van politie- en veiligheidszorg. Politie en partners over signaleren & adviseren***
W. Landman, P. van Beers & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2009
- 26b. ***Politiepolitiek. Een empirisch onderzoek naar politieke signalering & advisering***
E.J.A. Bervoets, E.J. van der Torre & J. Dobbelaar m.m.v. N. Koeman, COT Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement, Den Haag, 2009
27. ***De politie aan zet: de aanpak van veelplegers in Deventer***
I. Bakker & M. Krommendijk, IPIT, Enschede, 2009
28. ***Boven de pet? Een onderzoek naar grootschalige ordehandhaving in Nederland***
O.M.J. Adang (redactie), S.E. Bierman, K. Jagernath-Vermeulen, A. Melsen, M.C.J. Nougarede & W.A.J. van Oorschot, Politieacademie, Apeldoorn, 2009
29. ***Rellen in Ondiep. Ontstaan en afhandeling van grootschalige ordeverstoring in een Utrechtse achterstandswijk***
G.J.M. van den Brink, M.Y. Bruinsma (redactie), L.J. de Graaf, M.J. van Hulst, M.P.C.M. Jochoms, M. van de Klomp, S.R.F. Mali, H. Quint, M. Siesling, G.H. Vogel, Politieacademie, Apeldoorn, 2010
30. ***Burgerparticipatie in de opsporing. Een onderzoek naar aard, werkwijzen en opbrengsten***
A. Cornelissens & H. Ferwerda (redactie), met medewerking van I. van Leiden, N. Arts & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2010
31. ***Poortwachters van de politie. Meldkamers in dagelijks perspectief***
J. Kuppens, E.J.A. Bervoets & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem & COT, Den Haag, 2010
32. ***Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet***
M.H.M. van Tankeren, Onderzoeksgroep Integriteit van Bestuur, Vrije Universiteit Amsterdam, 2010
33. ***Civiele politie op vredesmissie. Uitzendervaringen van Nederlandse politie – functionarissen***
H. Solle, Universiteit Twente, Enschede, 2010
34. ***Ten strijde tegen overlast. Jongerenoverlast op straat: is de Engelse aanpak geschikt voor Nederland?***
M.L. Koemans, Universiteit Leiden, 2010
35. ***Het districtelijk opsporingsproces; de black box geopend***
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2010

36. ***Balanceren tussen alert maken en onrust voorkomen. Publiekscommunicatie over seriële schokkende incidenten (casestudy Lelystad)***
A.J.E. van Hoek, m.m.v. P.F. van Soomeren, M.D. Abraham & J. de Kleuver, DSP-groep, Amsterdam, 2011
37. ***Sturing van blauw. Een onderzoek naar operationele sturing in de basispolitiezorg***
W. Landman, m.m.v. M. Malipaard, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2011
38. ***Onder het oppervlak. Een onderzoek naar ontwikkelingen en (a)select optreden rond preventief fouilleren***
J. Kuppens, B. Bremmers, E. van den Brink, K. Ammerlaan & H.B. Ferwerda, m.m.v. E.J. van der Torre, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
39. ***Naar eigen inzicht? Een onderzoek naar beoordelingsruimte van en grenzen aan de identiteitscontrole***
J. Kuppens, B. Bremmers, K. Ammerlaan & E. van den Brink, Bureau Beke, Arnhem/COT, Den Haag, 2011
40. ***Toezicht op zedendelinquenten door de politie in samenwerking met de reclassering***
H.G. van de Bunt, N.L. Holvast & J. Plaisier, Erasmus Universiteit, Rotterdam/Impact R&D, Amsterdam, 2012
41. ***Daders over cameratoezicht***
H.G.A. van Schijndel, A. Schreijenbergh, G.H.J. Homburg & S. Dekkers, Regioplan Beleidsonderzoek, Amsterdam, 2012
42. ***Aanspreken op straat. Het werk van de straatcoach in al zijn verschijningsvormen***
L. Loef, K. Schaafsma & N. Hilhorst, DSP-groep, Amsterdam, 2012
43. ***De organisatie van de opsporing van cybercrime door de Nederlandse politie***
N. Struiksma, C.N.J. de Vey Mestdagh & H.B. Winter, Pro Facto, Groningen/Kees de Vey Mestdagh, Groningen, 2012
44. ***Politie in de netwerksamenleving. De opbrengst van de politieke netwerkfunctie voor de kerntaken opsporing en handhaving openbare orde en de sturing hierop in de gebiedsgebonden politiezorg***
I. Helsloot, J. Groenendaal & E.C. Warners, Crisislab, Renswoude, 2012
45. ***Tegenspraak in de opsporing. Verslag van een onderzoek***
R. Salet & J.B. Terpstra, Radboud Universiteit Nijmegen, 2012
46. ***Tunnelvisie op tunnelvisie? Een verkennend en experimenteel onderzoek naar de besluitvorming door VKL-teams met betrekking tot het onderkennen van tunnelvisie en andere procesaspecten***
I. Helsloot, J. Groenendaal & B. van 't Padje, Crisislab, Renswoude, 2012
47. ***M.-waarde. Een onderzoek naar de bijdrage van Meld Misdaad Anoniem aan de politionele opsporing***
M.C. van Kuik, S. Boes, N. Kop, M. den Hengst-Bruggeling, T. van Ham & H. Ferwerda, Politieacademie, Apeldoorn/Bureau Beke, Arnhem, 2012

-
48. ***Seriebrandstichters. Een verkennend onderzoek naar dadenkenmerken en delictpatronen***
Y. Schoenmakers, A. van Wijk & T. van Ham, Bureau Beke, Arnhem, 2012
49. ***Van wie is de straat? Methodiek en lessen voor de politie om ongrijpbare veiligheidsfenomenen grijpbaar te maken – op basis van vijf praktijkcasus***
H. Ferwerda, T. van Ham, B. Bremmers, K. Tijhof & M. Grotens, Bureau Beke, Arnhem, 2013
50. ***Recherchesamenwerking in de Euregio Maas-Rijn. Knooppunten, knelpunten en kansen***
H. Nelen, M. Peters & M. Vanderhallen, Politieacademie, Apeldoorn/ Universiteit Maastricht, 2013
51. ***De operationele politiebriefing onderzocht. Een onderzoek naar de effectiviteit van de operationele politiebriefing***
A. Scholtens, J. Groenendaal & I. Helsloot, Crisislab, Renswoude 2013
- 51a. ***De operationele politiebriefing onderzocht (2). Een actie(vervolg)onderzoek om tot een effectievere politiebriefing te komen***
A. Scholtens, Crisislab, Renswoude 2015
52. ***Sociale media: factor van invloed op onrustsituaties?***
R.H. Johannink, I. Gorissen & N.K. van As, Politieacademie Apeldoorn/ VD-MMP, Houten, 2013
53. ***De terugkeer van zedendelinquenten in de wijk***
C.E. Huls & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen/Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, Groningen, 2013
54. ***Van meld- naar aantoonplicht. Een onderzoek naar een systeem van digitale surveillance***
C. Veen & J.G. Brouwer, Politieacademie, Apeldoorn/Rijksuniversiteit Groningen, 2013
55. ***Heterdaadkracht in twee Haagse pilotgebieden***
B. van Dijk, J.B. Terpstra & P. Hulshof, Politieacademie, Apeldoorn/DSP-groep, Amsterdam, 2013
56. ***Inzet op Maat. Onderzoek naar kenmerken en mogelijkheden van duurzame inzetbaarheid van oudere medewerkers***
H. de Blouw, I.R. Kolkhuis Tanke & C.C. Sprenger, Politieacademie, Apeldoorn, 2013
57. ***Interventies in de opsporing. Impulsen in kwaliteit en effectiviteit van het opsporingsproces***
R.M. Kouwenhoven, R.J. Morée & P. van Beers, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
58. ***De plaats delict in beeld. Fotografie in de dagelijkse en gesimuleerde praktijk***
G. Vanderveen & J. Roosma, Instituut voor Strafrecht & Criminologie, Universiteit Leiden, 2013

59. ***Jeugdgroepen van toen. Een casusonderzoek naar de leden van drie criminele jeugdgroepen uit het einde van de vorige eeuw***
H. Ferwerda, B. Beke & E. Bervoets, Bureau Beke, Arnhem/Beke Advies, Arnhem/LokaleZaken, Rotterdam, 2013
60. ***Tussen hei en hoofdbureau. Leiderschapsontwikkeling bij de politie***
W. Landman, M. Brussen & F. van der Laan, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2013
61. ***Gemeentelijk blauw. Het dagelijks werk van gemeentelijke handhavers in beeld***
E. Bervoets, J. Bik & M. de Groot, LokaleZaken, Rotterdam, 2013
62. ***Excessief geweld op en om de voetbalvelden. Praktijkonderzoek naar omvang, ernst en aanpak van 'voetbalgeweld'***
P. Duijvestijn, B. van Dijk, P. van Egmond, M. de Groot, D. van Sommeren & A. Verwest, DSP-groep, Amsterdam, 2013
63. ***Beeld van gezag bij de politie. Maatschappelijke verbeelding en de impact van gezagsbeelden op burgers***
H. de Mare, B. Mali, M. Bleecke & G. van den Brink, m.m.v. Motivaction, Tilburg University, Stichting IVMV, Leiden, 2014
64. ***Informatiegestuurde dienders. Informatiesturing tussen theorie en praktijk***
A. van Sluis, P. Siep, V. Bekkers, m.m.v. M. Thaens & G. Straten, Center for Public Innovation, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2014
65. ***Hard op weg. Onderzoek aanpak verkeersveelplegers***
B. Bieleman, M. Boendermaker, R. Mennes & J. Snippe, Intraval, Groningen/Rotterdam, 2014
66. ***Tussen hulp en hype. De inzet van opsporingsberichtgeving in ontvoeringszaken***
Y.M.M. Schoenmakers, J.V.O.R. Doekhie & J.C. Knotter, Yvette Schoenmakers Onderzoek en advies, Weesp, 2014
67. ***Nachtdienst bij de politie en verkeersveiligheid. Onderzoek naar ervaringen van politieagenten met verkeersonveiligheid in woon-werkverkeer na de nachtdienst***
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2014
68. ***Buit van woninginbraak. Onderzoek onder inbrekers en helers***
J. Snippe, M. Sijtsma, R. Mennes & B. Bieleman, Intraval, Groningen/Rotterdam, 2014
69. ***Privaat blauw. Portiers, evenementbeveiligers en voetbalstewards op risicovolle locaties en tijdens risicovolle momenten***
E. Bervoets & S. Eijgenraam, LokaleZaken, Rotterdam, 2014
70. ***Met grof geschut. Reconstructie van een moordonderzoek binnen de criminele woonwagenwereld***
I. van Leiden, B. Bremmers & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2014

-
71. ***Met fluwelen handschoenen? Politie en de omgang met verwarde personen in Amsterdam***
J. Kuppens, T. Appelman, T. van Ham & A. van Wijk, Bureau Beke, Arnhem, 2015
- 72a. ***Vermisten op de kaart. Aard en omvang van langdurige vermissingen***
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2015
73. ***Van intel tot operatie. De impact van veiligheidsanalisten bij de aanpak van misdaad***
M. den Hengst, M. Bruinsma, Y. Schoenmakers, W. Niepce, Bureau Bruinsma, Tilburg, 2015
74. ***De bestuurlijke rapportage. Gezamenlijke inspanning in de aanpak van (georganiseerde) criminaliteit en overlast***
I. Gorissen, m.m.v. R.H. Johannink, PBLQ, Den Haag, 2015
75. ***De aangifte van delicten bij de multichannelstrategie van de politie***
P. Boekhoorn & J. Tolsma, Bureau Boekhoorn/Radboud Universiteit, Nijmegen, 2016
76. ***Die pakken we toch niet op? Afstemming tussen politie en Openbaar Ministerie in zaken van veelvoorkomende aangiftecriminaliteit***
R. Kouwenhoven & L. Kleijer-Kool, Twynstra Gudde, Amersfoort, 2016
77. ***Het real-time informeren van noodhulpeenheden. Een onderzoek naar de RTI-functie om frontlijnpolitiefunctionarissen snel te voorzien van relevante informatie***
A. Scholtens, M. den Hengst & R. Waterreus, Crisislab, Renswoude/ Politieacademie, Apeldoorn, 2016
78. ***Hoe lang kun je 'schijt hebben'? Dertien desisters uit criminele jeugdgroepen aan het woord***
C.E. Hoogeveen, A.E. van Burik & B.J. de Jong, m.m.v. E.M. Klooster, Bureau Alpha, 's-Hertogenbosch/VanMontfoort, Woerden, 2016
79. ***Onbenutte kansen. Een onderzoek naar het gebruik van restinformatie in de opsporing***
A. van Wijk & L. Scholten, m.m.v. B. Bremmers, Bureau Beke, Arnhem, 2016
80. ***Verbale leugendetectie-wizards***
G. Bogaard & E.H. Meijer, Maastricht University, Maastricht, 2016
81. ***Mensenhandel in de prostitutie opsporen zonder aangifte? Een vervolgonderzoek om de doorzettingsmacht van de politie te verduidelijken***
M. Goderie, m.m.v. R. Kool, Goderie Onderzoek, Klarenbeek, 2016
82. ***De onvindbaren. Op zoek naar voortvluchtige veroordeelden in Nederland***
Y. Schoenmakers, I. de Groot, J. van Zanten, A. van Rooyen & J. Baars, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2017
83. ***Elke dump is een plaats delict. Dumping en lozing van synthetisch drugsafval: verschijningsvormen en politieaanpak***
Y. Schoenmakers, S. Mehlbaum, M. Everartz & C. Poelarends, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2016

- 83A. ***De Intelligence Paradox. Lessen uit de integrale pilot Analyse Synthetische Drugs in Oost-Nederland***
Y. Schoenmakers, S. Mehlbaum, Yvette Schoenmakers onderzoek & advies, Amsterdam, 2019
84. ***Naar handhaafbare noodbevelen en noodverordeningen. Een analyse van het gemeentelijke noodrecht***
A.J. Wierenga, C. Post & J. Koorstra, Rijksuniversiteit Groningen, Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid, 2016
85. ***Vermisten op het spoor. Rechercheren naar langdurige vermissingen***
I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
86. ***De aard van het beestje. Kenmerken en achtergronden van dierenmishandelaars***
A. van Wijk & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
87. ***Modus operandi van de recherche. De recherchepraktijk in moord- en verkrachtingszaken***
A. van Wijk, I. van Leiden & M. Hardeman, Bureau Beke, Arnhem, 2017
88. ***Over grenzen in de sport. De rol van de politie in de aanpak van seksueel grensoverschrijdend gedrag in de sport in samenwerking met relevante partners***
A. van Wijk, M. Hardeman, L. Scholten & M. Olfers, Vrije Universiteit Amsterdam, Bureau Beke, Arnhem, 2017
89. ***Defensiehulp. Legergroene bijstand aan de politie bij handhaving van de rechtsorde***
E. Bervoets, m.m.v. S. Eijgenraam, T. Dijkhuizen & J. van de Werken, Bureau Bervoets, Amersfoort, 2017
90. ***Tussen onder en boven. Productie en distributie van softdrugs in Noord-Nederland***
J. Snippe, R. Mennes, M. Sijtsma & B. Bieleman, Intraval, Groningen/Rotterdam, 2017
91. ***Vechten op afspraak. Inzicht in het fenomeen en input voor de ontwikkeling van een politiestrategie***
T. van Ham, L. Scholten, A. Lenders & H. Ferwerda, Bureau Beke, Arnhem, 2018
92. ***Notoire straten. Over de lokale inbedding van georganiseerde criminaliteit***
S. Mehlbaum, Y. Schoenmakers & J. van Zanten, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2018
- 92A. ***De wortel en de stok. Praktijklessen uit een gebiedsgerichte probleemaanpak van ondermijning***
S. Mehlbaum, Y. Schoenmakers, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2019
93. ***Ondermijning door criminele 'weldoeners'***
M. Bruinsma, R. Ceulen & T. Spapens, m.m.v. C. Deij, Tilburg University, Tilburg/Bureau Bruinsma, Tilburg, 2018

-
94. ***Kiezen voor politie. Een onderzoek onder mbo-studenten met een migratie – achtergrond in het veiligheidsdomein***
S. de Winter-Koçak, E. Klooster & M. Day, m.m.v. S. Mehlbaum, M. van Vugt & K. Leschonski, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, 2018
95. ***Doe-het-zelf-surveillance. Een onderzoek naar de werking en effecten van WhatsApp-buurtgroepen***
S. Mehlbaum & R. van Steden, m.m.v. M. van Dijk, Vrije Universiteit Amsterdam, Mehlbaum Onderzoek, Amsterdam, 2018
96. ***Een klacht is een gratis advies***
G. Jacobs, T. Hak, G. Vanderveen, M. Flory, T. Thuis, S. Valkeman & M. Franken, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 2018
97. ***Voortgezet crimineel handelen tijdens detentie: je gaat het pas zien als je het doorhebt***
A. Verwest, W. Buysse, P. van Egmond, D. Hofstra, DSP-groep, Amsterdam, 2019
98. ***Zorg voor kinderen bij aanhouding van ouders; Best practices uit binnen- en buitenland***
J. Reef, N. Ormskerk, Universiteit Leiden, 2019
99. ***Aankoopfraude uit het buitenland***
J. Jansen, S. Westers, S. Twickler, W. Stol, NHL Stenden Hogeschool / Politie-academie
100. ***Grijs vakmanschap? Taakgerelateerd ongeoorloofd handelen binnen de politie***
R. Chr. van Halderen (diss. Avans Hogeschool), 2019
101. ***Niet meer doen! Een onderzoek naar de INDIGO-afdoening***
A. van Wijk, S. Dickie, J. van Esseveldt, Bureau Beke, Arnhem, 2019
102. ***De aanpak van cybercrime door regionale eenheden van de politie. Van intake van cybercrime naar opsporing en vervolging***
P. Boekhoorn, BBSO, Nijmegen, 2020
103. ***In- en doorstroom van nieuwkomers in beeld. Opgetekende lessen uit acht casussen rond de opvang van asielzoekers in Nederland.***
J. Kuppens, Bureau Beke, Arnhem 2020
104. ***De lading van vuurwapens. Een onderzoek naar de impact van illegale vuurwapens in Nederland.***
H. Ferwerda, J. Wolsink en I. van Leiden, Bureau Beke, Arnhem 2020
105. ***Q-teams. De politie onderweg naar toekomstbestendige opsporing en vervolging?***
P. van Egmond, A. Swami-Persaud, A. Verwest, DSP-groep, Amsterdam 2020
106. ***Onderwereld boven water? Zoektocht naar georganiseerde criminaliteit in de Noordelijke zeehavens***
N. Struiksmā, C. Boxum, S.J. Hollenberg, N.O.M. Woestenburg, Pro Facto, Groningen 2020

- 107 ***Benutten van digitale sporen***
R. Zuurveen, W. Ph. Stol, Onderzoeksgroep Cybersafety. NHL Stenden en CyberScienceCenter 2020
- 108 ***Kansen en knelpunten binnen de financiële opsporing***
L.N. de Swart, G.P.J.M. op 't Hoog, B.M.J. Slot, A. Winkel. Ecorys 2021
- 109 ***Black box van gemeentelijke online monitoring. Een wankel fundament onder een stevige praktijk***
W. Bantema, S. Westers, M. Hoekstra, R. Herregodts, S. Munneke. NHL Stenden Hogeschool / Rijksuniversiteit Groningen, 2021
- 110 ***Ondermijning langs zijpaden. Een verkennend onderzoek naar de aard, omvang en aanpak van ondermijnende criminaliteit in relatie tot kleine havens en luchthavens, railtransport en binnenvaart in Noord-Brabant en Zeeland.***
S. van Nimwegen, T. Spapens, R. Ceulen, Tilburg University/Nationale Politie, 2021
- 111 ***Meer dan een ruzie. Politie in de netwerkaanpak huiselijk geweld.***
K.D. Lünemann, S. ter Woerds, Verwey-Jonker Instituut 2021
- 112 ***Van verhalen naar verbalen. Een verkennende studie naar de aanpak van ondermijnende drugscriminaliteit in het Noordzeekanaalgebied en de havens van Amsterdam***
Y. Eski, M. Boelens, A. Mesic, H. Boutellier, Vrije Universiteit Amsterdam/Verwey-Jonker Instituut 2021
- 113 ***Weten, doen en leren. Een proeftuinonderzoek naar gebiedsgerichte opsporing***
E. Bervoets, J. Broekhuizen, K. van den Akker, J. Landsman, Bureau Bervoets, Amersfoort 2021
- 114 ***Zuiver op de graat? Over de betrokkenheid van de visserij bij maritieme drugsmokkel***
S. Mehlbaum, K. van den Akker, A. Verweij, A. Wester m.m.v. R. van der Borden en M. Dekker, Mehlbaum Onderzoek, Halfweg 2021
- 115 ***Kinderen als slachtoffer, getuige of dader van huiselijk geweld. Aard en afhandeling van door de politie bij ZSM aangebrachte zaken van huiselijk geweld waarbij minderjarigen zijn betrokken.***
V. van Koppen, M. Bruggeman, R. Houston, J. Harte, VU Amsterdam