

# Dienstverlening, weigeren, melden?

De poortwachtersrol van notarissen in  
het vennootschapsrecht onderzocht

Richard Staring  
Djara Schraven  
Marijn Helsloot  
Henk Ferwerda

Beke *reeks*

*DIENSTVERLEHEN, WEIGEREN, MELDEN?*

# Dienstverlening, weigeren, melden?

De poortwachtersrol van notarissen in  
het vennootschapsrecht onderzocht

Richard Staring  
Djara Schraven  
Marijn Helsloot  
Henk Ferwerda

Beke *reeks*

## Colofon

**In opdracht van**

RIEC Amsterdam-Amstelland

**Omslag en vormgeving**

Marcel Grotens

*Richard Staring, Djara Schraven, Marijn Helsloot en Henk Ferwerda*

## **Dienstverlening, weigeren, melden?**

De poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht onderzocht

**ISBN**

978-94-92255-73-0

© 2026, Bureau Beke

*Alle rapporten van Bureau Beke zijn gratis te downloaden via [bureaubeke.nl](https://bureaubeke.nl)*

# Voorwoord

Dertig jaar geleden werd de criminoloog Henk van de Bunt gehoord door de Commissie-Van Traa\*. Als lid van de onderzoeksgroep Fijnaut gaf hij uitleg over zijn deelrapport naar de verwijtbare betrokkenheid van onder meer notarissen bij georganiseerde misdaad. De commissie vroeg hem het begrip ‘verwijtbare betrokkenheid’ te duiden:

“[Ik] probeer uit te leggen hoe belangrijk het is om onderscheid te maken tussen betrokkenheid en verwijtbare betrokkenheid. Betrokken ben je als juridische dienstverlener altijd, maar als je niet weet dat je wordt misbruikt, bijvoorbeeld bij de oprichting van rechtspersonen, valt het je niet euvel te duiden en kan er niet over verwijtbare betrokkenheid worden gesproken. Er is sprake van verwijtbare betrokkenheid wanneer je willens en wetens – het is de strafrechtelijke variant – meewerkt aan de volvoering van misdadige activiteiten. Als je als notaris weet dat de BV die bij jou wordt opgericht, zal worden gebruikt voor criminele doeleinden en daarvoor ook wordt opgericht, ben je in mijn definitie verwijtbaar betrokken. [...] Er is nog een tweede variant van verwijtbare betrokkenheid. Wat mij betreft blijft dit niet beperkt tot strafrechtelijke betrokkenheid. Er is ook een andere, wat moeilijker af te palen zone waarin je vrije beroepsbeoefenaars kunt verwijten dat ze nalatig of onzorgvuldig zijn geweest. Waar ze het vermoeden hadden móeten hebben dat er iets niet klopte, hebben ze toch hun diensten verleend. Ze hebben niet doorgevraagd en ze hebben niet geweigerd om hun diensten te verlenen. Het in strijd handelen met het zorgvuldigheidsbegrip is een element van mijn definitie.”

\* Parlementaire enquête opsporingsmethoden, IRT (1994-1996).

Deze dubbele duiding van verwijtbare betrokkenheid heeft nog niets aan actualiteit ingeboet en speelde zich af lang voordat notarissen met de invoering van de toenmalige Wet melding ongebruikelijke transacties (nu Wwft) in 2003 een formele rol als poortwachter in de zin van de Wwft toebedeeld kregen. Anno 2026 lijkt de discussie van dertig jaar geleden over verwijtbare betrokkenheid nog even relevant voor de notaris als poortwachter. Voor dit onderzoek hebben we deskresearch verricht, tuchtrechtzaken en RIEC-casuïstiek geanalyseerd. We hebben bovenal notarissen die actief zijn in het vennootschapsrecht aan het woord gelaten.<sup>2</sup> Zij hebben via vragenlijsten en in interviews hun visie op – en ervaringen met de poortwachtersrol met ons gedeeld. Daarnaast hebben we professionals die zich als belangenebehartiger, toezichthouder en opsporing met het notariaat bezig houden gesproken. We willen hen allen bedanken voor hun cruciale bijdrage aan dit rapport. Ook de opdrachtgever RIEC Amsterdam-Amstelland en in het bijzonder Merel Molenkamp MA Msc., Sophie Kellenaers Msc., Tom Kuijt Msc. en Job van Beekhoven. Verder zijn we de voorzitter van de klankbordgroep prof. mr. B. Snijder-Kuipers (Hoogleraar Corporate Compliance and Anti-Money Laundering en adviseur/opleider bij Eye on AML B.V.) en de leden mr. N.J.M. Sjerps (KNB) en mr. R. Wisse (BFT) zeer erkentelijk voor hun ondersteuning tijdens het onderzoek en hun scherpe blik op het eindrapport.

Richard Staring, Djara Schraven, Marijn Helsloot en Henk Ferwerda

\* Het onderzoek is afgesloten op 1-2-2026.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Lijst van gebruikte afkortingen</b>	<b>10</b>
<b>1 Inleiding, onderzoeksvragen en methoden</b>	<b>11</b>
1.1 Het probleem gesteld	11
1.2 Onderzoeksvragen	13
1.3 Onderzoeksmethoden	13
1.3.1 Literatuurstudie	12
1.3.2 Survey notariaat	14
1.3.3 Analyse RIEC casussen en tuchtrechtzaken	15
1.3.4 RIEC congres	15
1.3.5 Interviews met notarissen	16
1.3.6 Interviews met professionals van toezichthoudende – en opsporingsinstanties	16
1.4 Leeswijzer	17
<b>2 De poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht: bevindingen uit de literatuur</b>	<b>19</b>
2.1 De poortwachtersrol	19
2.1.1 De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)	20
2.1.2 De Wna: ministerieplicht en geheimhoudingsplicht	25
2.2 Rollen die kunnen schuren	27
2.2.2 Poortwachters en professionele dienstverleners	27
2.2.1 De rol van poortwachter naast die van ondernemer	28
2.2.3 Meldingsplicht	29
2.2.4 Vagueness by design	30
2.2.5 Knelpunten voor de cliënt	30

2.3	De notaris en de criminele wereld	31
2.3.1	Soorten facilitators	32
2.3.2	Faciliterende constructies	33
2.3.3	Waarom faciliteren?	33
2.3.4	Kwetsbaarheden van de notaris	36
2.4	Toezicht op de poortwachtersrol van notarissen	37
2.4.1	BFT autoriteit voor financieel-juridisch toezicht (BFT)	38
2.4.2	Het notarieel tuchtrecht	39
2.4.3	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)	40
2.5	Vooruitkijken: online dienstverlening	41
2.6	Conclusies	42
<b>3</b>	<b>Notarissen over hun poortwachtersrol: resultaten uit de survey</b>	<b>48</b>
3.1	Inleiding	48
3.2	Kenmerken van de respondenten en hun kantoor	48
3.3	Notarissen over de poortwachtersrol	52
3.3.1	Subgroepen	55
3.4	Notarissen over de nadere invulling van de poortwachtersrol	58
3.4.1	Invulling poortwachtersrol door subgroepen	62
3.5	Risico's en maatregelen	64
3.5.1	Risico's volgens subgroepen	67
3.6	Kwetsbaarheden die notarissen ervaren	70
3.7	Conclusies	72
<b>4</b>	<b>Casuïstiek en recht</b>	<b>74</b>
4.1	Analyse van de RIEC-casuïstiek	74
4.1.1	Risico's en indicatoren van facilitering	74
4.1.2	Blinde vlekken	76
4.2	Analyse van tuchtspraken	77
4.2.1	Eisen en verwachtingen over het cliëntenonderzoek	78
4.2.2	Eisen en verwachtingen rondom de weigeringsplicht	82
4.2.3	Eisen en verwachtingen rondom de meldplicht	83
4.2.4	Het verweer van notarissen	84
4.2.5	Opgelegde maatregelen	86
4.3	Inzichten uit het RIEC-congres	87
4.3.1	Reacties op de stellingen	87
4.4	Conclusies	90

<b>5</b>	<b>Spanningen rondom de poortwachtersrol</b>	<b>93</b>
5.1	Inleiding	93
5.2	Het belang van goed functionerende poortwachters in het notariaat	94
5.3	Hoe de notaris wordt gezien en gelabeld	96
5.4	Poortwachter als onderdeel van de identiteit van de notaris	99
5.5	Wwft: cliëntenonderzoek en de open norm als knelpunt	101
5.6	Wna: ministerieplicht, geheimhouding en middelen	108
	5.6.1 Geheimhoudingsplicht en de grijze lijst	109
	5.6.2 Geheimhoudingsplicht en opsporing	111
5.7	De notaris als ondernemer	113
	5.7.1 Werkdruk en het tekort aan notarissen	115
5.8	De angst voor het tuchtrecht en criminele bedreigingen	118
	5.8.1 Kritiek op de huidige invulling van het cliëntenonderzoek	120
	5.8.2 Gebrekkige kennis van de modus operandi en financiën	120
5.9	Andere risico-indicatoren	122
	5.9.1 De inzet van juridische dienstverleners	122
	5.9.2 Grote kantoren, kleine kantoren, afstand en digitale dienstverlening	123
5.10	Onvoldoende of gebrekkig toezicht?	125
5.11	Conclusies	126
<b>6</b>	<b>Centrale conclusies en hoe verder?</b>	<b>130</b>
6.1	De keten, de identiteit en het label	130
6.2	Spanningsvelden, risico-indicatoren en kwetsbaarheden	134
	6.2.1 Spanningsvelden	134
	6.2.2 Indicatoren en kwetsbaarheden	137
6.3	Over de 'bewust onbekwamen' en andere ideaaltypen in het notariaat	140
	6.3.1 Theoretische noties in relatie tot facilitering door poortwachters	140
6.4	Van bevindingen naar enkele algemene suggesties voor de aanpak	144
	<b>Geraadpleegde bronnen</b>	<b>147</b>
	<b>Bijlage</b>	
	Bijlage 1: Overzicht tuchtrecht uitspraken	152

# Lijst met afkortingen

AMLC	Anti Money Laundering Centre
BFT	Autoriteit voor financieel-juridisch toezicht
BV	besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid
BW	Burgerlijk Wetboek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
EU	Europese Unie
EUR	euro
FATF	Financial Action Task Force
FEC	Financieel Expertise Centrum
FINEC	Financieel Economische Criminaliteit
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
IDS	Interdisciplinaire Samenwerking
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
KVK	Kamer van Koophandel
NV	naamloze vennootschap
OM	Openbaar Ministerie
PEP	Politically Exposed Person
PW	Poortwachter
RC	Rechter-Commissaris
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertisecentrum
UBO	Ultimate Beneficial Owner (uiteindelijk belanghebbende)
VOF	Vennootschap onder firma
Wna	Wet op het notarisambt
WPG	Wet Politiegegevens
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

# 1

## Inleiding, onderzoeksvragen en methoden

### 1.1 Het probleem gesteld

Diverse beroepsgroepen zoals notarissen, accountants, advocaten en bankiers vervullen de rol van poortwachter voor de overheid om ondermijning en witwassen tegen te gaan. Eerder onderzoek toont aan dat het niet evident is hoe er in de praktijk invulling wordt gegeven aan de poortwachtersrol. Voor iedere beroepsgroep gelden logischerwijze andere rollen, samenwerkingsverbanden en daarmee ook andere knelpunten en dilemma's die van invloed zijn op de uitvoering van de poortwachtersrol. In dit onderzoek richten we ons op verzoek van het RIEC Amsterdam-Amstelland specifiek op het notariaat in het vennootschapsrecht. Het notariaat heeft een unieke positie bijvoorbeeld bij de oprichting van rechtspersonen en bij de overdracht van aandelen in het kapitaal van rechtspersonen. In dit onderzoek richten we ons daarbij vooral op een specifiek en belangrijk onderdeel van het takenpakket van een notaris namelijk het verlijden van aktes omdat dit verlijden directe rechtsgevolgen teweeg brengt. De adviserende rol van de notaris laten we hier grotendeels buiten het onderzoek. Over de complexe poortwachtersrol van het notariaat in de context van het vennootschapsrecht is weinig tot geen wetenschappelijk onderzoek verricht. Naast het wetenschappelijke onderzoek van Van Wingerde en Hofman, onderzoek door Hoogenboom en publicaties door Snijder-Kuipers en recent Geertsema, bestaat de literatuur grotendeels uit publicaties over de rol van het notariaat in het vastgoed. Vastgoed valt echter buiten de scope van dit onderzoek. In hoofdstuk 2 staan we op basis van de beschikbare onderzoeken en rapporten uitgebreid stil bij de poortwachtersrol van het notariaat in het vennootschapsrecht.

Ondanks het geringe aantal beschikbare bronnen maken deze in gezamenlijkheid wel duidelijk dat notarissen in een complex spanningsveld met verschillende en ogenschijnlijk soms tegenstrijdige belangen en verplichtingen werken. Notarissen oefenen een ambt uit en ondernemen: zij adviseren, stellen aktes op en

verlijden deze. Notarissen hebben de wettelijke verplichting iedere burger te helpen (ministerieplicht), maar moeten hun klanten wel onderzoeken en ongebruikelijke transacties bij de Financial Intelligence Unit (FIU) melden. Als er sprake is of lijkt te zijn van financiële middelen die voortkomen uit crimineel handelen, moet de notaris zijn diensten aan deze cliënt weigeren en melding doen bij de FIU. Notarissen hebben net als andere poortwachters zoals accountants en advocaten een meldplicht naast een geheimhoudingsplicht.

In opdracht van RIEC Amsterdam-Amstelland onderzocht Bureau Beke de risico's die een adequate uitoefening van de poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht beïnvloeden. De opdrachtgever beoogt met dit onderzoek allereerst een groter inzicht in de werkprocessen en hierbij behorende eventuele knelpunten rondom de poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht te krijgen en zodoende ook de bijzondere positie van de notaris in dit verband uit te lichten. Door uitsluitend op de rol van de notaris in te zoomen, kan hun specifieke rol beter naar voren komen, zo is de verwachting. Tot slot, beoogt de opdrachtgever met deze inzichten het bewustzijn over de complexiteit van de rol van notarissen in het vennootschapsrecht en de factoren die hierop van invloed zijn zowel bij de partners als bij de landelijke en lokale overheid te vergroten.

## 1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek hebben we in overleg met de klankbordgroep de volgende hoofdvraag gehanteerd:

Aan welke risico's worden notarissen bij het adequaat uitoefenen van hun poortwachtersrol in het vennootschapsrecht blootgesteld en wat zijn de gevolgen van het niet adequaat uitvoeren van deze rol op het notariaat en andere relevante actoren die samenwerken in de aanpak van fraude en witwassen?

Om deze vraag te beantwoorden zijn de volgende vier deelvragen geformuleerd:

1. Hoe ziet een adequate uitoefening van de poortwachtersrol van de notaris eruit, rekening houdende met zowel geschreven regels alsook met ongeschreven regels?
2. Wat onderscheidt deze poortwachtersrol van die van de andere poortwachters (accountants, advocaten en belastingadviseurs) en welke beleidsmatige en professionele ontwikkelingen zijn in de poortwachtersrol van notarissen te onderscheiden?

3. Aan welke risico's worden notarissen in het vennootschapsrecht vanuit hun rol als poortwachter blootgesteld en wat kan gezegd worden over de ernst en de waarschijnlijkheid van deze risico's?
4. Wat zijn de gevolgen van een inadequate uitoefening van de poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht voor het notariaat en andere instanties die zich richten op de aanpak van fraude en witwassen van criminele gelden via het opzetten van ondernemingen (OM, politie, Belastingdienst, FIU, FIOD, RIEC's, Autoriteit voor financieel-juridisch toezicht (hierna BFT)<sup>1</sup>, KNB)?

De vragen naar een verbeterde preventieve aanpak nemen we gegeven de omvang van het onderzoek slechts in de slipstream van de gesprekken mee. Vragen naar de kwaliteit van het beschikbare instrumentarium, wensen, knelpunten en mogelijke verbeteringen in de aanpak vereisen een zelfstandig onderzoek dat recht doet aan het belang en de complexiteit van dit deelthema.

## 1.3 Onderzoeksmethoden

### 1.3.1 Literatuurstudie

De literatuurstudie bestaat uit verschillende onderdelen: een nadere studie van wetenschappelijke publicaties en vakspecifieke documenten naast een analyse van mediaberichten. We inventariseren de literatuur door op het onderwerp toegevoegde zoektermen<sup>2</sup> te gebruiken in twee zoekmachines. Allereerst is gezocht op *Google Scholar* met de focus op wetenschappelijke publicaties uit de afgelopen tien jaar. Vervolgens zijn relevante mediaberichten uit de periode 2020 tot en met 2024 geanalyseerd via *LexisNexis*<sup>3</sup>. De geanalyseerde media-artikelen zijn in het rapport verwerkt als verdieping aan de literatuurstudie. Naast een online-zoekslag hebben we ook een uitvraag gedaan naar relevante publicaties onder professionals binnen het notariaat, het toezicht en de opsporing. Het literatuuronderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van november 2024 tot en met maart 2025. Publicaties zijn in het onderzoek meegenomen wanneer deze informatie verschaffen over de poortwachtersrol van notarissen, de ontwikkelingen daarvan, de knelpunten, en de faciliterende notaris. We hebben alleen publicaties bestudeerd die betrekking hebben op de genoemde onderwerpen in relatie met het vennootschapsrecht. Daarnaast hebben we mediaberichten en nieuwsartikelen opgenomen over casussen waarin notarissen hun poortwachtersrol bewust of onbewust inadequaat hebben ingevuld.

### 1.3.2 Survey notariaat

Op 21 november 2024 is een survey via de nieuwsbrief van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) onder de aandacht van alle notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen gebracht. Hoeveel van deze leden werkzaam zijn in het vennootschapsrecht, is onbekend. De meesten verrichten (ten dele) werkzaamheden op dit terrein. Een aantal notarissen werken uitsluitend in het vennootschapsrecht, maar er zijn ook (toegevoegd en kandidaat-) notarissen die uitsluitend familierecht of vastgoedrecht doen. Op 10 januari 2025 heeft de voorzitter van de KNB in een weekbericht aan de leden van de KNB als reminder de leden nogmaals opgeroepen mee te doen aan het onderzoek met daarbij ook een directe link naar de online vragenlijst. Respondenten hadden de mogelijkheid om – als ze dit wensten – hun naam en contactgegevens door te geven voor een vervolginterview. Uiteindelijk hebben hier tien personen gebruik van gemaakt. Zij zijn op een later moment door een van de onderzoekers benaderd voor een interview. De volgende oproep is gedaan:

#### Onderzoek naar poortwachtersrol

Bureau Beke onderzoekt in opdracht van RIEC Amsterdam-Amstelland de poortwachtersrol van de notaris in het vennootschapsrecht (pdf). Daarbij wordt onder meer gekeken naar risico's en belemmerende factoren bij de poortwachtersrol. Bureau Beke vraagt daarom (kandidaat-)notarissen die werkzaam zijn in het vennootschapsrecht hun medewerking door een vragenlijst in te vullen. De gegevens worden anoniem verwerkt.

[Weergave van link naar de vragenlijst]

De survey bestond uit de volgende onderdelen: werkzaamheden en kantoor (omvang en karakter) waarbinnen de respondenten werkzaam zijn, de perceptie over het functioneren van de poortwachtersrol binnen het notariaat, de wijze waarop respondenten de poortwachtersrol interpreteren en uitvoeren en de risico's die de respondenten ervaren bij het uitvoeren van de poortwachtersrol. In de vragenlijst hebben we respondenten gevraagd naar de perceptie van het functioneren van de poortwachtersrol in de huidige vorm. Deze perceptie kan beïnvloed worden door recente ervaringen.

In totaal hebben 76 respondenten de vragenlijst gedeeltelijk of helemaal ingevuld. Hiervan hebben 44 respondenten de volledige vragenlijst ingevuld. Er zijn ongeveer 3500 notarissen, toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen aan-

gesloten bij de KNB.<sup>4</sup> Het is bij relevante actoren zoals de KNB onbekend hoeveel notarissen hiervan werkzaam zijn in het vennootschapsrecht. De respondenten zijn allemaal, maar niet uitsluitend werkzaam in het vennootschapsrecht. Zij geven in de vragenlijst aan gemiddeld 66% van hun werkzaamheden binnen het vennootschapsrecht te besteden. Gezien het relatief geringe aantal respondenten (n=76) dat heeft meegewerkt aan de survey, kunnen we niet met zekerheid stellen dat zij representatief zijn voor de opvattingen van de hele beroepsgroep.

### 1.3.3 Analyse RIEC casussen en tuchtrechtzaken

De RIEC-casussen zijn verzameld vanuit het RIEC Amsterdam-Amstelland aan de andere RIECs in Nederland om casuïstiek aan te leveren over notarissen in het vennootschapsrecht. Uiteindelijk heeft deze landelijke zoekvraag in vijf casussen geresulteerd. Na bestudering van deze zaken bleken slechts twee zaken inhoudelijk over het vennootschapsrecht te gaan. In de resterende drie zaken speelde het vennootschapsrecht geen rol en deze zaken zijn daarom buiten de analyse gelaten. De resterende casussen zijn verder geanalyseerd door de indicatoren van facilitering en de risico's op facilitering uit de casussen te filteren en op te tekenen.<sup>5</sup>

De tuchrechtcasussen zijn in eerste instantie verzameld door op *tuchtrecht.overheid.nl* te zoeken naar zaken die betrekking hebben op de (behoorlijke) invulling van de poortwachtersrol van notarissen. De zoektermen 'notarissen' en 'poortwachtersrol' zijn gebruikt binnen het onderwerpfiler 'ondernemingsrecht'. Deze zoekslag leverde 28 zaken op waarvan er 8 relevant bleken binnen het vennootschapsrecht. Daarnaast hebben we van een professional van het BFT nog 20 tuchtrechtzaken mogen ontvangen over de periode 2013-2020, waarbij het BFT als klager optrad. Eén van deze zaken bleek geen betrekking te hebben op het ondernemingsrecht. In totaal zijn daarom 27 zaken betrokken in de tuchtrechtanalyse. De tuchtzaken zijn geanalyseerd op de eisen en verwachtingen die de tuchtrechter stelt aan het cliëntenonderzoek, de weigeringsplicht en de meldplicht. Daarnaast zijn de verweren van de notarissen geanalyseerd evenals de opgelegde maatregelen. Op basis daarvan worden algemene conclusies geformuleerd die relevant zijn voor het geheel van de onderzochte uitspraken en in hoofdstuk 4 zijn beschreven.

### 1.3.4 RIEC congres

Het samenwerkingsverband RIEC Amsterdam-Amstelland heeft op 6 november 2024 een congres georganiseerd over het voorkomen en aanpakken van malafide ondernemingen. Het doel van het congres was om samen met landelijke, regionale en lokale stakeholders te verkennen hoe deze ondernemingen effectiever kunnen worden aangepakt en voorkomen. Tijdens het congres konden de aanwezige profes-

sionals twee door Bureau Beke georganiseerde panels bijwonen met als titel “Over notarissen in het vennootschapsrecht en de complexiteit van hun poortwachtersrol”.

Deze specifieke panels hadden als doel vanuit verschillende perspectieven informatie te verzamelen over de poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht. In deze deelsessies legden de onderzoekers zes stellingen gebaseerd op voorlopige onderzoeksbevindingen aan de aanwezige professionals voor. De deelsessies trokken naar schatting een kleine dertig deelnemers werkzaam voor onder meer de FIOD, het BFT, verschillende gemeenten, de FIU, het AMLC, het notariaat, de advocatuur, het openbaar ministerie en de politie naast een lid van de Tweede Kamer.

### **1.3.5 Interviews met notarissen**

In de survey gaven tien notarissen aan met de onderzoekers in gesprek te willen gaan. Deze zijn op 31 maart 2025 per email benaderd voor een interview. Uiteindelijk bleken acht notarissen die binnen het vennootschapsrecht actief zijn in de gelegenheid met de onderzoekers in gesprek te gaan. De gesprekken zijn gevoerd in de periode april-mei 2025. De gesprekken vonden online plaats via Microsoft Teams. Aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst zijn de volgende thema's met de notarissen besproken: taken en verwachtingen van de poortwachtersrol, samenwerking met andere poortwachters, de meldplicht, risico's, knelpunten en aanbevelingen voor de invulling van de poortwachtersrol in de toekomst. De gesprekken duurden tussen een uur en anderhalf uur. Tijdens de gesprekken waren twee onderzoekers aanwezig. De notarissen hebben voorafgaand aan het interview een infoshet over het onderzoek ontvangen. De interviews zijn met instemming van de notaris opgenomen en in een enkel geval is er een gespreksverslag gemaakt. De opgenomen interviews zijn getranscribeerd en vervolgens in eerste instantie thematisch en open gecodeerd door één van de onderzoekers in Atlas.TI, een software analyseprogramma voor kwalitatieve data. Deze eerste fase van codering vormt de basis voor de verdere analyse en beschrijving van deze interviews. De resultaten zijn waar dat zinvol was als citaat in geanonimiseerde vorm opgenomen in deze rapportage. We duiden notarissen die we hebben geïnterviewd en die we citeren aan met notaris 1, notaris 2 etc.. De notarissen die tekst en uitleg hebben gegeven in de vragenlijst zijn niet genummerd.

### **1.3.6 Interviews met professionals van toezichthoudende – en opsporingsinstanties**

Naast de interviews met notarissen hebben de onderzoekers met zestien professionals gesproken, verdeeld over negen interviews waaronder één groepsinterview georganiseerd door RIEC Amsterdam-Amstelland. Aan elk interview namen één of

twee professionals deel die werkzaam zijn bij organisaties die een rol spelen in, of toezicht houden op, de poortwachtersrol van notarissen. De betrokken organisaties zijn de FIOD, het AMLC, de FIU, het toezicht op de advocatuur, de Belastingdienst, het RIEC, het BFT, de politie en de KNB. Het is van belang te benadrukken dat de geïnterviewde respondenten weliswaar vanuit hun professionele rol en expertise spreken, maar in veel gevallen niet alleen de stem van de organisatie kunnen vertegenwoordigen. Daarvoor zijn sommige organisaties ook eenvoudigweg te groot. Om de anonimiteit van de respondenten te bewaken, vermelden we slechts de organisatie waarvoor zij werkzaam zijn en niet hun specifieke functie binnen de organisatie.

De interviews hebben plaatsgevonden in de periode van augustus 2023 tot mei 2025. Vrijwel al deze interviews hebben fysiek plaats gevonden op de werklocatie van de professionals en namen tussen de 60 en 90 minuten in beslag. Deze interviews zijn met instemming van de respondenten opgenomen en op een later moment getranscribeerd. In een enkel geval zijn er uitsluitend aantekeningen gemaakt van het interview. Net als met de interviews van de notarissen zijn deze transcripties en uitgewerkte aantekeningen in eerste instantie thematisch en open gecodeerd door één van de onderzoekers in Atlas.TI. Deze eerste codering vormt de basis voor de verdere analyse en beschrijving van deze interviews.

## 1.4 Leeswijzer

In het vervolg van deze rapportage beschrijven we in hoofdstuk 2 de resultaten van de literatuurstudie en de media-analyse. In hoofdstuk 3 bespreken we vervolgens de resultaten van de survey die we hebben uitgezet onder notarissen. In hoofdstuk 4 gaan we in op de resultaten van de analyse van de RIEC casussen en tuchtrechtzaken die betrekking hebben op de poortwachtersrol van notarissen. Daarnaast komen in hoofdstuk 4 de bevindingen van discussies met professionals op het RIEC congres over malafide ondernemingen aan bod. In hoofdstuk 5 bespreken we de inzichten die we uit de interviews met notarissen hebben gehaald in interactie met uitkomsten van interviews met professionals van toezichthoudende en opsporingsinstanties. We besluiten het rapport in hoofdstuk 6 met een thematische beschrijving van de gezamenlijke conclusies op basis van alle onderzoeksactiviteiten.

## Eindnoten

1. Met ingang van 2025 heet het Bureau Financieel Toezicht (BFT) de Autoriteit voor financieel-juridisch toezicht. De afkorting BFT blijft wel bestaan.
2. Notaris AND vennootschapsrecht, notariaat AND vennootschapsrecht, notaris AND vennootschapsrecht AND fraude, notaris AND vennootschapsrecht AND verwijtbaar handelen, notaris AND vennootschapsrecht AND tuchtrecht, notaris AND vennootschapsrecht AND poortwachtersrol, notaris AND vennootschapsrecht AND fraude, notariaat AND vennootschapsrecht AND witwassen, notariaat AND vennootschapsrecht AND verwijtbaar handelen, notariaat AND vennootschapsrecht AND tuchtrecht, notariaat AND vennootschapsrecht AND poortwachtersrol en notaris AND fraude.
3. LexisNexis is een digitale krantenbank waarmee gezocht kan worden naar artikelen in een groot aantal Nederlandse dagbladen (zowel landelijk als regionaal) en opiniebladen.
4. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie kent ongeveer 3500 leden, zie [knb.nl/overzicht-factsheets-vanaf-2014](https://www.knb.nl/overzicht-factsheets-vanaf-2014).
5. Zie paragraaf 4.4.1 voor een nadere beschrijving van deze indicatoren.

# 2

## De poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht: bevindingen uit de literatuur

Wetenschappelijke kennis over de betekenis van de poortwachtersrol die notarissen hebben in het vennootschapsrecht, is betrekkelijk schaars. Met dit literatuuronderzoek trachten we hetgeen wel bekend en beschreven is op te tekenen, om daarop voort te bouwen met nieuw te vergaren kennis uit de overige onderzoeksactiviteiten.

Aan de hand van de in paragraaf 1.4 beschreven werkwijze, bieden we in dit hoofdstuk op basis van de literatuur inzicht in de poortwachtersrol van notarissen en wat hiervan verwacht mag worden, evenals de knelpunten die notarissen ervaren in het uitvoeren van deze rol. Achtereenvolgens beschrijven we hetgeen bekend is in de literatuur over hoe notarissen criminaliteit kunnen faciliteren, wat hen kwetsbaar maakt en hoe het toezicht op adequate uitvoering van de poortwachtersrol eruitziet. Ten slotte werpen we een blik op ontwikkelingen die in de toekomst worden verwacht over de poortwachtersrol van notarissen. Alvorens op de poortwachtersrol van de notarissen in te zoomen is het van belang het vennootschapsrecht als zodanig kort te duiden. Het vennootschapsrecht is onderdeel van het werkveld van de notaris en beslaat volgens de KNB het juridisch vastleggen en begeleiden van de oprichting van rechtspersonen. Daarnaast omvat het vennootschapsrecht bedrijfsopvolging, fusie, splitsing en omzetting van rechtspersonen, evenals het overdragen, intrekken, verpanden of certificeren van aandelen. Tenslotte houdt de notaris zich in het vennootschapsrecht bezig met statutenwijzigingen.<sup>1</sup>

### 2.1 De poortwachtersrol

Professionele dienstverleners zoals notarissen, accountants, advocaten en belastingadviseurs hebben een belangrijke rol toebedeeld gekregen bij het voorkomen van financieel-economische criminaliteit. Deze vorm van criminaliteit vindt onder meer plaats door het witwassen van geld. In een publicatie uit 2023 schrijft Snijder-Kuipers dat er sprake is van witwassen als illegaal geld, zoals contant geld dat is

verdiend met drugshandel, door criminelen wordt omgezet in ogenschijnlijk legaal geld. Misbruik van het financiële stelsel vindt eveneens plaats in de vorm van terrorismefinanciering. Terrorismefinanciering wordt in diezelfde publicatie omschreven als het tegenovergestelde van witwassen, waarbij geld uit legale (bedrijfs)activiteiten, wordt aangewend voor een illegaal of strafbaar doel, zoals wapenhandel.<sup>2</sup> De Belastingdienst definieert terrorismefinanciering als verschillende handelingen om terroristische activiteiten in materiële zin mogelijk te maken.<sup>3</sup>

Professionele dienstverleners zoals notarissen beschikken over expertise en bevoegdheden die aantrekkelijk zijn voor criminelen om illegaal vermogen buiten het zicht van autoriteiten een ogenschijnlijk legale herkomst te geven.<sup>4</sup> Criminelen kunnen met behulp van notarissen gebruik maken van de faciliteiten van legale structuren in de uitvoering van financieel-economische criminaliteit.<sup>5</sup> Om het gebruik van legale structuren door criminelen tegen te gaan, hebben de professionele dienstverleners een poortwachtersrol toebedeeld gekregen. Van Wingerde en Hofmans schrijven in hun onderzoek uit 2022 hoe deze dienstverleners vanwege hun expertise een bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van crimineel vermogen, door hun diensten in specifieke situaties of omstandigheden te weigeren of te stoppen en melding te doen bij de FIU. De notaris wordt als het ware geacht de poort naar het legale financiële stelsel dicht te houden voor de georganiseerde criminaliteit.<sup>6</sup> In dit literatuuronderzoek is specifiek gefocust op wetenschappelijke kennis over de poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht. De poortwachtersfunctie is juridisch vastgelegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en in de Wet op het notarisambt (Wna).

### **2.1.1 De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)**

De Nederlandse antiwitwaswetgeving komt voort uit Europese wetgeving. De Europese wetgeving kent zijn oorsprong in de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF). De FATF is een internationale en intergouvernementele organisatie met als doel om witwassen wereldwijd tegen te gaan. Sinds 2001 heeft de organisatie ook ten doel gesteld om terrorismefinanciering tegen te gaan.<sup>7</sup> In 2008 is de FATF zich ook met financiering van proliferatie – de verspreiding van massavernietigingswapens – gaan bezighouden.<sup>8</sup>

De Europese richtlijnen die zijn opgesteld naar aanleiding van de aanbevelingen van de FATF waren aanvankelijk uitsluitend van toepassing op financiële instellingen zoals banken en bellegingsinstellingen. In 2001 werd het toepassingsbereik aanzienlijk uitgebreid naar niet-financiële instellingen<sup>9</sup> waaronder het notariaat. Voor notarissen is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van

terrorisme (Wwft) van toepassing wanneer deze werkzaamheden verricht in het vennootschapsrecht en het vastgoedrecht.<sup>10</sup> Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het oprichten van rechtspersonen, de overdracht van aandelen of levering van vastgoedtransacties.<sup>11</sup> De Wwft bestaat in het kader van de poortwachtersrol uit het cliëntenonderzoek en de meldingsplicht. Daarnaast hebben Wwft-plichtige instellingen een bewaarplicht en is het voor sommige van hen verplicht een compliancefunctie in te richten. Tenslotte verplicht de Wwft poortwachters om periodiek opleidingen te genieten die hen in staat stellen het cliëntenonderzoek waaronder de onderzoeks- en de meldingsplicht goed en volledig uit te voeren.<sup>12</sup> We lichten deze onderdelen hieronder verder toe.

### *Het cliëntenonderzoek in de Wwft*

Het cliëntenonderzoek houdt in dat notarissen voorafgaand aan het aangaan van een zakelijke relatie of incidentele transactie verplicht zijn actief onderzoek te doen naar de identiteit van hun cliënten, bijvoorbeeld door het raadplegen van relevante openbare registers. De identiteit van een natuurlijk persoon moet worden vastgesteld met een geldig legitimatiebewijs. De identiteit van een rechtspersoon, zoals een bv of een nv, moet worden vastgesteld aan de hand van onder meer een organogram en een uittreksel uit het handelsregister. Daarnaast moeten alle personen die meer dan 25 procent aandelen, stemrecht of economische gerechtigheid hebben in het kapitaal van een rechtspersoon bekend zijn bij de notaris. Hetzelfde geldt voor personen met feitelijk zeggenschap. Deze personen worden Ultimate Beneficial Owners genoemd (UBO'S).<sup>13</sup> Naast dat notarissen de identiteit van hun cliënten moeten achterhalen, worden zij geacht het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie vast te stellen.<sup>14</sup> De Wwft schrijft daarnaast voor dat poortwachters een voortdurende controle op de zakelijke relatie en verrichte transacties moet uitvoeren. Indien nodig moeten poortwachters een onderzoek uitvoeren naar de bron van de middelen die door cliënten worden gebruikt.<sup>15</sup>

Voor het cliëntenonderzoek geldt dat naarmate het risico hoger is, er zwaardere eisen aan worden gesteld. Dit wordt een *risk based*-benadering genoemd en houdt in dat bij een verhoogd risico op witwassen of terrorisme financiering verscherpt cliëntenonderzoek moet worden uitgevoerd. Notarissen dienen voorafgaand aan het verrichten van werkzaamheden voor een cliënt daarom een risicobeoordeling te doen om vast te stellen of verscherpt cliëntenonderzoek nodig is.<sup>16</sup> De ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid en de vijfde Anti-Money Laundering Directive van het Europese parlement geven enkele (niet-limitatieve) richtlijnen voor deze risicobepaling, waarbij het gaat om het type cliënten, het soort product of dienst, het leveringskanaal en geografische factoren.<sup>17</sup> Deze zullen we later in deze

paragraaf verder toelichten. In alle gevallen gaat het om factoren die potentieel een lager of hoger risico met zich meebrengen. De notaris moet dus te allen tijde zelf oordelen over dit risico. Hierbij is van belang dat de notaris de gemaakte afwegingen op een systematische en consequente manier maakt en vastlegt.<sup>18</sup>

In situaties met een laag risico volstaat een ‘vereenvoudigd cliëntenonderzoek’. De kans dat vereenvoudigd cliëntenonderzoek volstaat, is afgaande op de Algemene leidraad Wwft groot bij cliënten zoals beursgenoteerde ondernemingen, overheden of overheidsbedrijven. Verder geldt een vereenvoudigd cliëntenonderzoek voor cliënten of transacties die verband houden met landen, waaronder EU-lidstaten, waarvan bekend is dat zij beschikken over effectieve anti-witwassystemen.<sup>19</sup>

Cliënten die een verhoogd risico vormen en waarbij een ‘vereenvoudigd of gewoon cliëntenonderzoek’ niet volstaat, zijn bijvoorbeeld ondernemingen met intensief contant geldverkeer of vennootschappen met geïmporteerde aandelhouders. Ook bepaalde transacties, zoals die met betrekking tot aardolie, wapens, tabaksproducten of culturele kunstvoorwerpen, vereisen doorgaans een verscherpt cliëntenonderzoek. Geografisch gezien gaat het om landen waarvan bekend is dat er sprake is van grootschalige corruptie of andere criminele activiteiten, of om landen die financiering of ondersteuning bieden aan terroristische activiteiten.<sup>20</sup>

Er zijn geen eenduidige richtlijnen beschikbaar over hoe een verscherpt cliëntenonderzoek er precies uit moet zien. De antiwitwaswetgeving kent dus opennormen. In de Algemene leidraad Wwft staat beschreven dat dit onderzoek onder meer betrekking kan hebben op verklaringen over gedrag van rechtspersonen, onderzoek naar afnemers van de cliënt en/of tussenpersonen en het opvragen van bankafschriften bij het onderzoek naar de herkomst en bestemming van gelden.<sup>21</sup> In een publicatie van Juridische berichten voor het notariaat uit 2017 beschrijft een notaris dat het verscherpte cliëntenonderzoek in ieder geval kan beginnen met een zoekslag op google. Deze notaris noemt ook de website van de Kamer van Koophandel en company.info als mogelijke bronnen voor een verscherpt cliëntenonderzoek.<sup>22</sup>

Recent benadrukt Geertsema drie cruciale eigenschappen in de uitvoering van het cliëntenonderzoek: alertheid, accuraatheid en proactiviteit.<sup>23</sup> Over alertheid schrijft hij dat er diverse signalen kunnen zijn die ‘niet-pluis’ voelen, en dat daarom extra waakzaamheid vereist is. Enkele voorbeelden hiervan zijn volgens Geertsema cliënten die afkomstig zijn uit een hele andere regio, cliënten die wisselende verklaringen afleggen en cliënten die geheimzinnig doen over een toename van vermogen. Accuraatheid is van belang om rechtszekerheid en rechtsbescherming te bevorderen. Bijvoorbeeld door te voldoen aan opleidings- en nascholingsverplichtingen. Over proactiviteit schrijft Geertsema dat de poortwachtersrol meer inhoudt dan slechts ‘wachten’ of ‘op de wacht staan’. Criminaliteitsbestrijding vraagt in

de visie van Geertsema om een actieve rol. De notaris moet cliënten bijvoorbeeld bevragen zonder dat zij onder invloed staan van andere personen. Soms is het daarom van belang meerdere malen persoonlijk contact met cliënten te zoeken, wat een proactieve houding vereist.<sup>24</sup>

### **Voortdurend toezicht rechtspersonen**

Zodra rechtspersonen zijn opgericht staan zij onder voortdurend toezicht van afdeling TRACK van Justis. In de factsheet Toezicht rechtspersonen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid wordt toegelicht hoe dit toezicht wordt uitgevoerd. Justis toetst de integriteit van rechtspersonen, bestuurders en andere betrokkenen. Dit gebeurt allereerst automatisch via ict-systeem RADAR. Wanneer een potentieel risico wordt vastgesteld worden deze onderzocht door experts. Wanneer de experts constateren dat er daadwerkelijk sprake is van een risico worden deze signalen doorgegeven aan toezichthoudende, handhavende en opsporingsinstanties (o.a. FIU, Belastingdienst, OM en Politie).<sup>25</sup>

### *De meldingsplicht in de Wwft*

Het tweede kernonderdeel van de Wwft is de zogenaamde meldingsplicht. Deze plicht houdt in dat notarissen volgens de Wwft verplicht zijn om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial intelligence Unit (FIU).<sup>26</sup> Het gaat om al verichte transacties, of voorgenomen transacties die aan de hand van indicatoren als ongebruikelijk aan te merken zijn. Deze indicatoren bespreken we verderop in deze paragraaf. FIU is een overheidsinstelling die witwassen en terrorisme financiering tracht te voorkomen en te bestrijden, om de integriteit van het financiële stelsel te waarborgen.<sup>27</sup> De FIU analyseert de ongebruikelijke transacties die gemeld worden en beoordeelt vervolgens of deze als verdacht aan te merken zijn. Als dat het geval is, worden de transacties doorgezet naar opsporingsinstanties. Notarissen mogen de cliënt niet van een melding op de hoogte brengen. Dit wordt het *tipping off*-verbod genoemd.<sup>28</sup>

Om te bepalen wanneer er sprake is van een ongebruikelijke transactie, zijn objectieve en subjectieve indicatoren vastgelegd in het Uitvoeringsbesluit Wwft 2018 en de algemene leidraad Wwft 2024.<sup>29</sup> Transacties moeten als ongebruikelijk worden aangemerkt wanneer het gaat om een bedrag van 10.000 euro of meer, betaald aan of door de cliënt in contanten, met cheques of via een vooraf betaald betaalinstrument (prepaid card) of soortgelijke betaalmiddelen. Dit is de objectieve indicator. Naast deze objectieve indicator is iedere instelling die onder de Wwft valt ook

verplicht om een transactie als ongebruikelijk aan te merken wanneer er aanleiding is om te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen of de financiering van terrorisme. Dit wordt aangeduid als de subjectieve indicator. De betreffende instelling moet in dat geval zelfstandig beoordelen of er sprake is van een dergelijke veronderstelling. De FIU rapporteert dat tussen 2022 en 2024 96% van de meldingen door notarissen werd gedaan op basis van de subjectieve indicator.<sup>30</sup> Het gaat dan om situaties waarin op basis van de aard of omstandigheden van de transactie het vermoeden ontstaat dat deze mogelijk gelinkt is aan witwaspraktijken of terrorismefinanciering. FIU moet vervolgens beoordelen of dit vermoeden een reële basis heeft.<sup>31</sup>

In een volgende paragraaf zullen we verder ingaan op indicatoren die de notaris alert zouden moeten maken op vermoedens van witwassen en/of terrorismefinanciering. Voor de meldingsplicht geldt in ieder geval dat de notaris een kritische en actieve houding moet aannemen en kennis moet nemen van actuele wet- en regelgeving.<sup>32</sup> In tabel 2.1 is het aantal door notarissen gemelde ongebruikelijke transacties zichtbaar over de periode van 2016 tot 2024. Daarnaast is te zien hoe veel transacties door de FIU als verdacht zijn beoordeeld. In deze tabel valt op dat notarissen over de jaren heen tot 2020 jaarlijks meer ongebruikelijke transacties melden. Na 2020 worden minder transacties gemeld. Uit het FIU-jaarverslag van 2020 blijkt dat deze daling voortkomt uit het vervallen van een objectieve-indicator met betrekking tot derde hoog-risicolanden. De toename die daarna zichtbaar is, zou te danken zijn aan een toegenomen focus bij o.a. notarissen op het tegengaan van witwassen, onderliggende delicten en terrorismefinanciering.<sup>33</sup> In de jaarverslagen worden overige ontwikkelingen met betrekking tot meldingen door notarissen niet specifiek beschreven of verklaard.

Tabel 2.1: in Nederland 2016-2022<sup>34</sup>

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Door notaris gemelde ongebruikelijke transacties	529	486	800	1.285	1.060	1.100	1.213	1.051	998
Aantal door de FIU als verdachte transacties beoordeeld	181	100	170	177	538	351	387	374	324
Notariskantoren waar bij de FIU tenminste één melding van is ontvangen	181	172	211	322	295	318	331	320	271

## *De komst van de compliance officer en de bewaarplicht*

In juli 2018 maakte een nieuwe functie in de Wwft zijn intreden. De functie van *compliance officer* kreeg vanaf dat moment een wettelijke basis met een duidelijke omschrijving van de bijbehorende taken.<sup>35</sup> Deze taken omvatten het controleren van de naleving van de wettelijke en interne regels en het verstrekken van gegevens bij een melding van een ongebruikelijke transactie. De *compliance officer* dient wet- en regelgeving te implementeren in Wwft-kantoorbeleid en de interne naleving van het Wwft-beleid te waarborgen. Niet elke Wwft-instelling is verplicht om een *compliance officer* aan te stellen. Deze aanstelling is verplicht voor zover het past bij de aard en omvang van de instelling.<sup>36</sup> De norm over deze verplichting is dus open van aard en kan daarom vragen oproepen. BFT heeft nader invulling geven aan deze norm door te stellen dat de *compliance functie* in ieder geval verplicht is voor ondernemingen die verplicht zijn een ondernemingsraad in te stellen.<sup>37</sup> Voor een klein notariskantoor, met een beperkt personeelsbestand, is het instellen van een *compliance officer* onevenredig zwaar en dus niet verplicht. Vanwege de steeds complexere wet- en regelgeving besluiten ook kleinere instellingen echter in toenemende mate een *compliance officer* aan te stellen.<sup>38</sup> Bovendien kan de aard van een notariskantoor ook aanleiding geven tot het verplicht instellen van een *compliance functie*. Wanneer uit het risicobeleid blijkt dat meer dan 75% van de cliënten of transacties een hoog risicoprofiel hebben, is deze functie namelijk verplicht. In de praktijk zou dit onder kleine notariskantoren echter niet vaak voorkomen.<sup>39</sup>

De Wwft stelt tenslotte eisen aan het bewaren van gegevens en bewijsstukken. Vanaf het moment dat een zakelijke relatie eindigt of een transactie wordt uitgevoerd moeten gegevens en documenten in elk geval gedurende vijf jaar worden bewaard. Na deze periode moeten de gegevens worden verwijderd tenzij een langere bewaartermijn geldt op grond van een (andere) wettelijke verplichting. Poortwachtersinstellingen moeten snel en eenvoudig op vragen van de FIU kunnen reageren. Ze dienen daarom te beschikken over systemen die op een gemakkelijke en snelle wijze het opvragen van gegevens kunnen faciliteren. De gegevens mogen enkel verwerkt worden met als doel het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering.<sup>40</sup>

### **2.1.2 De Wna: ministerieplicht en geheimhoudingsplicht**

De poortwachtersrol van de notaris is eveneens verankerd in de Wet op het notarisambt (Wna).<sup>41</sup> In dit kader kent de Wna enkele specifieke uitzonderingen die voor de notaris gelden. Het betreft een uitzondering op de ministerieplicht en een beperking van de geheimhoudingsplicht door het verschoningsrecht. In bepaalde gevallen is de nota-

ris op grond van de Wna verplicht af te wijken van deze plichten. Deze situaties worden hieronder nader toegelicht.

De ministerieplicht houdt in dat de notaris verplicht is zijn diensten aan een cliënt te verlenen. De notaris mag in beginsel niet weigeren zijn diensten te verlenen aan burgers (21.1 Wna), maar er zijn bijzondere omstandigheden waarin de notaris een uitzondering op de ministerieplicht moet maken. De notaris is vanuit zijn poortwachtersfunctie de rol toebedeeld om het financiële stelsel te beschermen en mag dus geen medewerking verlenen aan transacties die het witwassen van criminele gelden faciliteren.<sup>42</sup> In de Wna (artikel 21.2) en ook in het kennisdocument notarissen van het RIEC Amsterdam-Amstelland uit 2023 staat beschreven dat dienstweigering gerechtvaardigd is in de volgende gevallen. Ten eerste wanneer de werkzaamheden met de beoogde akte naar de redelijke overtuiging van de notaris “leidt tot strijd met het recht of de openbare orde”. Ten tweede als de werkzaamheden van de notaris betrekking hebben op handelingen met een kennelijk ongeoorloofd doel. Ten derde – relatief open – als de notaris andere gegronde redenen heeft voor de weigering (21.2 Wna).<sup>43</sup> De Wna geeft ook een regeling over de geheimhoudingsplicht. Deze plicht houdt in dat de notaris in principe geen informatie over cliënten mag verstrekken aan derden voor alles wat de notaris ambtshalve is toevertrouwd. Een notaris kan zich in een eventuele juridische procedure beroepen op het verschoningsrecht om vertrouwelijke informatie over cliënten niet prijs te hoeven geven. Uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht bestaan in ieder geval tegenover BFT en auditoren van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). De notaris mag zich tegenover deze partijen niet beroepen op de geheimhoudingsplicht. Daarnaast weegt de meldingsplicht aan FIU zwaarder dan de geheimhoudingsplicht en moet de notaris zijn geheimhouding dus doorbreken om ongebruikelijke transacties te melden.<sup>44</sup>

De uitzonderingen op de ministerieplicht en de geheimhoudingsplicht brengen enkele knelpunten met zich mee in de adequate uitvoering van de poortwachtersrol door notarissen. Deze, en andere knelpunten die worden ervaren in de uitvoering van de poortwachtersrol zullen in de volgende paragrafen worden besproken.

## Evaluatie FATF

De FATF bracht in 2022 een evaluatie uit van maatregelen ter voorkoming van witwassen en terrorisme financiering in Nederland. In dit rapport komen de volgende bevindingen over de rol van notaris als poortwachter naar voren: Nederland zou nadrukkelijk leunen op notarissen in het voorkomen van misbruik van rechtspersonen. Toch stelt de FATF dat notarissen in de praktijk bijna nooit hun diensten weigeren aan cliënten, ook niet voor het opstellen van akten voor de oprichting van een onderneming.

In het kader van oprichting van rechtspersonen stelt het FATF ook dat een notariële akte is vereist. Er gelden daarnaast verplichtingen voor rechtspersonen om informatie aan de Kamer van Koophandel te verstrekken en wijzigingen door te geven. De Kamer van Koophandel controleert alle inschrijvingen in het basisregister personen, het handelsregister en de ingediende documenten. De FATF stelt dat wanneer blijkt dat notarissen onjuiste informatie hebben ingediend, dit niet wordt teruggekoppeld naar de betreffende notarissen.<sup>45</sup>

## 2.2 Rollen die kunnen schuren

In vier publicaties wordt beschreven hoe de notaris zich kenmerkt in drie gelijktijdige rollen, met elk hun eigen belangen die deels voortkomen uit wettelijke verplichtingen.<sup>46</sup> In de eerste plaats wordt in de literatuur gewezen op de rol van de notaris als professioneel dienstverlener die de waarden en belangen van het notarisambt dient te behartigen. In de tweede plaats wijzen onderzoekers op de notaris in de hoedanigheid van ondernemer, met een bedrijf dat winst als doel heeft. In de derde en niet in de laatste plaats is de notaris ook een poortwachter die de maatschappij tegen witwassen en terrorismefinanciering moet beschermen. Deze verschillende rollen en verschillende bijbehorende belangen kunnen tegenstrijdig zijn of als tegenstrijdig worden ervaren. Ze kunnen knellen en spanning tussen een adequate uitoefening van de verschillende rollen veroorzaken.<sup>47</sup>

### 2.2.1 Poortwachters en professionele dienstverleners

Naast poortwachters zijn notarissen professionele dienstverleners die te maken hebben met regels, plichten en waarden op grond van het notarisambt. De transparantie en openheid die belangrijk zijn in het vervullen van de poortwachtersrol staan op gespannen voet met de geheimhouding en vertrouwelijkheid die essentieel

is in het beroep van de notaris, zo beschrijven Van Wingerde en Hofman, en Snijder-Kuipers.<sup>48</sup> Zoals eerder beschreven kent de notaris een geheimhoudingsplicht voor alles wat hem ambtshalve is toevertrouwd. Deze geheimhouding zou in het DNA van de beroepsgroep zitten, maar moet worden doorbroken om een zogezegd hoger belang te dienen: het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. De meldingsplicht verplicht de notaris deze geheimhouding te doorbreken en een melding te doen bij FIU wanneer de notaris een transactie van een cliënt als ongebruikelijk aanmerkt.<sup>49</sup> Uit interviews met poortwachters door Van Wingerde en Hofman blijkt dat veel poortwachters een drempel ervaren om te melden, juist omdat zij de vertrouwelijkheid en geheimhouding als kernwaarden van hun beroep beschouwen. Ze ervaren deze drempel ondanks dat de grens voor het melden betrekkelijk laag is. Al bij vermoedens moeten transacties worden gemeld. Hiervoor hoeven dus geen concrete bewijzen te bestaan.<sup>50</sup>

Het zijn van zowel poortwachter als professioneel dienstverlener brengt nog een ander knelpunt met zich mee. De notaris kent als professioneel dienstverlener een ministerieplicht die stelt dat de notaris verplicht is om de in de wet aan de notaris opgedragen werkzaamheden te verrichten. Dienstverlening mag alleen worden geweigerd als er zwaarwegende bezwaren bestaan.<sup>51</sup> Wanneer er zwaarwegende bezwaren bestaan, is de notaris vanuit zijn poortwachtersrol dan weer verplicht om dienst te weigeren. Veel notarissen worstelen in de praktijk met de toepassing hiervan. Het kan lastig zijn om te bepalen wat het doel is van hun dienstverlening en wanneer er sprake is van zwaarwegende bezwaren. De notaris kan ergens geen goed gevoel bij hebben, maar zonder goede onderbouwing mag de dienst niet geweigerd worden. Daarentegen, als achteraf blijkt dat de dienstverlening van de notaris ongeoorloofde doelen heeft gefaciliteerd, kan dit de notaris verweten worden. De notaris bevindt zich volgens analisten van het RIEC Amsterdam-Amstelland, in een situatie waarin door ambiguïteit rondom uitzonderingsgevallen van de ministerieplicht onduidelijk kan zijn wat de juiste keuze is.<sup>52</sup>

## **2.2.2 De rol van poortwachter naast die van ondernemer**

Zowel in onderzoek van Snijder-Kuipers, Van Wingerde en Hofman en KPMG, als in een rapport van RIEC Amsterdam-Amstelland komt het spanningsveld tussen de notaris als poortwachter en de notaris als ondernemer naar voren. Van Wingerde en Hofmans spreken in dit kader over een 'existentiële spagaat' (p. 67). Poortwachters dienen volgens hen zowel de waarden en belangen van de maatschappij, als hun eigen commerciële belangen. Vanuit de poortwachtersrol wordt de notaris geacht onze maatschappij te beschermen tegen witwassen en terrorismefinanciering. Vanuit zijn rol als ondernemer voert de notaris taken uit in het (financiële) belang

van het kantoor en de medewerkers. De notaris moet zorgen voor een solide inkomstenstroom om salarissen te betalen. Daarnaast moet de notaris als ondernemer bijvoorbeeld investeren in administratiesystemen en in de opleiding en begeleiding van medewerkers. De notaris runt een bedrijf dat bij voorkeur winst moet maken, omzet is daarom erg belangrijk.<sup>53</sup> Het is van belang een constante stroom van geld en werk binnen te brengen in de vorm van ‘goede cliënten zoals grote ondernemingen’, zo stellen analisten van het RIEC Amsterdam-Amstelland.<sup>54</sup> Ook van Wingerde en Hofmans concluderen uit interviews met poortwachters dat het belangrijk is om nieuwe klanten binnen te halen.<sup>55</sup> Vanuit de poortwachtersrol dient de notaris echter cliëntenonderzoek uit te voeren en kritisch te zijn op de cliënten die zich aandienen. De uitvoering van verscherpt cliëntenonderzoek kost tijd en geld en komt de commerciële belangen daarom niet ten goede. Daarnaast betekent het dat de notaris omzet zal missen als de notaris weigert diensten te verlenen aan risicovolle cliënten. Dit zou kunnen betekenen dat notarissen vanwege het belang om klanten te binden en te behouden bepaalde informatie rooskleuriger bekijken.<sup>56</sup> Van Wingerde en Hofman suggereren dat dit commerciële belang mogelijk sterker geldt voor kleine en/of nieuwe kantoren, zelfstandigen en eenpitters<sup>57</sup> omdat deze een sterkere klantafhankelijkheid kennen om financieel te kunnen overleven.<sup>58</sup> Ook het RIEC Amsterdam-Amstelland beschrijft dat het voor kleinere notarissen mogelijk tegenstrijdig voelt om grote cliënten te weigeren wanneer zij misbruik vermoeden, omdat zij deze klanten vanuit commercieel oogpunt nodig heeft.<sup>59</sup>

### 2.2.3 Meldingsplicht

Naast dat notarissen een drempel voelen om te melden bij FIU omdat zij hiervoor hun geheimhoudingsplicht moeten doorbreken, spelen nog enkele andere bezwaren een rol. Terughoudendheid bij het melden van ongebruikelijke transacties kan ook voortkomen uit het feit dat het niet mogelijk is om anoniem te melden.<sup>60</sup> Melders lopen daarom het risico dat er bij eventuele strafrechtelijke vervolging inzage zal zijn in de meldingen waardoor direct duidelijk wordt welke individuele notaris de melding heeft gedaan.<sup>61</sup>

Een ander knelpunt zou volgens Van Wingerde en Hofman zijn dat poortwachters niet gemotiveerd zijn om te melden omdat zij er niet van overtuigd zijn dat een melding als zodanig de problematiek rondom witwassen daadwerkelijk vermindert. Dit kan deels worden toegeschreven aan een gebrek aan terugkoppeling over hun bijdrage aan de vermindering van problematiek. In het onderzoek van Van Wingerde en Hofman geven poortwachters aan dat er geen sprake is van een terugkoppeling van de resultaten van geleverde inspanningen. Dit zou regelmatig tot frustratie leiden onder melders. Het gebrek aan terugkoppeling en een daarbij horende ervaring

van beperkte effectiviteit van de meldingsplicht ondermijnen de intrinsieke motivatie om te melden.<sup>62</sup>

#### 2.2.4 Vagueness by design

Een ander knelpunt dat poortwachters ervaren heeft te maken met de open normen van de Wwft die in de praktijk moeten worden ingevuld en toegepast. De *risk based-benadering* van de Wwft omschrijft dat poortwachters de potentiële risico's op witwassen bij cliënten moeten inschatten en dat moet worden beschreven welke maatregelen ze treffen om de risico's te monitoren. De omschrijving laat vrij hoe dat risicobeleid er precies uit moet zien.<sup>63</sup> De Wwft schrijft niet specifiek voor hoe het cliëntenonderzoek moet worden verricht, maar tot welk resultaat het moet leiden.<sup>64</sup> De relatieve openheid van de wet- en regelgeving wordt in de praktijk als lastig ervaren. Uit onderzoek van Van Wingerde en Hofman blijkt dat poortwachters, waaronder ook notarissen, aangeven dat ze in de praktijk een gebrek aan sturing ervaren over hoe ze de Wwft verplichtingen moeten invullen. Dit zorgt in combinatie met de angst voor sancties door toezichthouders voor onzekerheid bij poortwachters. Van Wingerde en Hofman concluderen uit interviews met poortwachters dat toezichthouders en handhavers vaak opereren wanneer als is geconstateerd dat niet aan de Wwft-verplichtingen is voldaan. Ze hebben de *'benefit of hindsight'*. Poortwachters zouden daardoor angstig zijn dat ze gestraft worden voor zaken die ze helemaal niet hadden kunnen zien of die eerder niet zichtbaar waren.<sup>65</sup>

#### 2.2.5 Knelpunten voor de cliënt

Onderzoek van KPMG Advisory naar een effectievere en efficiëntere invulling van de poortwachtersrol in Nederland uit 2023 wijst uit dat de cliënten van poortwachters ook knelpunten ervaren door de uitvoering van de Wwft. Deze knelpunten zijn deels een spiegeling van de ervaren knelpunten door poortwachters, maar verschillen van perspectief en verdienen daarom afzonderlijke aandacht. In de eerste plaats gaat het om de verminderde toegang tot het financiële stelsel. Cliënten met hoge integriteitsrisico's kunnen door de toenemende druk vanuit toezichthouders en het OM op poortwachters te maken krijgen met weigering van de dienstverlening. Het gaat dan bijvoorbeeld om klanten, verenigingen of stichtingen uit sectoren waarin veel contant geld omgaat.<sup>66</sup> Ook van Wingerde en Hofman concluderen dat cliënten te maken kunnen krijgen met negatieve gevolgen van de Wwft. Wanneer de compliance kosten niet meer opwegen tegen wat de notaris kan verdienen, zal de dienstverlening minder toegankelijk worden. Poortwachters zullen namelijk proberen om diensten waarop de Wwft betrekking heeft, te vermijden. De markt voor de dienstverlening van notarissen zal het met een kleiner aantal aanbieders moeten doen.

Het zou zo kunnen zijn dat de dienstverlening daarom minder betaalbaar wordt en daardoor minder toegankelijk voor het grote publiek, aldus de onderzoekers.<sup>67</sup>

In de tweede plaats krijgen cliënten volgens onderzoekers van KPMG naast hogere kosten te maken met lange doorlooptijden en een toename administratieve lasten. De reden hiervoor is dat steeds meer wordt verwacht van het cliëntenonderzoek door poortwachters en dat dit tijd en geld kost. Hoewel de wet voorschrijft dat poortwachters de kosten die zij voor het cliëntenonderzoek maken, niet aan betrokken cliënten mogen doorberekenen,<sup>68</sup> stellen de onderzoekers van KPMG dat dit steeds vaker gebeurt.<sup>69</sup> Ten slotte ervaren cliënten door de uitvoering van de poortwachtersrol herhaalde en onnodige uitvragen. Bij de oprichting van een rechtspersoon krijgen cliënten met een reeks aan poortwachters te maken. Elke poortwachter moet een eigen cliëntenonderzoek uit voeren waardoor cliënten bij elke poortwachter min of meer dezelfde gegevens moeten aanleveren. Cliënten zouden zich storen aan deze herhaaldelijke uitvraag, vooral omdat de informatie veelal hetzelfde of vergelijkbaar is.<sup>70</sup>

## 2.3 De notaris en de criminele wereld

Zoals eerder beschreven, bestaan er diverse knelpunten en uitdagingen die het vervullen van de poortwachtersrol door notarissen bemoeilijken. Deze knelpunten kunnen aanzienlijke gevolgen hebben. Juist omdat poortwachters een sleutelrol vervullen in de bescherming van het financiële stelsel, kunnen zij bijdragen aan de facilitering van criminaliteit. Facilitators plegen zelf geen directe criminele handelingen, maar leveren wel diensten of middelen die essentieel zijn voor het uitvoeren van criminele handelingen. Ze maken criminele activiteiten mogelijk of ondersteunen deze.<sup>71</sup> Voor notarissen geldt dat dit onder andere gebeurt wanneer zij, bewust of onbewust, nalaten hun poortwachtersfunctie adequaat uit te oefenen en daarmee de ‘poort’ onvoldoende gesloten houden.<sup>72</sup>

In het vennootschapsrecht is er een risico op criminele activiteiten waarbij een notaris een essentiële rol vervult vanwege de noodzakelijke notariële akte die nodig is om een oprichting, uitgifte, statutenwijziging, aandelenoverdracht, juridische fusie of juridische splitsing tot stand te brengen. De notaris zal niet altijd in staat zijn om te achterhalen of cliënten criminele bedoelingen hebben. Wanneer een notaris criminaliteit faciliteert, hoeft dit dus niet bewust te gebeuren. Er zijn ook gevallen waarin een notaris wél op de hoogte is van illegale motieven, maar toch geen stappen onderneemt om deze te voorkomen of te melden, zo stelt het RIEC Amsterdam-Amstelland in het kennisdocument uit 2023. De manieren waarop notarissen criminaliteit kunnen faciliteren zijn divers. Notarissen en hun kantoren

kunnen daarnaast door verschillende factoren kwetsbaar zijn voor criminelen met foute bedoelingen.<sup>73</sup> Deze factoren zullen we in de aankomende paragrafen verder uitlichten. Hoe groot de omvang is van de groep notarissen die, al dan niet bewust, criminaliteit faciliteert, komt in de bestudeerde literatuur niet naar voren. Hier worden in de literatuur geen eenduidige uitspraken over gedaan. Mogelijk omdat er geen eenduidig beeld van bestaat of omdat onderzoekers hier geen zicht op hebben. Het aantal notarissen dat criminaliteit faciliteert, blijft in dit literatuuronderzoek dan ook buiten beschouwing.

### **‘Stroman van de onderwereld’**

Eind 2024 ging de documentaire van Annette van Trigt in première. Van Trigt volgt zes jaar lang het verhaal van Maarten P., een voormalig notaris die in 2017 werd opgepakt op verdenking van onder andere valsheid in geschrifte, witwassen en het niet melden van ongebruikelijke transacties. Een van de aanklachten betrof een valse verklaring voor een transactie van 140 miljoen euro, wat hem de bijnaam ‘Stroman van de Onderwereld’ opleverde. De film belicht hoe notarissen, als publieke ambtsdragers met geheimhoudingsplicht, een cruciale rol kunnen spelen in het faciliteren van criminele activiteiten, zoals het witwassen van geld. Maarten P. werd zowel strafrechtelijk als tuchtrechtelijk vervolgd en werd geconfronteerd met een taakstraf van 60 uur en een definitieve ontzetting uit het ambt.<sup>74</sup>

## **2.3.1 Soorten facilitators**

De notaris kan op verschillende manieren (zowel bewust als onbewust) in aanraking komen met criminaliteit. Het RIEC Amsterdam-Amstelland spreekt over bewust faciliteren als de notaris bewust handelingen verricht die in strijd zijn met de wet- en regelgeving. Bewust faciliterende notarissen weten volgens het RIEC Amsterdam-Amstelland dat zij diensten verlenen ten behoeve van een criminele partij en in sommige gevallen zelfs meedenken over het opzetten van verhullende structuren.<sup>75</sup> Bewuste facilitering vindt bijvoorbeeld plaats wanneer het evident is dat een dienst moet worden geweigerd, maar de notaris zijn werkzaamheden toch doorzet. Dit kan vrijwillig gebeuren, maar ook onder druk of bedreiging. Dit lichten we in een volgende paragraaf verder toe. Een notaris kan ook onbewust bijdragen aan crimineel handelen. Onbewust faciliteren houdt in dat een notaris bijdraagt aan criminaliteit omdat de notaris niet genoeg informatie heeft over het doel of de gevolgen van zijn werkzaamheden. Dit kan volgens het RIEC Amsterdam-

Amstelland bijvoorbeeld voorkomen als de notaris te weinig cliëntenonderzoek doet. Onbewust faciliterende notarissen werken mee aan malafide constructies omdat zij de risico's die daaraan kleven niet of onvoldoende onderkennen.<sup>76</sup>

In het Kennisdocument Notarissen dat is opgesteld door analisten van het RIEC Amsterdam-Amstelland wordt gesproken over het onderscheid tussen verwijtbare betrokkenheid in ruime zin en verwijtbare betrokkenheid in enge zin.<sup>77</sup> In het kennisdocument wordt met verwijtbare betrokkenheid in ruime zin verwezen naar de notaris die onvoldoende zorgvuldig is geweest om misbruik van zijn diensten te voorkomen. De notaris heeft in dat geval niet bewust of opzettelijk meegewerkt aan strafbare handelingen, maar had wel kunnen weten dat de diensten voor criminele doeleinden gebruikt werden. De notaris heeft dat risico desondanks aanvaard. Verwijtbare betrokkenheid in enge zin houdt in dat een notaris strafrechtelijk en verwijtbaar betrokken is bij misdrijven van de georganiseerde misdaad. Er is sprake van medeplichtigheid of medeplegen.<sup>78</sup>

### **2.3.2 Faciliterende constructies**

Faciliterende constructies waarbij notarissen betrokken zijn in het vennootschapsrecht kunnen verschillende vormen hebben. Het RIEC Amsterdam-Amstelland noemt in verschillende publicaties voorbeelden van zowel bewust faciliterende werkwijzen als onbewust faciliterende werkwijzen.<sup>79</sup> Allereerst beschrijven de auteurs hoe de notaris in het vennootschapsrecht een faciliterende rol kan spelen door zijn betrokkenheid bij de oprichting van rechtspersonen. Criminelen kunnen rechtspersonen gebruiken om geld mee wit te wassen, bijvoorbeeld door rechtspersonen op te richten die elkaar facturen sturen van niet geleverde producten of diensten. Er zijn ook voorbeelden van criminelen die in een korte tijd een aantal rechtspersonen oprichten en hier vervolgens misbruik van maken door geen belasting af te dragen of schuldeisers niet te betalen. Ze heffen de bv's in korte tijd weer op of dragen de aandelen in deze vennootschappen over. Ten slotte kunnen ondernemingen worden opgericht met het doel om crimineel vermogen te verbergen. Deze ondernemingen staan vaak op naam van katvangers waar criminelen zich achter verhullen.<sup>80</sup> De taak van de notaris bij de oprichting van rechtspersonen is om aandacht te besteden aan de redenen van de oprichting, bijvoorbeeld door verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten als daar aanleiding voor is. Op die manier dient de notaris te achterhalen of een cliënt criminele intenties heeft met een op te richten vennootschap. Als notarissen hierin bewust of onbewust verzaken, kunnen zij op die manier criminaliteit faciliteren.<sup>81</sup>

## Brievenbusfirma's

Uit een artikel in *Follow the Money*<sup>82</sup>, geschreven door onderzoeksjournalisten, blijkt dat op Nederlandse woonadressen soms meer dan honderd bedrijven staan ingeschreven, zonder dat die daar ooit fysiek aanwezig zijn. De eigenaren van de meeste van die bedrijven zijn vrijwel onvindbaar. De inschrijving van dit soort brievenbusfirma's in het Handelsregister wordt doorgaans gedaan door notarissen, die hun klanten vaak krijgen via juridische dienstverleners. Deze juridische dienstverleners zeggen hun klanten goed te controleren, maar vallen naar eigen zeggen niet onder de antiwitwaswetgeving. Deskundigen vinden dat dienstverleners en notarissen hun klanten beter moeten screenen, en dat het ontbreekt aan voldoende kennis en toezicht.

Het RIEC Amsterdam-Amstelland ziet ook fraude bij aandelenoverdrachten. Aandelenoverdrachten zijn een manier om crimineel vermogen wit te wassen. Aandelen van een vennootschap die in handen zijn van een criminele partij worden in dat geval verkocht voor veel hogere of juist lagere waarden. De koper is vaak een katvanger. De vennootschap gaat vervolgens failliet en de criminelen richten een nieuwe vennootschap op. Voorheen gebeurde dit voornamelijk via '1 euro-transacties'. Dit bedrag ging te veel opvallen bij opsporingsautoriteiten waardoor het bedrag tegenwoordig meestal hoger ligt. Notarissen worden geacht de waarde van een specifieke onderneming te kennen en te toetsen of de prijs daarmee overeenkomt.<sup>83</sup> Doen notarissen dit niet, dan kunnen zij op die manier criminaliteit faciliteren. Het RIEC Amsterdam-Amstelland erkent dat het identificeren van illegale intenties in het vennootschapsrecht in de praktijk ingewikkeld is, ook omdat er bij het vastgoed altijd sprake is van een door de gemeente vastgestelde marktwaarde (WOZ-waarde).

Een volgende ondermijnende constructie die in het vennootschapsrecht kan voorkomen, is significante rectificatie. Een notaris is bevoegd om kennelijke schrijffouten en kennelijk misslagen zelfstandig in akten aan te brengen. Het aanpassen van overige wijzigingen, is niet toegestaan. Met het rectificeren van significante stukken kunnen mogelijk criminele constructies worden gerealiseerd.<sup>84</sup>

Tot slot komt in de literatuur naar voren dat notarissen soms over onvoldoende kennis van de *modus operandi* van criminelen. Notarissen lopen daarbij het risico om vanuit onwetendheid mee te werken aan deze criminele constructies. Een voorbeeld van dergelijke criminele handelswijze noemt Geertsema recentelijk.<sup>85</sup> Hij verwijst naar rol van *sham litigation*: zogenaamd zakelijke conflicten die voor de rechter gebracht worden en waarmee geld kan worden witgewassen.<sup>86</sup> In de woor-

den van Geertsema gaat het over een rechterlijke uitspraak die wordt uitgelokt over een gefingeerde rechtsverhouding waarbij voor de uitvoering van die rechterlijke uitspraak de partijen soms ook een notaris nodig hebben om bepaalde rechtshandelingen te formaliseren. Geertsema wijst op het gevaar dat de ogenschijnlijke legitimiteit die door een rechterlijke uitspraak aan een gefingeerde rechtsverhouding wordt gegeven. Notarissen die zich onvoldoende bewust zijn van *sham litigation* en onvoldoende onderzoek doen naar de voorgeschiedenis van een rechterlijke uitspraak lopen het risico op basis van de notariële ministerieplicht, onbewust mee te werken aan schijnprocedures die worden gevoerd om witwassen te verhullen.

### 2.3.3 Waarom faciliteren?

Er is betrekkelijk weinig geschreven over redenen achter zowel bewuste als onbewuste facilitering. Slechts drie publicaties beschrijven mogelijke motivaties of oorzaken hierachter.<sup>87</sup> Analisten van het RIEC Amsterdam-Amstelland stellen dat de meeste overtredingen aan de zijde van notaris zich verschuilen in gebrekkig cliëntenonderzoek. Notarissen vragen te weinig door bij ongebruikelijke zaken. Dit kan doelbewust gebeuren of vanwege drukte en haast.<sup>88</sup> Ook van Wingerde en Hofman beschrijven dat tijd en capaciteit nodig zijn om aan de verplichtingen van de Wwft te voldoen. De auteurs stellen dat poortwachters vaak onder tijdsdruk moeten opereren, waardoor zaken over het hoofd kunnen worden gezien en poortwachters onbedoeld (kunnen) meewerken aan witwassen.<sup>89</sup>

Facilitering door notarissen komt daarnaast voor doordat het identificeren van malafide praktijken voor notarissen vrij ingewikkeld is, zo stellen analisten van het RIEC Amsterdam-Amstelland. Zoals eerder beschreven, is het voor de notaris niet eenvoudig om de intenties van cliënten te achterhalen. Een crimineel die tien bv's op dezelfde dag wil oprichten zal dit bij verschillende notariskantoren doen.<sup>90</sup> Zo heeft iedere notaris maar een klein deel van de puzzel en is het lastig te achterhalen dat deze crimineel foute intenties heeft. Van Wingerde en Hofman stellen dat Poortwachters expertise en kennis nodig hebben om hun rol adequaat uit te voeren. Bijvoorbeeld over de reikwijdte van de Wwft en risicobeleid dat hen in staat stelt risico's om witwassen en terrorismefinanciering bij cliënten in te schatten. Daarnaast moeten poortwachters kennis hebben van maatregelen die zij dienen te nemen om risico's te beheersen. Poortwachters zouden een dagtaak hebben aan het bijhouden van de benodigde kennis. Het doorgronden van ingewikkelde constructies is daarnaast ingewikkeld wat kwetsbaar maakt voor potentieel misbruik.<sup>91</sup>

Poortwachters zouden criminaliteit ook kunnen faciliteren door een gebrek aan bereidheid om een actieve onderzoekshouding aan te nemen. Van Wingerde en Hofman stellen dat er verschillende factoren zijn die deze bereidheid kunnen

belemmeren. Bijvoorbeeld wanneer een cliënt is doorverwezen door een collega met wie frequent wordt samengewerkt waarop wordt vertrouwd. Men zou er dan al snel op vertrouwen dat collega's 'geen crimineel op je dak schuiven'. Daarnaast zouden poortwachters het lastig vinden om in langlopende klantrelaties meermaals naar klantgegevens te vragen.<sup>92</sup> Van Wingerde en Hofman schrijven dat chantage, intimidatie en bedreiging door klanten aannemelijke redenen zijn achter facilitering door poortwachters. Hoewel de geïnterviewde poortwachters (breder dan alleen de notarissen) in hun onderzoek aangeven hier niet direct mee te maken te hebben gehad, merken ze ook op dat het vaak subtiel gebeurt, waardoor het lastig is om de situatie als zodanig te definiëren. Onderzoek van Hendriks (2020) voor de KNB toont een heel ander beeld. Zij concludeert dat 47% van de (toegevoegd) notarissen en kandidaat-notarissen aangeeft weleens op enigerlei wijze te zijn bedreigd. In 2016 was dit nog 42%. Slechts 9,5% van de bedreigingen komen voor in het vennootschapsrecht. Het meest voorkomende geweld is verbaal geweld (57%), maar ook het percentage notarissen dat last heeft (gehad) van schriftelijk geweld is aanzienlijk (36%). Voor fysiek geweld geldt dat 7,5% van de bedreigde (toegevoegd) notarissen en kandidaat-notarissen hiermee te maken heeft gehad. Ook dreiging met de dood van naasten komt voor.<sup>93</sup>

### 2.3.4 Kwetsbaarheden van de notaris

Het RIEC Amsterdam-Amstelland beschrijft enkele kenmerken die een notaris-kantoor aantrekkelijk kunnen maken voor cliënten met criminele intenties.<sup>94</sup> De eerste kwetsbaarheid is de grootte van een notariskantoor. Deze kwetsbaarheid hangt samen met de spagaat tussen de notaris als poortwachter en de notaris als ondernemer. We bespraken al eerder dat commerciële belangen sterker kunnen gelden voor kleine kantoren of kantoren in opbouw. Zij kennen mogelijk een grotere klantafhankelijkheid om te kunnen overleven. Kleine en nieuwe kantoren zouden daarom minder ruimte hebben om kritisch te zijn op de klanten die ze accepteren.<sup>95</sup> Kleine kantoren zijn daarnaast afhankelijk van kleinere ondernemingen voor hun inkomsten. Uit interviews die analisten van het RIEC Amsterdam-Amstellande voerden, blijkt dat kleine ondernemingen vaker aan criminele activiteiten te linken zijn dan grote en gerenommeerde bedrijven.<sup>96</sup> Kleine kantoren zijn eveneens kwetsbaar omdat de wetgeving omtrent de Wwft complex is en regelmatig aan verandering onderhevig. Voor kleine kantoren is het lastig om op dit gebied bij te blijven. Kleine kantoren hebben geen werknemers die zich specifiek richten op de antiwitwaswetgeving. Daarom zouden kleine kantoren bijvoorbeeld meer moeite hebben met het herkennen en melden van ongebruikelijke transacties.<sup>97</sup>

### Sociale controle

Een artikel uit het NRC<sup>98</sup> stelt dat kleine notariskantoren meer risico's hebben voor het ontstaan van misstanden. Volgens hoogleraar Verstappen heerst binnen kleine notariskantoren een informele sfeer en zijn er korte lijntjes, maar daar schuilen ook risico's: er is minder sociale controle, waardoor misstanden vaker kunnen voorkomen. Dit blijkt uit recente tuchtzaken, waaronder een Drentse notaris die zijn seksleven vermengde met zijn ambtsuitoefening. Ook andere incidenten tonen aan dat sociale veiligheid en ethisch gedrag in het notariaat onder druk kunnen staan. Er wordt door experts gepleit voor meer sociale controle, het bespreekbaar maken van gedrag en betere ondersteuning van medewerkers.

Een hoog personeelsverloop zou notariskantoren ook kwetsbaar maken voor misbruik door criminelen. De commerciële belangen van notariskantoren met een hoog personeelsverloop staan sterker onder druk. Wanneer notarissen een kantoor verlaten, kunnen zij cliënten met zich meenemen en dan wordt het extra belangrijk om nieuwe cliënten aan een kantoor te binden. Dit kan ertoe leiden dat er minder kritisch cliëntenonderzoek wordt gedaan.<sup>99</sup>

## 2.4 Toezicht op de poortwachtersrol van notarissen

Notarissen zijn per definitie te classificeren als dienstverleners. De term dienstverlener of facilitator heeft echter met de start van het periodieke onderzoek van de 'Monitor Georganiseerde Misdad' in 1998 ook een tweede betekenis gekregen die verwijst naar facilitators actief in het criminele milieu. De onderzoekers verwijzen in de eerste monitor met de term facilitators in het criminele milieu naar personen die hun diensten leveren aan meerdere criminele samenwerkingsverbanden. Deze criminele facilitators ondersteunen verschillende criminele samenwerkingsverbanden en vormen belangrijke knooppunten binnen criminele netwerken.<sup>100</sup> In een brief over de taakuitvoering<sup>101</sup> schrijft de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid dat criminele facilitators een schakel vormen tussen illegale en legale praktijken en dat ze criminelen in staat stellen om malafide activiteiten op te zetten en voort te zetten. Sindsdien is het toezicht op mogelijke criminele facilitators vanuit toezichthouders en de opsporing dan ook flink opgeschroefd.<sup>102</sup> In deze paragraaf belichten we de toezichthouders en handhavers die hierin een rol spelen: het BFT, de KNB en het tuchtrecht.

## Gebrek aan interne controle en toezicht

Bij het prestigieuze advocaten- en notariskantoor Pels Rijcken heeft voormalig bestuursvoorzitter Frank Oranje jarenlang ongemerkt ruim 10 miljoen verduisterd via een stichting die hij volledig controleerde. Het geld was bedoeld voor uitbetalingen aan beleggers in zaken rond World Online, Converium en de verkoop van afvalverwerker Attero. Ondanks zijn vooraanstaande positie en reputatie wist niemand van de fraude, die pas in 2020 aan het licht kwam. Oranje pleegde dat jaar zelfmoord, zonder uitleg achter te laten. De zaak legt ernstige tekortkomingen bloot in de interne controle van het kantoor en roept vragen op over het toezicht binnen het notariaat. Lopende onderzoeken moeten uitwijzen hoe dit kon gebeuren en of andere betrokken waren. Het motief en de bestemming van het geld blijven onbekend.<sup>103</sup>

### 2.4.1 BFT autoriteit voor financieel-juridisch toezicht (BFT)

De poortwachtersrol en in het algemeen, en het functioneren van notarissen staat onder toezicht van BFT autoriteit voor financieel-juridisch toezicht (BFT).<sup>104</sup> Sinds 2013 is dit toezicht geïntensiveerd op basis van een evaluatie van SEO Economisch onderzoek die uitwees dat een uitbreiding nodig was voor optimalisatie van effectiviteit.<sup>105</sup> De taak van het BFT werd in dat jaar uitgebreid van financieel toezicht naar algemeen toezicht op het notariaat. Bovendien werden de bevoegdheden van het BFT uitgebreid.<sup>106</sup> Deze bevoegdheden zullen later worden besproken. BFT houdt onafhankelijk toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving door notarissen en gerechtsdeurwaarders. Daarnaast houdt BFT toezicht op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) door financiële en juridische dienstverleners zoals accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren. Het totale aantal onder toezicht staande instellingen bedraagt ongeveer 50.000 beroepsbeoefenaren.<sup>107</sup> Het toezicht uitgeoefend door het BFT heeft als uitgangspunt dat de samenleving vertrouwen heeft in de publieke dienstverlening door onder andere notarissen. Het toezicht draagt bij aan een integer financieel-economisch stelsel en een goed werkende rechtstaat. Het toezicht van BFT is zowel preventief als repressief. In 2024 stonden in totaal 3.497 notarissen (inclusief toegevoegd notarissen- en kandidaat-notarissen) uit 870 kantoren onder toezicht van BFT.<sup>108</sup> Werkzaamheden die onder dit toezicht vallen, zijn het periodiek beoordelen van financiële gegevens die notarissen moeten delen met BFT en het doen van onderzoek ter plaatse. Op basis van de financiële gegevens worden risico-indicaties en risicoclassificaties gemaakt. Ook vormen contactmomenten met notarissen bij

vragen of problemen een belangrijk onderdeel van het toezicht.<sup>109</sup> BFT heeft ook een taak in het preventieve toezicht. In dit kader geeft het BFT voorlichting over de invulling van de poortwachtersrol en doet het BFT hier onderzoek naar.<sup>110</sup>

Om toezicht te kunnen houden heeft het BFT enkele bevoegdheden vanuit de Algemene wet bestuursrecht. Deze bevoegdheden leiden tot een medewerkingsplicht van de notaris. Onder de bevoegdheden vallen onder andere het opvragen van zakelijke gegevens en de persoonlijke financiële administratie van de notaris. Bovendien is de notaris sinds 2013 niet gehouden aan zijn geheimhouding ten opzichte van het BFT. BFT mag daarom dossiers inzien om inzicht te krijgen in de rol van de notaris bij (ongebruikelijke) transacties. Wanneer notariskantoren zich niet voldoende aan de Wwft houden, heeft het BFT enkele mogelijkheden waarmee zij kan handhaven. Deze handhavinginstrumenten zijn op te delen in wettelijke instrumenten en niet-wettelijke instrumenten. Enkele voorbeelden van wettelijke handhavinginstrumenten zijn het opleggen van een last onder dwangsom of het opleggen een bestuurlijke boete. Daarnaast kan het BFT een verzoek tot aanstelling van een bewindvoerder doen of verzoeken tot een voorlopige schorsing. Voorbeelden van niet-wettelijke handhavinginstrumenten zijn het geven van een schriftelijke waarschuwing en het houden van een ‘handhavingsgesprek’ met de notaris.<sup>111</sup> Dergelijke gesprekken zijn niet vrijblijvend aangezien de BFT-medewerker met de notaris afspraken maakt over eventueel noodzakelijke verbeterstappen dan wel herstelwerkzaamheden. Hierbij kan er ook sprake zijn van een door het BFT ingestelde verscherpte toezichtperiode waarbinnen de BFT kan beoordelen of de notaris de afgesproken verbeteringen ook daadwerkelijk naar tevredenheid heeft genomen.<sup>112</sup> Tenslotte kan het BFT in het kader van het algemene toezicht een klacht in dienen bij de notariële tuchtrechter.<sup>113</sup> Het notariële tuchtrecht wordt in onderstaande paragraaf verder uitgelicht.

## 2.4.2 Het notarieel tuchtrecht

Tuchtrechtspraak is een vorm van rechtspraak. Deze vorm van rechtspraak ziet erop toe dat leden van de beroepsgroepen zich aan de gedragsregels van het ambt houden. Het tuchtrecht is onder andere van toepassing op notarissen, artsen, gerechtsdeurwaarders en accountants.<sup>114</sup>

Doelen van de tuchtrechtspraak zijn het beschermen van belangen van de mensen die de diensten van deze beroepsgroepen gebruiken en de ‘eer en waardigheid’ van het beroep in stand houden. De tuchtrechtspraak voor notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen is ondergebracht bij vier onafhankelijke kamers voor het notariaat. Deze kamers zijn verbonden aan de rechtbanken in de hoofdplaatsen van de gerechtelijke ressorten. Elke kamer bestaat uit een voorzitter en

vier leden. In de Wet op het notarisambt staat beschreven dat de tuchtrechtspraak in hoger beroep door het gerechtshof Amsterdam wordt uitgeoefend (Wna, art. 94.1). De notariële tuchtrechter beoordeelt of het gedrag of het nalaten van (toegevoegd) notarissen en kandidaat-notarissen in overeenstemming is met de regels uit de Wet op het notarisambt en met de zorgvuldigheid die zij in acht moeten nemen ten opzichte van de (rechts)personen voor wie zij werken. Ook wordt van hen verwacht dat zij zich gedragen zoals van een zorgvuldig handelend notaris mag worden verwacht. Zelfs wanneer zij hun functie hebben neergelegd, kunnen zij nog steeds tuchtrechtelijk worden aangesproken voor handelingen die plaatsvonden tijdens hun periode van actieve dienst.<sup>115</sup>

De tuchtrechter kan, op grond van artikel 103 van de Wna, verschillende maatregelen opleggen wanneer een notaris tuchtrechtelijk verwijtbaar heeft gehandeld. Deze maatregelen variëren in zwaarte. Afhankelijk van de ernst van de overtredingen, het aantal akten waarop deze betrekking hebben, het inzicht dat de notaris toont in het eigen nalaten en de maatregelen die sinds de feiten zijn genomen, bepaalt de tuchtrechter welke sanctie wordt opgelegd.

De lichtste sanctie is de waarschuwing. Dit betreft een formele, mondeling in een vergadering uitgesproken waarschuwing, die wordt vastgelegd in een procesverbaal. Zowel de notaris als de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) ontvangen hiervan een afschrift.<sup>116</sup> Een stap zwaarder is de berisping, die eveneens mondeling wordt uitgesproken en schriftelijk wordt vastgelegd, maar waarbij de afkeuring van het handelen explicieter wordt verwoord. Naast deze mondelinge maatregelen kan de tuchtrechter ook een geldboete opleggen. Deze financiële sanctie kan zelfstandig of in combinatie met andere maatregelen worden opgelegd.<sup>117</sup>

Wanneer de feiten ernstiger zijn of veelvuldig voorkomen, kan de tuchtrechter besluiten tot schorsing in de uitoefening van het ambt voor een maximale duur van zes maanden. Tijdens de schorsing mag de notaris zijn ambt niet uitoefenen en de titel 'notaris' niet voeren.<sup>118</sup> De zwaarste sanctie die kan worden opgelegd, is de ontzetting uit het ambt. Dit betekent dat de notaris definitief uit zijn functie wordt gezet en niet opnieuw kan worden benoemd als notaris, toegevoegd notaris of waarnemer. In bepaalde gevallen kan de tuchtrechter besluiten tot openbaarmaking van de maatregel, bijvoorbeeld wanneer het maatschappelijk belang bij transparantie groot wordt geacht.<sup>119</sup> Deze openbaarmaking kan het reputatieverlies voor de betrokken notaris aanzienlijk vergroten.

### **2.4.3 Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB)**

Alle in Nederland gevestigde notarissen (inclusief toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen) zijn verplicht lid van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie

(KNB). Deze beroepsorganisatie is geregeld in de Wna. De KNB bewaakt en bevordert de kwaliteit van het notariaat naast het behartigen van de belangen van haar leden.<sup>120</sup> Haar taak omvat mede de zorg voor de eer en het aanzien van het notarisambt. De KNB is weliswaar geen toezichthouder, maar heeft wel de wettelijke verplichting kwaliteitstoetsen bij haar leden uit te voeren. Dat doet de KNB via intercollegiale toetsing in de vorm van *peer reviews*. Deze toetsing houdt in dat notariskantoren eens per drie tot vijf jaar worden bezocht door auditoren in de vorm van beroepsgenoten. Aan de hand van een aantal criteria toetsen deze auditoren of kantoren voldoen aan de kwaliteitseisen. Tegenover auditoren van de KNB is de notaris niet gehouden aan de geheimhoudingsplicht. Auditoren kunnen daarom ook dossiers inzien.<sup>121</sup> Ook beschikt de KNB over een ‘vertrouwensnotaris’ (zie blauw kader hieronder). De KNB stelt daarnaast beroeps- en gedragsregels op en maakt beleidsregels. De KNB is op die manier een normsteller.<sup>122</sup>

### **De vertrouwensnotaris**

De vertrouwensnotaris werd in 1997 door het bestuur van de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB) in het leven geroepen om notarissen te adviseren over de meldingsplicht van de Wwft. Het is vrijwilligerswerk en er is geen aparte opleiding voor. Vertrouwensnotarissen komen twee keer per jaar samen om up to date te blijven en zaken met elkaar te bespreken. Notarissen kunnen bij een vertrouwensnotaris terecht om te sparren over lastige kwesties. De beslissing neemt de notaris uiteindelijk zelf, maar een vertrouwensnotaris kan helpen beoordelen of een transactie moet worden gemeld. Het is geen verplichting om een vertrouwensnotaris te raadplegen maar het kan wel nuttig zijn om dit te doen wanneer je als notaris vragen hebt zoals: Wanneer moet je de geheimhoudingsplicht overboord gooien voor de meldingsplicht?<sup>123</sup>

## **2.5 Vooruitkijken: online dienstverlening**

Per 1 januari 2024 is het mogelijk om een bv digitaal op te richten. Europese richtlijnen verplichten hiertoe.<sup>124</sup> Er zijn al vele online-aanbieders en het is de verwachting dat notariële dienstverlening in de komende jaren steeds meer online zal plaatsvinden.<sup>125</sup> Het doel hiervan is om ondernemen in Europa gemakkelijker en efficiënter te maken.<sup>126</sup> De digitalisering van het notariaat brengt nieuwe uitdagingen mee voor de invulling van de poortwachtersrol. Het kan voor de notaris moeilijker worden om de beweegredenen van een cliënt te achterhalen wanneer deze niet meer fysiek naar

een notaris hoeft. Cliëntcontact verandert door de digitalisering van het notariaat. Het herkennen van ongebruikelijke transacties zou volgens sommige deskundigen met deze digitalisering eveneens moeilijker kunnen worden.<sup>127</sup>

## 2.6 Conclusies

De notaris vervult als poortwachter een belangrijke rol in het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering.<sup>128</sup> Dit literatuuronderzoek biedt allereerst inzicht in die poortwachtersrol van notarissen en hoe deze volgens wetgeving moet worden ingevuld. De kern van de poortwachtersrol bestaat uit het cliëntenonderzoek en de meldplicht. De notaris dient een *risk based*-benadering te hanteren om te bepalen welke zwaarte van het cliëntenonderzoek passend is: vereenvoudigd of verscherpt cliënten onderzoek. Daarbij zou de notaris alert, accuraat en proactief moeten zijn.<sup>129</sup> In het kader van de meldplicht moet de notaris ongebruikelijke transacties melden bij FIU.<sup>130</sup> De poortwachtersrol schrijft notarissen daarnaast voor om de ministerieplicht te doorbreken en dienst te weigeren wanneer handelingen betrekking hebben op een kennelijk ongeoorloofd doel. In het kader van de poortwachtersrol kent de notaris tenslotte een uitzondering op de geheimhoudingsplicht tegenover FIU, BFT en auditoren van de KNB.<sup>131</sup>

Uit de literatuurstudie blijkt dat notarissen knelpunten kunnen ervaren in de uitvoering van hun poortwachtersrol. Deze knelpunten ontstaan omdat de notaris naast poortwachter, ook ondernemer en professioneel dienstverlener is. In meerdere publicaties komt naar voren dat deze verschillende rollen elk hun eigen belangen hebben, die in sommige gevallen kunnen schuren.<sup>132</sup> Het gaat dan met name om het dienen financiële belangen tegenover maatschappelijke belangen, en het doorbreken van de geheimhoudingsplicht terwijl een vertrouwensband met cliënten voor de notaris essentieel is.<sup>133</sup> Ook kan het voor de notaris ingewikkeld zijn om te bepalen wanneer uitzonderingen op de ministerieplicht dienen te worden gemaakt en ervaart de notaris knelpunten door de opennormen van de Wwft.<sup>134</sup> Tenslotte komen in de literatuur ook voorbeelden van knelpunten naar voren die worden ervaren door cliënten van poortwachters: verminderde toegang tot het financiële stelsel, hogere kosten, langere doorlooptijden en een toename van administratieve lasten.<sup>135</sup>

Wanneer notarissen onvoldoende uitvoering geven aan hun poortwachtersrol kunnen zij criminaliteit, al dan niet bewust, faciliteren. Publicaties van het RIEC Amsterdam-Amstelland beschrijven hiervan diverse voorbeelden. Ook mogelijke motivaties achter, en oorzaken van facilitering door notarissen komen in de literatuur naar voren. Drukke, een gebrek aan kennis en een gebrek aan bereidheid worden door RIEC Amsterdam-Amstelland en van Wingerde en Hofman in dit kader genoemd.<sup>136</sup>

Tenslotte komt het (interne) toezicht op de naleving van poortwachtersrol in dit literatuuronderzoek naar voren. De KNB, BFT en het Tuchtrecht hebben elk eigen bevoegdheden om dit toezicht uit te voeren. De notaris kan zich tegenover het BFT en de KNB niet beroepen op de geheimhoudingsplicht waardoor deze entiteiten in staat zijn om dossiers in te zien en een zo volledig mogelijk inzicht te krijgen in de rol van de notaris bij transacties.<sup>137</sup> Het BFT heeft ook enkele handhavingsinstrumenten, zoals het indienen van een melding bij de notariële tuchtrechter.<sup>138</sup> De tuchtrechter bepaalt vervolgens of notarissen in overeenstemming met de wetgeving hebben gehandeld. Als dit niet het geval is, kan de tuchtrechter maatregelen aan de notaris opleggen.<sup>139</sup>

## Eindnoten

1. knb.nl/de-notaris/het-beroep-notaris/werkveld.
2. Snijder-Kuipers, 2023. Sommigen schrijven in dit verband over 'zwartwassen', zie bijvoorbeeld Diekman, 2015.
3. [belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/aangifte\\_betalen\\_en\\_toezicht/wwft-voorkomen-van-witwassen-en-terrorismedinanciering/wwft-voorkomen-witwassen-terrorismedinanciering](https://belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/aangifte_betalen_en_toezicht/wwft-voorkomen-van-witwassen-en-terrorismedinanciering/wwft-voorkomen-witwassen-terrorismedinanciering).
4. Van Wingerde & Hofman, 2022.
5. Kruisbergen, Roks & Kleemans, 2019.
6. Van Wingerde & Hofman, 2022
7. Snijder-Kuipers, 2023.
8. FATF, 2010.
9. Onder deze instellingen vallen naast notarissen ook advocaten, fiscalisten, accountants, makelaars, juweliers, crypto-serviceproviders en aanbieders van bewaarportemonnees.
10. Snijder-Kuipers, 2023.
11. KPMG, 2023.
12. Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft), versie vanaf juli 2025.
13. Kennisdocument notarissen, 2023.
14. Van Wingerde & Hofman, 2022.
15. Artikel 3, tweede lid, Wwft.
16. Van Wingerde & Hofman, 2022.
17. Algemene leidraad Wwft, 2024; Directive (EU) 2018/843, art. 5 (AMLD5).
18. Idem.
19. Idem.
20. Idem.
21. Idem.
22. Van der Weele, 2018.
23. Geertsema, 2025.
24. Idem.
25. Factsheet toezicht op rechtspersonen, 2024.
26. Bij de invoering van het nieuwe Europese anti-witwasstelsel in 2027 wijzigt de meldplicht: waar nu nog ongebruikelijke transacties moeten worden gemeld, geldt vanaf 2027 de verplichting om verdachte transacties te melden. Westerlaak, 2025.
27. FIU jaaroverzicht, 2023.
28. Algemene leidraad Wwft, 2024.
29. [wetten.overheid.nl/BWBR0041193/2025-02-04](https://wetten.overheid.nl/BWBR0041193/2025-02-04); Algemene leidraad Wwft, 2024.
30. FIU jaaroverzicht, 2024.
31. FIU jaaroverzicht, 2023.
32. Idem.
33. FIU-jaaroverzicht, 2020.
34. Idem.
35. Snijder-Kuipers, 2020.
36. Idem.

37. Van der Weele, 2019.
38. Snijder-Kuipers, 2020.
39. Van der Weele, 2019.
40. Van Wingerde & Hofman, 2022.
41. Wet op het notarisambt, Stb. 1999, 581.
42. Snijder-Kuipers, 2023. Er kan hierbij een onderscheid gemaakt worden tussen dienstweigerings op grond van de wet, openbare orde en goede zeden (3:40, BW) en de meldplicht op grond van de Wwft die aanleiding kan geven tot dienstweigerings (schriftelijke communicatie, d.d. 6-11-2025).
43. Wna, artikel 21.2; Kennisdocument notarissen, 2023. Het kennisdocument is door analisten van het RIEC opgesteld en geeft een overzicht van bestaande kennis over notarissen in combinatie met ondermijnende criminaliteit. Het document is gebaseerd op wetenschappelijke literatuur, beleidsstukken en nieuwartikelen. Daarnaast baseert het kennisdocument zich op informatie van verschillende experts op dit gebied zoals politie, gemeente en belastingdienst.
44. Kennisdocument notarissen, 2023; Zoals vastgelegd in art. 18a Wwft, versie vanaf juli 2025.
45. FATF, 2022.
46. RIEC AA, 2021; Snijder-Kuipers, 2023; KPMG Advisory, 2023; Van Wingerde & Hofman, 2022.
47. RIEC AA, 2021.
48. Van Wingerde en Hofman, 2022; Snijder-Kuipers, 2023.
49. Snijder-Kuipers, 2023.
50. Van Wingerde en Hofman, 2022.
51. Idem.
52. Kennisdocument notarissen, 2023.
53. Van Wingerde en Hofman, 2022.
54. Kennisdocument notarissen, 2023.
55. Van Wingerde en Hofman, 2022.
56. Idem.
57. Een eenmanszaak of een zelfstandige zonder personeel.
58. Idem.
59. RIEC AA, 2021. Dit betreft een rapport van het RIEC Amsterdam-Amstelland over werkwijzen van faciliterende notarissen ten aanzien van malafide praktijken. Het rapport is gebaseerd op expertsessies met de Belastingdienst, de FIOD, het Openbaar Ministerie, de Politie, Bureau Financieel Toezicht, ABN Amro bank en een oud notaris.
60. Op 24 september 2025 is er een motie aangenomen (motie-Michon-Derkzen c.s.) waarin wordt verzocht te regelen dat meldingen van ongebruikelijke transacties door poortwachters op hun verzoek geanonimiseerd in een straf dossier kunnen terecht komen. De melding aan de FIU blijft daarbij niet anoniem (Kamerstukken II 2025/26, 36 463, nr. 20).
61. Van Wingerde & Hofman, 2022.
62. Idem.
63. Idem.
64. Leidraad Wwft, 2024.
65. Van Wingerde & Hofman, 2022.
66. KPMG, 2023.
67. Van Wingerde & Hofman, 2022.

68. Kamerstukken I 2017/18, 34 808, nr. F, p. 5.
69. KPMG, 2023.
70. Idem.
71. Kleemans et al., 2002.
72. Van Wingerde en Hofman, 2022.
73. Kennisdocument Notarissen, 2023.
74. Van der Schoot, 2024. Annette van Trigt stelt in haar nieuwe documentaire integriteit van notarissen aan de kaak. Financieel Dagblad, 14 november, 2024.
75. RIEC AA, 2021.
76. Idem.
77. Zij verwijzen hierbij naar het originele onderzoek door Van de Bunt naar de rol van vrije beroepsbeoefenaren in de georganiseerde criminaliteit voor de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO, Bijlage X, 1996). Het RIEC Amsterdam-Amstelland besteedt in deze publicatie geen aandacht aan de niet-verwijtbare betrokkenheid waar bijvoorbeeld sprake van is als notarissen door de cliënt met onjuiste informatie misleid zijn.
78. Kennisdocument Notarissen, 2023.
79. Kennisdocument Notarissen, 2023.
80. Kennisdocument Notarissen, 2023.
81. RIEC AA, 2021.
82. Follow the Money (31 oktober, 2024). Notarissen schrijven te makkelijk honderden spook-bv's in op woonadressen.
83. Kennisdocument Notarissen, 2023.
84. Kennisdocument Notarissen, 2023, p. 21-22. In dit document wordt geen onderscheid gemaakt tussen een rectificatie voor inhoudelijke correcties die verder gaan dan evidente schrijffouten of misslagen en proces-verbaal van verbetering voor evidente schrijffouten en misslagen (art. 45.2 Wna).
85. Geertsema, 2026.
86. Soudijn, 2017.
87. RIEC AA, 2021; Kennisdocument notarissen, 2023; Van Wingerde en Hofman, 2022.
88. RIEC AA, 2021.
89. Van Wingerde en Hofman, 2022.
90. Kennisdocument Notarissen, 2023.
91. Van Wingerde en Hofman, 2022.
92. Idem.
93. Hendriks, 2020.
94. Kennisdocument Notarissen, 2023.
95. Van Wingerde & Hofman, 2022.
96. Kennisdocument Notarissen, 2023. In dit onderzoek worden kleine versus grote kantoren niet nader gedefinieerd.
97. Kennisdocument Notarissen, 2023.
98. NRC (7 februari 2024). 'Kleine notariskantoren vaker in opspraak door gebrek aan onderlinge tegenspraak', waarschuwen experts.
99. Van Wingerde & Hofman, 2022.
100. Kleemans et al., 1998, p. 41, 69.
101. Kamerstukken II 2010/11, 32 715, nr. 1, p. 3.

102. Van Wingerde & Hofman, 2022.
103. NRC (6 maart 2021). Motief voor fraude blijft een raadsel.
104. Van Wingerde & Hofman, 2022.
105. Rougeur, Biesenbeek & Van Beusekom, 2018.
106. Roes, 2015.
107. Jaarverslag BFT, 2025.
108. Jaarverslag BFT, 2024.
109. Jaarverslag BFT, 2024.
110. Idem.
111. Kennisdocument Notarissen, 2023.
112. Jaarverslag BFT, 2025: pp. 9.
113. Roes, 2015.
114. In hoofdstuk 4 staat de analyse van een selectie van tuchtrechtspraakzaken centraal.
115. Jaarverslag kamers voor het notariaat, 2024.
116. Wna, 1999.
117. Idem.
118. Idem.
119. Idem.
120. Zie [knbnl.nl/over-knb/wat-wij-doen/](https://knbnl.nl/over-knb/wat-wij-doen/).
121. Idem.
122. Roes, 2015; zie ook [knbnl.nl/ons-beroep/bedrijfsvoering/kwaliteitszorg-audits/](https://knbnl.nl/ons-beroep/bedrijfsvoering/kwaliteitszorg-audits/).
123. Hendriks, 2013.
124. Wolters & Saleminck, 2020.
125. Jaarverslag KNB, 2023.
126. Geertsema & Snijder-Kuipers, 2021.
127. Snijder-Kuipers, 2023.
128. Snijder-Kuipers, 2020.
- 129 131. Geertsema, 2025.
130. Van Wingerde en Hofman, 2022.
131. Kennisdocument notarissen, 2023.
132. RIEC AA, 2021; Van Wingerde en Hofman, 2022; Snijder-Kuipers, 2023.
133. Van Wingerde en Hofman, 2022.
134. Idem.
135. KPMG, 2023.
136. Van Wingerde en Hofman, 2022; Kennisdocument notarissen, 2023.
137. Kennisdocument notarissen, 2023.
138. Roes, 2015.
139. Jaarverslag Kamers voor het notariaat, 2024.

# 3

## Notarissen over hun poortwachtersrol: resultaten uit de survey

### 3.1 Inleiding

Om inzicht te krijgen in de ervaren risico's of belemmeringen die een adequate uitoefening van de poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht beïnvloeden, hebben we een survey uitgezet onder de beroepsgroep. In dit hoofdstuk bespreken we uitkomsten van deze survey. Achtereenvolgens worden de kenmerken van respondenten en hun notariskantoor, de perceptie over de uitoefening van de poortwachtersrol van notarissen, de wijze waarop zij de poortwachtersrol invullen en de risico's die zij zien besproken. In dit hoofdstuk kijken we daarnaast ook specifiek naar enkele doelgroepen binnen het notariaat: kleine notariskantoren en eenpitters, (toegevoegd) notarissen kandidaat-notarissen en notarissen die in meerdere (>50%) of mindere mate (<50%) werkzaam zijn in het vennootschapsrecht.<sup>1</sup> Op basis van de uitkomsten van deze survey kunnen enkele kwetsbaarheden binnen de poortwachtersrol in het notariaat worden geïdentificeerd. Deze kwetsbaarheden benoemen we aan het eind van dit hoofdstuk.

### 3.2 Kenmerken van de respondenten en hun kantoor

In deze paragraaf kijken we naar de achtergrond van de respondenten en het kantoor waar zij werkzaam zijn. De volgende onderwerpen worden besproken: de hoedanigheid waarin zij werkzaam zijn, de mate waarin zij werkzaam zijn in het vennootschapsrecht, de omvang van het notariskantoor, de samenwerking met andere beroepsgroepen en het nationale of internationale karakter van het notariskantoor. Deze onderwerpen geven ons al een eerste inzicht in de mate en organisatieaspecten waarop zij kwetsbaar zijn.

De vragenlijst is voor het grootste deel ingevuld door notarissen (58%). Een kleiner deel van de respondenten is toegevoegd notaris (3%) of kandidaat-notaris

(39%). In tabel 3.1 staan de aantallen en percentages in welke hoedanigheid de respondenten werkzaam zijn in het vennootschapsrecht weergegeven. Uit de literatuur komt naar voren dat er een spanningsveld bestaat tussen de poortwachtersrol en de rol van de notaris als ondernemer (zie paragraaf 2.2.1). Waar notarissen als poortwachters, naast het maatschappelijk belang, ook een commercieel belang dienen, zullen toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen dit mogelijk minder hebben. In het vervolg van de analyse zullen we daarom de subgroepen notarissen (n=44) en toegevoegd notaris en kandidaat-notarissen (n=32) onderscheiden. We maken onderscheid tussen notarissen enerzijds en toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen anderzijds om te kunnen onderzoeken in hoeverre het spanningsveld tussen ondernemerschap en de poortwachtersrol de perceptie over de invulling ervan beïnvloedt. Zowel de toegevoegd notaris als de kandidaat-notaris hebben, in tegenstelling tot de notaris, geen eigen onderneming.<sup>2</sup>

Tabel 3.1: In welke hoedanigheid bent u werkzaam in het vennootschapsrecht? (n=76)

Antwoord	n	%
Notaris	44	58%
Toegevoegd notaris	2	3%
Kandidaat-notaris	30	39%
<b>Totaal</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

De meerderheid van de respondenten (61%) heeft voornamelijk werkzaamheden in het vennootschapsrecht (zie ook tabel 3.2). Zij voeren voor meer dan 50% van hun werkzaamheden uit in het vennootschapsrecht. Notarissen, toegevoegd en kandidaat-notarissen die vooral werkzaam zijn in het vennootschapsrecht zullen mogelijk meer inzicht in de risico's en belemmeringen voor het uitvoeren van de poortwachtersrol hebben. In het vervolg van de analyse zullen we daarom de subgroepen notarissen, toegevoegd notaris en kandidaat-notarissen die voornamelijk wel (meer dan 50%) (n=46) en voornamelijk geen (minder dan 50%) (n=29) werkzaamheden in het vennootschapsrecht verrichten onderscheiden.

Tabel 3.2: Kunt u een percentage geven van de werkzaamheden die u in het vennootschapsrecht verricht? (n=75)

Antwoord	n	%
Minder dan 50%	29	39%
Meer dan 50%	46	61%
<b>Totaal</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

Een derde aspect waarnaar we gekeken hebben in deze survey is de grootte van het notariskantoor waar de respondenten werkzaam zijn. De uitkomsten staan in tabel 3.3. Een klein gedeelte (7%) van de respondenten is werkzaam in een kantoor met slechts één notaris. Een groot deel van de respondenten werkt in een notariskantoor met twee tot vijf notarissen (waaronder ook toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen) (41%). Ongeveer de helft van de respondenten werkt in een kantoor met zes of meer notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen (52%).

Volgens de literatuur kunnen kleinere notariskantoren als kwetsbaarder worden gezien voor risico's die een adequate uitoefening van de poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht beïnvloeden (zie paragraaf 2.3.4). In het vervolg van de analyse zullen we daarom de subgroepen kleine notariskantoren (vijf of minder notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen) (n=36) en grote notariskantoren (zes of meer notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen) (n=40) onderscheiden.

Tabel 3.3: Hoeveel notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen zijn er in totaal werkzaam binnen uw notariskantoor? (n=76)

Antwoord	n	%
1 notaris, toegevoegd notaris of kandidaat-notaris	5	7%
2 tot 5 notarissen, toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen	31	41%
6 tot 10 notarissen, toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen	26	34%
> 10 notarissen, toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen	14	18%
<b>Totaal</b>	<b>76</b>	<b>100%</b>

Naast bovenstaande drie algemene kenmerken van notarissen, notariskantoren en de werkzaamheden, hebben we in de vragenlijst nog naar drie specifieke kenmerken van het notariskantoor gevraagd:

- Samenwerking met andere beroepsgroepen
- Een interdisciplinaire samenwerking (IDS-kantoor)
- Nationaal of internationaal karakter wat betreft klanten

De meeste respondenten geven aan niet met een andere beroepsgroep in een kantoor te werken (87%) en geen interdisciplinaire samenwerking (IDS-kantoor) te hebben (85%). Slechts 12 respondenten (16%) geven aan met een andere beroepsgroep in een kantoor te werken of een interdisciplinaire samenwerking te hebben. De *interne* controle door andere beroepsgroepen is dus overwegend beperkt.

De meeste respondenten werken in notariskantoren die voornamelijk een nationaal karakter hebben (72%). Slechts 5% van de respondenten werkt in een notariskantoor met voornamelijk een internationaal karakter. De overige 23% werkt in een kantoor met zowel een internationaal als nationaal karakter. Notariskantoren met voornamelijk een internationaal karakter kunnen kwetsbaarder zijn voor ondermijning aangezien deze – zo is de aanname volgens de literatuur – meer met volmachten en dus met minder met direct cliëntcontact zullen werken (zie paragraaf 2.1.1).

### **Eenpitter**

Van de 76 respondenten zijn er vijf respondenten die alleen/zelfstandig als notaris werkzaam zijn in het kantoor (eenpitters). Respondenten geven aan dat deze kantoren kwetsbaarder zijn voor invloeden van georganiseerde criminaliteit. Deze vijf respondenten zijn logischerwijs allen 'notaris'. De respondenten werken voornamelijk nationaal, slechts een van de vijf respondenten geeft aan voornamelijk internationaal te werken. De respondenten voeren voornamelijk werkzaamheden uit buiten het vennootschapsrecht, slechts een van de vijf respondenten geeft aan meer dan 50% van zijn of haar werkzaamheden in het vennootschapsrecht te verrichten.

### 3.3 Notarissen over de uitoefening van de poortwachtersrol door notarissen

In deze paragraaf bespreken we de uitoefening van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht in de perceptie van notarissen. Om dit te onderzoeken, hebben we de respondenten een zestal stellingen voorgelegd. De stellingen zijn in het onderstaande kader opgenomen.

#### Stellingen in de vragenlijst

*Stelling 1:* Ik weet goed wat er van mij wordt verwacht in de uitoefening van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht (n=70)

*Stelling 2:* Ik weet goed wanneer er van mij wordt verwacht de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht uit te oefenen (n=70)

*Stelling 3:* De eisen die de overheid stelt aan de invulling van de poortwachtersrol van het notariaat in het vennootschapsrecht zijn niet reëel (n=70)

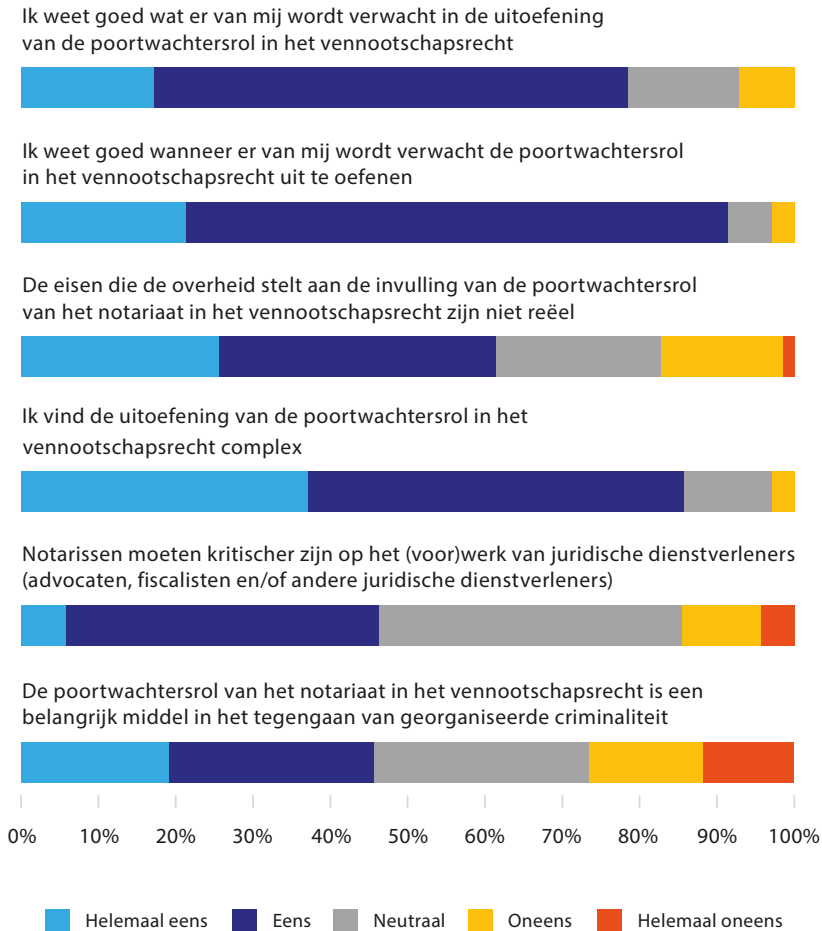
*Stelling 4:* Ik vind de uitoefening van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht complex (n=70)

*Stelling 5:* Notarissen moeten kritischer zijn op het (voor)werk van juridische dienstverleners (advocaten, fiscalisten en/of andere juridische dienstverleners) (n=69)

*Stelling 6:* De poortwachtersrol van het notariaat in het vennootschapsrecht is een belangrijk middel in het tegengaan van georganiseerde criminaliteit (n=68)

In figuur 3.1 zijn de resultaten weergegeven. Hieronder bespreken we de belangrijkste inzichten op basis van de stellingen.

Figuur 3.1: voorgelegde stellingen aan notarissen



*Stelling 1 en 2:* De meerderheid van de respondenten (79%) weet goed wat er van hen wordt verwacht in de uitoefening van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht en wanneer van hen verwacht wordt de poortwachtersrol uit te oefenen (91%). Slechts 7% van de respondenten weet niet goed hoe zij de poortwachtersrol dienen uit te oefenen en slechts 3% weet niet goed wanneer zij de poortwachtersrol moeten uitoefenen. Deze respondenten weten dus over het algemeen goed hoe en wanneer zij de poortwachtersrol dienen uit te oefenen. Er is geen kwetsbaarheid door een kennishiaat, aldus de respondenten.

*Stelling 4:* Ondanks het ontbreken van een kennishiaat, ervaren notarissen wel dat het uitoefenen van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht complex is.

Bijna alle respondenten (86%) vinden de uitoefening van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht complex is. Slechts 3% vindt de poortwachtersrol niet complex. Waar deze complexiteit uit bestaat, kan niet worden afgeleid uit deze survey.

*Stelling 5:* Een minderheid van de respondenten (46%) vindt dat notarissen kritischer moeten zijn op het (voor)werk van juridisch dienstverleners. Een groot deel van de respondenten staat hier neutraal tegenover (40% van de respondenten). Slechts een klein deel (14%) vindt dat notarissen expliciet niet kritischer hoeven te zijn dan nu het geval is. Of dit ook over hun eigen kritische blik gaat, of alleen over de houding van andere notarissen, is niet bekend.

*Stelling 6:* Een minderheid van de respondenten (46%) ervaart dat de poortwachtersrol van het notariaat in het vennootschapsrecht een belangrijk middel is in het tegengaan van georganiseerde criminaliteit. De meeste respondenten vinden de poortwachtersrol dus geen belangrijk middel (26%) of staan hier neutraal tegenover (28%). De notarissen hebben in de meerderheid dus vragen over de effectiviteit.

*Stelling 3:* Veel van de respondenten (61%) vinden dat de eisen die de overheid stelt aan de invulling van de poortwachtersrol niet reëel zijn. Slechts 17% vindt de eisen van de overheid wel reëel. Dit roept vragen op over de kwetsbaarheid in de uitvoering van de poortwachtersrol. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat de eisen die de overheid stelt aan de invulling van de poortwachtersrol niet reëel zijn. De respondenten konden dit toelichten. In tabel 3.4 zijn de toelichtingen gecategoriseerd.

Tabel 3.4: Eisen overheid zijn niet reëel, categorisering (n=34)\*

Categorie	n	%
Beperkte middelen	16	47%
Beperkte kennis	6	18%
Te veel tijd	6	18%
Onvoldoende informatie	4	12%
Open normen/eigen invulling	4	12%
Weinig bescherming	2	6%
Werkdruk	1	3%
<b>Totaal</b>	<b>34</b>	<b>100%</b>

\* Een aantal respondenten gaf antwoorden die in meerdere categorieën in te delen zijn. De som van de frequentie van de verschillende categorieën (39) is daarom groter dan het aantal respondenten (n=34).

Bijna de helft van de respondenten geeft aan niet over de middelen te beschikken om de poortwachtersfunctie uit te oefenen in overeenstemming met de eisen van de overheid. Zij stellen onder meer:

“Wij hebben nauwelijks middelen om te cliënten te controleren of structuren te doorgronden. En als je als poortwachter de poort wil sluiten krijg je als notaris nergens gehoor om transacties te voorkomen, waar je zelf door heel kritisch te onderzoeken erachter komt dat zij naar jouw mening niet door de beugel kunnen. Ik kan wel dienstweigeren of de transactie laten vertrekken, maar als men dan naar een andere notaris gaat, die tekent de transactie dan toch. Daarbij gaan echte criminelen niet naar de notaris met hun criminele transacties.”

“Er wordt van de notaris veel te veel verwacht gezien de tools die het notariaat ter beschikking heeft om deze rol uit te oefenen; die zijn er namelijk niet, anders dan Google.”

Als toelichting bij de ‘beperkte aanwezige kennis’ schrijft een notaris:

“Men verwacht dat wij allerhande gegevens en waarderungen controleren terwijl wij daar helemaal de kennis en kunde niet voor hebben.”

In de context van de constatering dat de poortwachtersrol te veel tijd kost, schrijft een andere notaris:

“De poortwachtersrol is uiteindelijk bedoeld om criminaliteit tegen te gaan. Een nobel streven, maar zo vang je geen boeven. De rol die het notariaat krijgt is enigszins doorgeslagen en lijkt steeds meer doorgeslagen te zijn. Dit geldt ook voor andere beroepen overigens. Er wordt onevenredig veel tijd, energie, geld en aandacht aan dit fenomeen besteed.”

### **3.3.1 Subgroepen**

We kunnen in de analyse een onderscheid maken tussen de volgende subgroepen:

- Notaris of toegevoegd notaris of kandidaat-notaris
- Werkzaam in een klein kantoor (vijf of minder notarissen (inclusief toegevoegd notaris of kandidaat-notarissen)) of een groot kantoor (meer dan vijf notarissen (inclusief toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen)).

- Voornamelijk werkzaamheden in het vennootschapsrecht (meer dan 50%) of voornamelijk werkzaamheden buiten het vennootschapsrecht (minder dan 50%)

In de tabellen 3.5 en 3.6 is zichtbaar welke deel van de respondenten het respectievelijk (helemaal) eens is en (helemaal) oneens is met de stellingen. Het verschil tussen de subgroepen met betrekking tot het kennisniveau is beperkt: in alle subgroepen weten respondenten overwegend goed wanneer en hoe zij de poortwachtersrol moeten uitoefenen. Enkel het deel respondenten binnen de subgroep 'voornamelijk buiten het vennootschapsrecht werkzaam' dat aangeeft niet goed te weten hoe en wanneer de poortwachtersrol uitgeoefend dient te worden, lijkt relatief groot te zijn. Opgemerkt moet worden dat het bij zowel de subgroep kandidaat-notarissen als de subgroep notarissen die voornamelijk buiten het vennootschapsrecht werkzaamheden uitvoeren om een klein percentage (12 tot 24%) gaat die aangeeft niet goed te weten wat en wanneer verwacht wordt bij de uitoefening van de poortwachtersrol.

Respondenten die voornamelijk in het vennootschapsrecht werkzaam zijn, vinden de eisen relatief vaak irreëel. Respondenten die buiten het vennootschapsrecht werkzaam zijn vinden de eisen overwegend reëler en ervaren het instrument ook vaker als effectief om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan. Ondanks dat deze groep dus vaker aangeeft niet goed te weten wat verwacht wordt bij de uitoefening van de poortwachtersrol, ervaren zij het vaker als een reëel en effectief instrument. We hebben hier geen verklaring voor gevonden. Mogelijk dat de perceptie over de uitvoerbaarheid en effectiviteit wordt beïnvloed door de toepassing ervan, waarbij notarissen buiten het vennootschapsrecht de poortwachtersrol (als instrument om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan) mogelijk minder vaak uitoefenen.

Toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen vinden de uitoefening van de poortwachtersrol relatief vaak complex in vergelijking met notarissen. Bij andere subgroepen lijkt hier minder verschil in te zitten. Toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen lijken daarmee kwetsbaarder.

De verschillen tussen de doelgroepen zijn over het algemeen niet bijzonder groot. Geen van de verschillen zijn significant (o.b.v.  $p < 0,05$ ). Wat verder opvalt is dat het percentage dat het eens is met de stelling relatief veel van elkaar verschilt binnen de subgroep *binnen of buiten het vennootschapsrecht*. Er is een beperkt verschil in opvattingen tussen respondenten die werkzaam zijn in kleine of grote notariskantoren.

Tabel 3.5: percentage respondententen dat het (helemaal) eens is met de stelling, naar subgroep

Stelling	Notaris	Kandidaat notaris	Klein kantoor	Groot kantoor	Binnen vennootschapsrecht	Buiten vennootschapsrecht
1	80% (n=41)	76% (n=29)	79% (n=34)	78% (n=36)	80% (n=44)	77% (n=26)
2	93% (n=41)	90% (n=29)	91% (n=34)	92% (n=36)	93% (n=44)	88% (n=26)
3	59% (n=41)	66% (n=29)	56% (n=34)	67% (n=36)	68% (n=44)	50% (n=26)
4	80% (n=41)	93% (n=29)	82% (n=34)	89% (n=36)	86% (n=44)	85% (n=26)
5	45% (n=40)	48% (n=29)	47% (n=34)	46% (n=35)	48% (n=44)	44% (n=25)
6	51% (n=39)	38% (n=29)	53% (n=34)	38% (n=34)	35% (n=43)	64% (n=25)

Tabel 3.6: percentage respondententen dat het (helemaal) oneens is met de stelling, naar subgroep

Stelling	Notaris	Kandidaat notaris	Klein kantoor	Groot kantoor	Binnen vennootschapsrecht	Buiten vennootschapsrecht
1	7% (n=41)	7% (n=29)	12% (n=34)	3% (n=36)	2% (n=44)	15% (n=26)
2	5% (n=41)	0% (n=29)	6% (n=34)	0% (n=36)	0% (n=44)	8% (n=26)
3	20% (n=41)	14% (n=29)	24% (n=34)	11% (n=36)	11% (n=44)	27% (n=26)
4	2% (n=41)	3% (n=29)	3% (n=34)	3% (n=36)	5% (n=44)	0% (n=26)
5	20% (n=40)	7% (n=29)	15% (n=34)	14% (n=35)	14% (n=44)	16% (n=25)
6	31% (n=39)	21% (n=29)	29% (n=34)	24% (n=34)	28% (n=43)	24% (n=25)

Met: groen is het hoogste percentage binnen de stelling en rood is het laagste percentage binnen de stelling. Geen van de verschillen is significant.

De analyse op basis van stellingen onder subgroepen laat de volgende kwetsbaarheden zien:

- Notarissen, toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen die voornamelijk in het vennootschapsrecht werkzaam zijn, lijken relatief vaker enige scepsis te hebben over het instrument 'poortwachtersrol in het vennootschapsrecht' om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan.
- Notarissen, toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen die voornamelijk buiten het vennootschapsrecht werkzaam zijn ervaren vaker dat de poortwachtersrol complex is en ervaren onduidelijkheden over de uitoefening van deze rol.

### Eenpitters

Ook aan de vijf eenpitters zijn de zes stellingen voorgelegd. Deze vijf respondenten weten overwegend goed wat er van ze wordt verwacht en wanneer ze de poortwachtersrol dienen uit te voeren. De eisen die eraan worden gesteld vinden ze overwegend niet irreëel. Drie van de vijf respondenten vinden de uitoefening van de poortwachtersrol complex. De eenpitters vinden de poortwachtersrol overwegend wel een belangrijk middel. De vijf eenpitters vinden, in tegenstelling tot kantoren met meer notarissen, de eisen die de overheid stelt aan de poortwachtersrol minder vaak irreëel en ervaren de poortwachtersrol wel als een belangrijk middel in het tegengaan van georganiseerde criminaliteit.

## 3.4 Notarissen over de poortwachtersrol

In deze paragraaf kijken we naar de manier waarop de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht door respondenten wordt ingevuld. Respondenten is gevraagd naar het onderscheidend kenmerk van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht en de wettelijke vereisten voor de uitoefening van de poortwachtersrol. Ook is aan de respondenten gevraagd welke dilemma's worden ervaren en welke informele regels zij hanteren tijdens de uitoefening van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht.

De poortwachtersrol in het vennootschapsrecht onderscheidt zich volgens respondenten van de poortwachtersrol van andere Wwft-instellingen. 27 van de 47 respondenten (57%) die deze vraag hebben beantwoord van de respondenten ervaren dat de poortwachtersrol anders is. 11% van deze respondenten geeft expliciet

aan dat de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht niet anders is. De overige respondenten hebben hier geen mening of opvatting over.

26 van de 27 respondenten die ervaren dat de poortwachtersrol zich in het vennootschapsrecht onderscheidt, hebben toegelicht op welk onderdeel zij de poortwachtersrol als onderscheidend ervaren. De respondenten konden in een open veld het onderscheidend kenmerk toelichten. Deze antwoorden hebben we gecategoriseerd in enkele overstijgende onderwerpen. De gecategoriseerde antwoorden staan in tabel 3.7.

*Tabel 3.7: Onderscheidend kenmerk poortwachtersrol van het notariaat t.o.v. andere Wwft-instellingen volgens respondenten (n=26)*

Categorie	n	%
Geheimhoudingsplicht	5	19%
Minder informatie	4	15%
Eigenstandige rol in het proces, werkzaamheden zijn anders van aard	4	15%
Minder mogelijkheden	3	12%
Geen	2	8%
Onpartijdig	2	8%
Meer taken	2	8%
Aansprakelijkheid	2	8%
Andere expertise	1	4%
Monopolie	1	4%
<b>Totaal</b>	<b>26</b>	<b>100%</b>

Een geheimhoudingsplicht wordt door respondenten het vaakst genoemd als onderscheidend kenmerk. Een respondent gaf bijvoorbeeld aan dat:

“De notaris is minder in staat onderzoek te doen. Hij is wel sneller zelf verantwoordelijk voor als de melding ten onrechte wel of niet wordt gedaan (vergelijk de banken waar alleen boetes worden opgelegd). De notaris heeft een ministerieplicht en een geheimhoudingsplicht, die voor andere Wwft-instellingen niet of in (veel) mindere mate spelen. Als een melding wordt opgevolgd, is het ook vaak ook volstrekt duidelijk dat die melding van de notaris vandaan moet komen.”

Daarnaast geven respondenten aan dat zij over minder informatie beschikken dan personen die bij andere Wwft-instellingen werkzaam zijn. Zo gaf een respondent bijvoorbeeld aan dat:

“De notaris is (onbezoldigd) ambtenaar, noblesse oblige. De notaris zit in het proces wel vaak helemaal achterin en beschikt niet altijd over de informatie die andere ketenpartners wel hebben.”

De poortwachtersrol in het vennootschapsrecht kent een aantal wettelijke vereisten geregeld in de Wwft en Wna, zoals in hoofdstuk 2 besproken. De respondenten konden aangeven wat volgens hen de belangrijkste wettelijke vereisten zijn voor de uitoefening van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht. Respondenten konden maximaal drie wettelijke vereisten noemen in een open tekstveld. Ook deze antwoorden hebben we gecategoriseerd in enkele overstijgende onderwerpen. De gecategoriseerde antwoorden staan in tabel 3.8.

De belangrijkste vereisten van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht is volgens de respondenten het *cliëntenonderzoek*. 64% van de respondenten noemt het cliëntenonderzoek als een van de belangrijkste wettelijke vereiste. Daarnaast wordt ook onderzoek naar *herkomst middelen* door veel respondenten (48%) genoemd als een van de belangrijke vereiste.

Tabel 3.8: De belangrijkste wettelijke vereisten van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht volgens respondenten (n=56)

Categorie	n	%
Cliëntenonderzoek	36	64%
Herkomst middelen	27	48%
Ultimate Beneficial Owners (UBO)	19	34%
Doel transactie	14	25%
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	12	21%
Meldplicht	10	18%
Wet op het notarisambt (Wna)	2	4%
Politically Exposed Person (PEP)	2	4%
Grensoverschrijdende verrichtingen	2	4%
Overig	18	32%
Onbekend/geen antwoord	3	5%

Respondenten konden maximaal drie belangrijke vereisten noemen bij de beantwoording van deze vraag. Indien een respondent meerdere antwoorden heeft gegeven die als hetzelfde gecategoriseerd konden worden, is dit slechts eenmaal meegenomen.

Bij een ongebruikelijke transactie dienen notarissen een melding te maken bij de FIU (zie paragraaf 2.1.1). Een beperkt deel van de respondenten geeft aan dat er aanvullende informele regels zijn wanneer een notaris zou moeten melden. 11 respondenten geven aan dat er een of meer informele regels gelden. De informele regels die ten minste driemaal worden genoemd zijn:

- Bij een vermoeden dient er gemeld te worden (5 respondenten)
- Bij meerdere publicaties in BFT dient er gemeld te worden (3 respondenten)
- Bij een bijzondere transactie dient dit gemeld te worden (3 respondenten)

Tijdens de uitoefening van de poortwachtersrol ervaart een groot deel van de respondenten een of meer dilemma's, of heeft deze in het verleden ervaren tijdens de uitoefening ervan. 37 respondenten hebben een of meer dilemma's omschreven. De antwoorden hebben we gecategoriseerd in enkele overstijgende onderwerpen. De gecategoriseerde antwoorden staan in tabel 3.9.

*Tabel 3.9: Dilemma waarbij getwijfeld wordt of er een respondent wel of niet moet/kan/wil melden bij FIU vanuit de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht (n=37)*

Categorie	n	%
Inhoudelijke toepassing	19	51%
Toepassing definitie	13	35%
Veiligheid	9	24%
Overig	8	22%
Geen indicaties maar wel onbetrouwbaar	6	16%
Prioritering	5	14%
Vervolg in de keten	4	11%
Geheimhouding	2	5%
Subjectiviteit	2	5%
Wel indicaties maar niet onbetrouwbaar	2	5%
Onbekend/geen antwoord	1	3%

Respondenten konden maximaal vijf dilemma's noemen bij de beantwoording van deze vraag. Een groot deel van de genoemde dilemma's betreffen een inhoudelijke toepassing of een daadwerkelijke casus die heeft gespeeld. 51% van de respondenten heeft ten minste een inhoudelijk dilemma ervaren bij de uitoefening van de poortwachtersrol. Enkele voorbeelden zijn:

“Een cashbetaling van in totaal EUR 18.000 aan zes verschillende personen (zes x EUR 3.000). Onder of boven de meldgrens? Zijn het zes verschillende transacties, of is het één transactie?”

“Indien cliënten last minute besluiten om transactiegelden op een andere manier te voldoen (niet langer in cash, maar met verrekening of lening bijvoorbeeld).”

“Koopsom aandelen is slechts globaal onderbouwd.”

Daarnaast geeft een deel van de respondenten (35%) aan dat er volgens hen onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte en toepassing van definities, bijvoorbeeld:

“Onduidelijkheid omtrent wel/niet (mogen) continueren van dienstverlening bij melding.”

Andere dilemma's die meermaals voorkomen zijn zorgen rond veiligheid van notarissen (24%) en het gevoel dat er iets mis is met de transactie, maar er geen feitelijke indicaties zijn (16%).

### **3.4.1 Invulling poortwachtersrol door subgroepen**

Vrijwel alle subgroepen ervaren in de meerderheid dat de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht zich onderscheidt van de poortwachtersrol van andere Wwft-instellingen. Steeds geeft circa 60% aan de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht onderscheidend te vinden en steeds geeft circa 10 % aan de poortwachtersrol niet onderscheiden te vinden. Slechts bij twee subgroepen zien we hier een afwijking in:

- Toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen geven minder vaak (39%) aan de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht onderscheidend te vinden en relatief vaak (50%) dat ze het niet weten.

- Respondenten die buiten het vennootschapsrecht werken, geven vaker aan (20%) dat ze de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht niet onderscheidend vinden en minder vaak dat ze dit wel onderscheidend vinden (53%).

Ook bij de wettelijke vereisten van de poortwachtersrol is geen duidelijk verschil te zien tussen de verschillende subgroepen. Het cliëntenonderzoek en de controle op de herkomst van middelen wordt door elke subgroep als een van de belangrijkste vereisten gezien.

### Eenpitters

Vijf eenpitters hebben deze vragenlijst ingevuld. Een eenpitter in dit onderzoek is een notaris die op een notariskantoor werkt waar geen andere notaris, toegevoegd notaris of kandidaat-notaris werkzaam is. Als belangrijke wettelijke vereisten van de poortwachtersrol noemen deze vijf eenpitters de volgende onderwerpen:

- Cliëntenonderzoek (5 respondenten)
- UBO (3 respondenten)
- Doel transactie (2 respondenten)
- Herkomst middelen (2 respondenten)
- Meldplicht (2 respondenten)

De respondenten noemen geen aanvullende informele regels die notarissen zouden moeten hanteren bij de uitoefening van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht.

Twee respondenten geven aan een of meer dilemma's te ervaren bij de uitoefening van de poortwachtersrol in relatie tot het melden van situaties:

*"Relatief klein belang."*

*"Transactie die verdacht aanvoelt maar waar geen objectieve indicatie is dat er iets niet klopt?"*

### 3.5 Risico's en maatregelen

In deze paragraaf kijken we naar de risico's die door respondenten worden ervaren tijdens de uitoefening van de poortwachtersrol van het notariaat in het vennootschapsrecht. Eerst kijken we naar de verschillende type risico's die worden ervaren. Vervolgens kijken we naar de rol van de notaris en het notariskantoor hierin en beschrijven we welke maatregelen genomen kunnen worden volgens de respondenten.

Aan respondenten is gevraagd welke risico's zij zien bij de uitoefening van de poortwachtersrol in het notariaat in het vennootschapsrecht. Respondenten konden maximaal drie risico's omschrijven in een open tekstveld. De antwoorden hebben we gecategoriseerd in enkele antwoordcategorieën. De gecategoriseerde antwoorden staan in tabel 3.10. De respondenten zien overwegend drie type risico's: veiligheidsrisico's, aansprakelijkheidsrisico's en risico's op een foutieve analyse. Bijna de helft van de respondenten (49%) zien dat de uitoefening van de poortwachtersrol tot veiligheidsrisico's leidt. Antwoorden die respondenten geven, zijn bijvoorbeeld:

“Repercussies van cliënten waarbij een melding is gedaan bij het FIU.”

“Angst voor eventuele gevolgen melding ongebruikelijke transactie (risico van bedreiging).”

Daarnaast geeft een relatief groot deel van de respondenten ook aan dat zij aansprakelijkheid (33%) en een onjuiste analyse (28%) als risico zien. Voorbeelden van antwoorden:

“Tuchtrechtelijke aansprakelijkheid riskeren zonder middelen om goed te kunnen onderzoeken.”

“Onjuiste analyse vanwege gebrek aan opsporingsmogelijkheden/bevoegdheden.”

Commerciële risico's worden minder vaak als belangrijk risico genoemd. Slechts 8% van de respondenten noemt concurrentie als een van de risico's en 3% noemt het verlies aan klanten als één van de risico's.

Tabel 3.10: De belangrijkste risico's waaraan de beroepsgroep wordt blootgesteld in relatie tot het uitoefenen van de poortwachtersrol van het notariaat in het vennootschapsrecht? (n=36)

Categorie	n	%
Veiligheid	19	49%
Aansprakelijkheid	13	33%
Onjuiste analyse	11	28%
Shoppedrag	7	18%
Meewerken aan foute onderneming	5	13%
Werkdruk	4	10%
Misleiding	3	8%
Afhankelijkheid	3	8%
Concurrentie	3	8%
Geheimhouding	3	8%
Stroman	3	8%
Geen controle	2	5%
Reputatie schade	2	5%
Fragmentatie	1	3%
Verlies klant	1	3%
Overig	9	23%

Respondenten konden maximaal drie risico's noemen bij de beantwoording van deze vraag.

De veiligheidszorgen van notarissen lijken niet geheel ongegrond. Een groot deel van de respondenten (52%) geeft aan een of meer keer te zijn geïntimideerd of bedreigd tijdens het uitvoeren van werkzaamheden, waarvan een deel (11%) meer dan eens geïntimideerd of bedreigd is.

De meeste respondenten geven aan dat zij ervaren dat de kenmerken van een notariskantoor van invloed zijn op de risico's. 32 van de 43 respondenten (74%) die de vraag hebben beantwoord geven aan de kenmerken van een notariskantoor van invloed zijn. De overige 26% geeft aan dit niet te weten. Kenmerken die meermaals (ten minste driemaal) zijn genoemd door respondenten zijn: omvang kantoor (20 respondenten), geografische ligging (4 respondenten), laag tarief (4 respondenten) en de deskundigheid van medewerkers (8 respondenten). Vooral kenmerken gerelateerd aan de omvang van het notariskantoor hebben volgens deze respondenten invloed dus op de risico's. Kleinere kantoren, specifiek eenpitters, hebben

vaak minder middelen om te poortwachtersrol uit te voeren of ervaren een grotere werkdruk, aldus deze respondenten. De geografische ligging kan de kwetsbaarheid vergroten als de geografische afstand tussen het kantoor en de cliënt groot is (2 respondenten) of er veel concurrentie in de regio is (2 respondenten).

Volgens tabel 3.9 ervaart 13% van de respondenten een risico om (bewust of onbewust) mee te werken aan het faciliteren van (foutieve) onderneming die door criminaliteit wordt gebruikt voor bijvoorbeeld witwassen. Het lijkt daarmee geen groot risico die notarissen voor zichzelf zien. Een groter gedeelte (55%) geeft echter aan dat zij voorbeelden kennen van het inadequaaf handelen van een notaris in relatie tot de poortwachtersrol. De voorbeelden die worden gegeven gaan vooral over het niet of zeer beperkt uitvoeren van een onderzoek of controle op cliënt of herkomst middelen. Het meewerken met een foutieve onderneming door indirecte of passieve facilitering wordt dus door respondenten als een reëel risico beschouwd.

Inadequaaf handelen van notarissen, met als risico dat notarissen actief of indirect meewerken met een foutieve onderneming, wordt volgens respondenten voldoende ondervangen. De grote meerderheid (72%) geeft aan dat inadequaaf handelen van een notaris in het vennootschapsrecht voldoende wordt aangepakt. Respondenten motiveren dit voornamelijk door te verwijzen naar audits, toezicht (achteraf) en collegiale intervisie.

Het uitvoeren van de poortwachtersrol door het notariaat in het vennootschapsrecht brengt dus veiligheidsrisico's, aansprakelijkheidsrisico's en risico's op een onjuiste analyse met zich mee. Om risico's tegen te gaan, zijn verschillende maatregelen mogelijk. Een aantal mogelijke maatregelen staan in tabel 3.11. De meerderheid van de respondenten (65%) geeft aan dat een meldpunt of loket voor advies voor hen behulpzaam kan zijn voor de uitoefening van de poortwachtersrol. Overige maatregelen (protocollen, opnemen in de opleiding(en) of training/coaching) worden minder vaak genoemd. Een aantal respondenten (43%) gaf zelf nog suggesties voor om de risico's te mitigeren. De belangrijkste zijn:

- Anoniem kunnen melden (4 respondenten)
- Bieden van informatie, registers of tool om de poortwachtersfunctie uit te oefenen (8 respondenten)

Tabel 3.11: Wat is er nodig om notarissen te ondersteunen tegen de door u genoemde risico's? (n=46)

Antwoord	n	%
Meldpunt of loket voor advies/helpdesk	30	65%
Opnemen in de beroepsopleiding	19	41%
Protocollen	17	37%
Opnemen in de postacademische opleiding/permanente educatie	15	33%
Training/coaching als na/bijbscholing	15	33%
Opnemen in de Universitaire opleiding Notarieel Recht	13	28%
Anders, namelijk...	20	43%

### 3.5.1 Risico's volgens subgroepen

De verschillende subgroepen zien overwegend dezelfde grote risico's: veiligheidsrisico's, aansprakelijkheidsrisico's en risico's op een foutieve analyse. In tabel 3.12 vallen de volgende risico's op:

- Notarissen die werkzaam zijn bij kleine kantoren zien relatief vaak aansprakelijkheid als een bijkomend risico.
- Toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen in het vennootschapsrecht zien een onjuiste analyse relatief vaak als bijkomend risico.
- Notarissen die werkzaam zijn bij een groot kantoor zien shopgedrag<sup>3</sup> van cliënten als relatief vaak als risico.
- Vooral toegevoegd notarissen – of kandidaat-notarissen ervaren werkdruk als een risico.

Tabel 3.12: De belangrijkste risico's waaraan de beroepsgroep wordt blootgesteld

Categorie	Notaris (n=25)	Kandidaat- notaris (n=14)	Klein kantoor (n=18)	Groot kantoor (n=21)	Binnen vennoot-schaps- recht (n=26)	Buiten vennoot-schaps- recht (n=13)
Shopgedrag	24%	7%	11%	24%	19%	15%
Aansprakelijkheid	36%	29%	39%	29%	38%	23%
Veiligheid	52%	43%	44%	52%	46%	54%
Meewerken aan foute onderneming	8%	21%	17%	10%	12%	15%
Onjuiste analyse	24%	36%	28%	29%	31%	23%
Werkdruk	4%	21%	6%	14%	12%	8%

*Alleen de risico's zijn in de tabel meegenomen die ten minste door 20% van een subgroep zijn genoemd.*

In tabel 3.13 staan de opvattingen en ervaringen over risico's bij het oefenen van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht van de verschillende subgroepen weergegeven. Opvattingen van verschillende subgroepen verschillen over het algemeen beperkt van elkaar. Slechts de subgroep *voornamelijk buiten het vennootschapsrecht* valt op. Deze komen vaker met bedreigingen en intimidatie in aanraking en denken minder vaak dat kenmerken van het notariskantoor hierop van invloed zijn.

Tabel 3.13: Risico's aan de hand van stellingen volgens subgroepen

Stelling	Notaris	Kandidaat notaris	Klein kantoor	Groot kantoor	Binnen vennootschapsrecht	Buiten vennootschapsrecht
Ik denk dat kenmerken van een notariskantoor van invloed zijn	75% (n=28)	73% (n=15)	71% (n=21)	77% (n=22)	86% (n=28)	53% (n=15)
Ik kan een voorbeeld geven van inadequaaf handelen van een notaris	54% (n=28)	57% (n=14)	57% (n=21)	52% (n=21)	57% (n=28)	50% (n=14)
Ik vind dat inadequaaf handelen voldoende wordt aangepakt	71% (n=28)	73% (n=15)	71% (n=21)	73% (n=22)	79% (n=28)	60% (n=15)
Ik ben een of meer keer bedreigd of geïntimideerd	55% (n=29)	47% (n=15)	50% (n=22)	55% (n=22)	41% (n=29)	73% (n=15)

### Eenpitters

Twee eenpitters noemen een of meer risico's die zij zien bij de uitoefening van de poortwachtersrol. In totaal worden er drie risico's benoemd:

*"Bestraft worden door toezichthouder (i.p.v. advies hoe het beter kan)."*

*"Wraakacties vanuit criminele circuit."*

*"Alle verantwoordelijkheid bij de notaris; notaris wordt gezien als opsporingsambtenaar."*

Door ten minste een respondent wordt een aansprakelijkheidsrisico gezien en door ten minste een respondent een veiligheidsrisico. Twee respondenten geven aan wel eens (een enkele keer) bedreigd te zijn tijdens hun werkzaamheden als notaris. Een respondent geeft aan nooit bedreigd of geïntimideerd te zijn. Drie eenpitters hebben aangegeven wat ze denken nodig te hebben om hen te ondersteunen tegen de risico's. Tweemaal wordt training/coaching genoemd als ondersteunende maatregel. Overige maatregelen worden minder vaak genoemd. Het inrichten van een meldpunt of loket is volgens deze respondenten niet nodig.

## 3.6 Kwetsbaarheden die notarissen ervaren

De survey biedt ons inzichten over de kwetsbaarheden die door notarissen worden ervaren bij de uitoefening van de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht. Ook zien we enkele beschermende factoren terugkomen in de analyse van de vragenlijst. In tabel 3.14 hebben we deze kwetsbaarheden en beschermende factoren samengevat.

### *Kwetsbaarheden*

De meeste respondenten werken in hun kantoor niet samen met andere beroepsgroepen en/of in een kantoor met een interdisciplinaire samenwerking. De (interne) controle vanuit andere beroepsgroepen is daarmee, in ieder geval voor de notarissen uit de steekproef, beperkt.

Vooraf notarissen buiten het vennootschapsrecht en toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen ervaren de rol als complex. Zij geven aan minder vaak te weten hoe en wanneer te handelen. Er lijkt een bepaalde mate van ervaring en kennis noodzakelijk voor een adequate invulling van de poortwachtersrol. Dit maakt de poortwachtersrol bij deze subgroepen kwetsbaarder dan voor meer ervaren respondenten.

Bij de uitoefening van de poortwachtersrol van het notariaat in het vennootschapsrecht worden door veel respondenten dilemma's ervaren in de uitvoering. Bij de uitoefening wordt vaak eerst en alleen naar de wettelijke vereisten gekeken, voornamelijk het cliëntenonderzoek en onderzoek naar de herkomst van middelen. Het doel en de aard van de transactie lijkt minder aandacht te krijgen. Er is bij de respondenten dus veel aandacht voor de uitvoering van de poortwachtersrol maar het is dan ook de vraag zij ook aandacht hebben voor het idee achter de poortwachtersrol.

Een meerderheid van de respondenten ervaart de poortwachtersrol niet als een behulpzaam middel om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan. Notarissen die voornamelijk in het vennootschapsrecht werkzaamheden uitvoeren, lijken wat meer scepsis te hebben over de poortwachtersrol als instrument om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan. Twijfels over de nut en noodzaak van het instrument kan de werking en juiste uitvoering beïnvloeden.

Volgens de respondenten onderscheidt de poortwachtersrol in het vennootschapsrecht zich van die van andere poortwachtersrollen door de geheimhoudingsplicht, de persoonlijke aansprakelijkheid en het gebrek aan informatie om de rol op een juiste wijze uit te oefenen. De geheimhoudingsplicht maakt een poortwachter vatbaar voor intimidatie en bedreiging. De persoonlijke aansprakelijkheid en het gebrek aan informatie maakt een poortwachter vatbaar voor passief faciliteren.

In navolging op het voorgaande ervaren veel notarissen, toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen inderdaad veiligheidsrisico's bij het uitvoeren van de poortwachtersrol. Ongeveer de helft van de respondenten heeft bedreiging of intimidatie ervaren tijdens het uitvoeren van de poortwachtersrol. Volgens notarissen maakt de poortwachtersrol hen, mede door het gebrek aan anonimiteit, dus kwetsbaar voor bedreigingen en intimidatie waardoor ze mogelijk kunnen worden beïnvloed in de uitoefening van hun rol.

Naast veiligheidsrisico zien kleinere notariskantoren aansprakelijkheidsrisico's als bijkomend risico. Toegevoegd notarissen of kandidaat-notarissen zien echter vooral een onjuiste analyse als bijkomend risico voor de beroepsgroep.

Eenpitters zien net als de andere respondenten veiligheidsrisico's en aansprakelijkheidsrisico's. Twee van de drie respondenten geeft aan wel eens bedreigd of geïntimideerd te zijn. Net als andere respondenten geven zij aan de wettelijke eisen te kennen maar geen gebruik te maken van informele regels om de poortwachtersrol uit te oefenen.

*Tabel 3.14: Kwetsbaarheden en beschermende factoren op basis van de survey*

<b>Kwetsbaarheid</b>	<b>Subgroep</b>
Beperkt intercollegiaal overleg	Alle subgroepen
Poortwachtersrol wordt als complex gezien	Kandidaat-notarissen/ notarissen werkzaam buiten het vennootschapsrecht
Poortwachtersrol wordt niet als behulpzaam gezien	Notarissen binnen het vennootschapsrecht
Eisen die de overheid stelt worden als irreëel beschouwd	Alle subgroepen
Inhoudelijke dilemma's ervaren bij de uitoefening van de poortwachtersrol	Alle subgroepen
Ervaren veiligheidsrisico's	Alle subgroepen
Ervaren aansprakelijkheidsrisico's	Notarissen werkzaam bij kleinere kantoren en eenpitters
Ervaren risico's voor een onjuiste analyse	Kandidaat-notarissen

Beschermende factor	Subgroep
Notariskantoren werken slechts beperkt internationaal	Alle subgroepen
Geen ervaren kennishiaat bij uitvoering van poortwachtersrol	Notarissen binnen het vennootschapsrecht
Spanningsveld tussen ondernemerschap en poortwachtersrol van ondergeschikt belang	Alle subgroepen

### *Beschermende factoren*

Weinig respondenten geven aan dat hun notariskantoor een (voornamelijk) internationaal karakter heeft. De resultaten uit de literatuurstudie laten zien dat internationale kantoren kwetsbaarder kunnen zijn aangezien deze, zo is de aanname, meer met volmachten zullen werken en dus minder met direct cliëntencontact van doen hebben (zie paragraaf 2.1.1).<sup>4</sup> Zowel eenpitters als notarissen die werkzaam zijn in kantoren met meerdere notarissen werken voornamelijk nationaal. Een beperkt deel van de respondenten is daarmee kwetsbaar in de zin dat zij internationaal zijn en (daarom) met volmachten werken. De uitvoering vindt voornamelijk op nationaal niveau plaats.

De meeste respondenten ervaren geen kennishiaat in de uitvoering van de poortwachtersrol. De respondenten weten over het algemeen goed wanneer zij moeten handelen en wat zij moeten doen bij de uitvoering van de poortwachtersrol bij verdachte situaties.

Tot slot benadrukken weinig respondenten de commerciële risico's die gepaard gaan met de uitoefening van de poortwachtersrol, bijvoorbeeld het risico op het verlies van klanten. Dit betekent dat er grotere risico's worden ervaren door respondenten in het notariaat of dat zij dit niet als groot of belemmerend risico zien. Op basis van de analyse van de vragenlijst is dus te concluderen dat het spanningsveld tussen ondernemerschap en de poortwachtersrol, in de perceptie van de respondenten, een beperkte rol speelt bij de uitoefening van de poortwachtersrol. Dit maakt deze notarissen minder kwetsbaar voor actieve facilitering.

## **3.7 Conclusies**

Op basis van de survey zien we een aantal kwetsbaarheden die een adequate uitoefening van de poortwachtersrol in het notariaat kunnen beïnvloeden. Ten eerste lijkt er enige scepsis te zijn over de effectiviteit van de poortwachtersrol als instru-

ment om georganiseerde criminaliteit te gaan vragen op bij de respondenten. Ten tweede ervaart een groot deel van de respondenten veiligheidsrisico's. De meerderheid van de respondenten is een keer of meerdere keren bedreigd of geïntimideerd. Ten derde wordt er een informatieachterstand ervaren, door een gebrek aan middelen, die een juiste oordeelsvorming in het cliëntenonderzoek in de weg zit.

## Eindnoten

1. Alle personen die hebben deelgenomen aan deze survey, verrichten op enigerlei wijze dienstverlening binnen het vennootschapsrecht. De mate waarin varieert.
2. De onderzoekers zijn zich ervan bewust dat toegevoegd notaris dichterbij de notaris staat als er wordt gekeken naar opleidingsniveau en werkzaamheden. Dit is echter niet het spanningsveld dat in deze analyse wordt onderzocht.
3. Een aantal respondenten geeft aan dat andere notariskantoren minder strikt de poortwachtersrol kunnen uitoefenen. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat criminelen gemakkelijk door het proces komen. Mocht een notaris strikter op de regels zitten, dan gaan criminelen gemakkelijk naar een andere notaris.
4. In deze studie is niet onderzocht in hoeverre internationale kantoren daadwerkelijk minder werken met direct cliëntencontact. Dit was geen onderdeel van het onderzoek. Op basis van de genoemde literatuur kan echter wel gesteld worden dat het een potentiële risicofactor kan zijn waarmee rekening dient te worden gehouden.

# 4

## Casuïstiek en recht

Om inzicht te krijgen in de wijze waarop notarissen risico's ondervinden in de adequate uitvoering van hun poortwachtersrol, hoe zij bejegend worden vanuit de toezichthouders en hoe notarissen hiermee omgaan, hebben we 29 uiteenlopende zaken geanalyseerd waarin notarissen naast andere actoren, een faciliterende rol hebben gespeeld. Het betreft twee casussen van Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC) vanaf 2020 en 27 tuchtrechtelijke zaken vanaf 2013. In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste bevindingen die uit de analyse van deze uiteenlopende zaken naar voren zijn gekomen.

### 4.1 Analyse van de RIEC-casuïstiek

De inventarisatie binnen de landelijke RIEC's leverde vijf (geanonimiseerde) casussen op. Op basis van informatie van de Belastingdienst, FIOD, gemeente en politie is door medewerkers van het RIEC in deze casussen een beschrijving gemaakt van de faciliterende rol van de notaris bij criminele activiteiten. Slechts twee casussen hadden uitsluitend betrekking op het vennootschapsrecht; de andere zaken betroffen vastgoedtransacties. Aangezien het vennootschapsrecht in deze drie zaken geen rol speelde, hebben we die buiten de analyse gelaten. Toch bieden de twee casussen vanuit de beperkte beschikbaarheid van data waardevolle inzichten in mogelijke kwetsbaarheden en indicatoren voor (on)bewuste facilitering van ondermijnende criminaliteit door notarissen in het vennootschapsrecht, maar ook in de blik van het RIEC op de materie. Deze lichten we in de volgende paragraaf verder toe.

#### 4.4.1 Risico's en indicatoren van facilitering

Casus 1 richt zich op twee notarissen van een kantoor dat verantwoordelijk is voor de oprichting van 45 rechtspersonen in de taxibranche. Uit de casusbeschrijving blijkt niet in welke periode deze rechtspersonen zijn opgericht. De belastingdienst

concludeert wel dat een groot deel van deze taxibedrijven niet aan de fiscale verplichtingen voldoet, zoals belasting betalen en belastingaangifte doen. Binnen deze casus signaleert het RIEC verschillende indicatoren die kunnen wijzen op facilitering door de betrokken notarissen. Allereerst is het notariskantoor relatief vaak betrokken bij oprichtingen van bedrijven buiten de eigen regio. De taxibedrijven die door het kantoor zijn opgericht zijn verspreid over heel Nederland, en niet uitsluitend in de directe regio van het notariskantoor. Het RIEC merkt op dat het opvallend is dat ondernemers uit het hele land juist dit notariskantoor weten te vinden. Dit roept bij hen de vraag op waarom deze bedrijven kiezen voor een kantoor buiten hun eigen regio? Het RIEC doet hier verder geen uitspraken over maar wellicht spelen daarbij criminele motieven een rol. Wanneer een notaris tekortschiet in het uitvoeren van adequaat cliëntenonderzoek, kan dit voor malafide ondernemingen voldoende reden zijn om bewust de extra afstand af te leggen. Het kan voor notarissen daarom risicovol zijn om cliënten buiten de eigen regio aan zich te binden. **Geografische afstand** komt in deze casus dus als indicator van facilitering naar voren.

Eén van de notarissen die in casus 1 naar voren komt, heeft samen met zijn partner een bedrijf dat zich richt op juridische dienstverlening. Het RIEC concludeert dat rechtspersonen die worden opgericht op basis van de werkzaamheden van juridische dienstverleners een risico vormen. Deze dienstverleners treffen voorbereidingen voor het oprichten van rechtspersonen waardoor deze namelijk ontzettend snel kunnen worden opgericht. Hoewel het RIEC verder niet over dit risico uitweidt, concluderen wij vooruitlopend op de interviews met de professionals dat gebruik van juridische dienstverleners kan wijzen op facilitering door notarissen. Het vertrouwen op voorwerk van **juridische dienstverleners** en het versneld oprichten van vennootschappen kan namelijk ten koste gaan van het verscherpte cliëntenonderzoek dat noodzakelijk kan zijn.

In deze casus komt ook de **taxibranche** naar voren als indicator van facilitering. De Belastingdienst signaleert dat in de txisector relatief vaak belastingfraude voorkomt. Bij meerdere van de 45 opgerichte bedrijven is daadwerkelijk fraude vastgesteld: minstens 26 bedrijven voldoen niet aan hun fiscale verplichtingen en drie zijn onderwerp van strafrechtelijk onderzoek door de FIOD. Het RIEC concludeert dat de notaris waarschijnlijk onvoldoende cliëntenonderzoek heeft verricht, al blijft diens precieze rol onduidelijk. Ook concludeert het RIEC dat de taxibranche een hoog-risicosector vormt, waarin van de notaris extra alertheid wordt verwacht. Dit sluit aan bij de Leidraad Wwft, die benadrukt dat sectoren met veel contant geldverkeer een verhoogd risico kennen en daarom verscherpt cliëntenonderzoek vereisen.<sup>1</sup> Casus 2 heeft betrekking op twee notarissen die in 2022 betrokken waren bij de oprichting van meerdere bv's die werden gebruikt om btw-fraude te plegen. Deze

ondernemingen stonden op naam van persoon A. Persoon A was bestuurder van verschillende stichtingen. Het RIEC stelt dat het oprichten van **stichtingen** risicovol kan zijn. Het RIEC verwijst daarbij naar onderzoek van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV), waaruit blijkt dat stichtingen door bepaalde kenmerken aantrekkelijk zijn voor criminelen om in te zetten voor illegale activiteiten.<sup>2</sup> Zo kunnen stichtingen fungeren als dekmantel voor witwassen en als instrument voor diverse vormen van fraude. Voor het oprichten van een stichting hoeft de cliënt slechts eenmalig voor de notaris te verschijnen, waarna bestuurders zelf (op afstand) wijzigingen met betrekking tot de stichting (of elke andere rechtspersoon) kunnen melden bij de KvK. Ook kan met een stichting een zakelijke rekening worden geopend en is er verminderde financiële transparantie. Omdat het oprichten van stichtingen een onderdeel van de werkzaamheden is die notarissen in het vennootschapsrecht verrichten, zouden we hier niet spreken van een indicator. Wel blijkt uit de casus en onderzoek van het CCV dat oprichting van stichtingen een risico op facilitering van criminaliteit met zich meebrengen.

In beide casussen zijn oprichtingen gedaan waarbij gebruik gemaakt is van **volmachten**. In casus 1 concludeert het RIEC dat de openbare aktes van de oprichting van de taxibedrijven online terug te vinden zijn en dat meermaals gebruik is gemaakt van een volmacht. Het RIEC stelt dat dit een risico-indicator is omdat criminelen zelf onder de radar kunnen blijven en niet voorkomen in de aktes. In casus 2 werd nogmaals duidelijk hoe risicovol deze werkwijze kan zijn. De bedrijven die door de belastingdienst als frauduleus werden aangeschreven hadden gemeen dat ze via een volmacht waren opgericht. Daarnaast deed de betrokken notaris in deze casus driemaal melding bij de FIU van ongebruikelijke transacties, telkens met betrekking tot contante betalingen die via een tussenpersoon werden voldaan. Hoewel de notaris zelf erkende dat de transacties ongebruikelijk waren, bleek het in geen van de drie gevallen mogelijk om de feitelijke bestuurders van de betreffende bv's te achterhalen. Ook het oprichten van rechtspersonen via volmachten is voor de notaris onderdeel van zijn werkzaamheden in het vennootschapsrecht. We spreken daarom wederom niet van een indicator van facilitering, maar concluderen in lijn met de bevindingen van het RIEC dat deze oprichtingen risico's op facilitering met zich meebrengen.

#### 4.1.2 Blinde vlekken

De RIEC-casussen bieden belangrijke inzichten in (vermeende) risicovolle kenmerken in de werkzaamheden van notarissen in het vennootschapsrecht. Toch blijft de precieze rol van de notarissen binnen de casussen onduidelijk. Hoewel een van de doelen van de casusbeschrijvingen is om te achterhalen in hoeverre de notarissen

verwijtbaar betrokken zijn bij malafide constructies concludeert het RIEC in beide casussen dat nog onduidelijk is of de notarissen bewust faciliterende activiteiten verrichten. De casussen besluiten met de bevinding dat meer onderzoek nodig is naar de faciliterende rol van de notarissen en de samenwerking die zij hebben met de personen achter de criminele bedrijven.

## 4.2 Analyse van tuchtuitspraken

Een selectie binnen tuchrecht.overheid.nl vanaf 1-1-2013 op het domein van de notarissen levert in totaal 2030 unieke uitspraken vanuit alle Kamers voor het notariaat. Een tweede selectie binnen het domein 'ondernemingsrecht' levert in combinatie met de eerdere criteria 180 dossiers op. Wanneer we 'poortwachtersrol' aan de selectie toevoegen komen 28 uitspraken naar voren, waarvan er acht relevant blijken voor dit onderzoek. In samenwerking met een professional van het BFT zijn nog 19 uitspraken aan de analyse toegevoegd waardoor tot een totaal aantal van 27 tuchtrechtelijke zaken is geselecteerd waarin de poortwachtersrol van de notaris in het ondernemingsrecht centraal stond. In al deze zaken trad het BFT als klager op.<sup>3</sup>

Ter bevordering van de leesbaarheid van dit hoofdstuk is een volledig overzicht van de geanalyseerde zaken opgenomen in bijlage 1. In alle geselecteerde zaken speelt het vennootschapsrecht een rol en draait de tuchtrechtszaak om de wijze waarop notarissen hun poortwachtersrol binnen dit rechtsgebied hebben uitgevoerd. Op basis van een quickscan van de eerste vijf zaken is een analyseformat ontwikkeld in Excel. Per zaak zijn de relevante feiten, de klachten in het kader van de poortwachtersrol, het verweer van de betrokken notaris en het oordeel van de tuchtrechter in kaart gebracht. Deze werkwijze maakte het mogelijk om patronen en terugkerende elementen in de uitspraken te identificeren en om inzicht te verkrijgen in de formele en informele grenzen en eisen die de tuchtrechter stelt aan de poortwachtersrol. Daarnaast biedt de analyse inzicht in het gevoerde verweer en in mogelijke verklaringen voor het (on)bewust faciliteren van criminaliteit.

Gezien het aantal zaken is het ondoenlijk iedere zaak afzonderlijk uitvoerig te bespreken. In plaats daarvan richt de analyse zich op de gemeenschappelijke thema's en patronen die in deze 27 zaken naar voren komen. Op basis daarvan worden algemene conclusies geformuleerd die relevant zijn voor het geheel van de onderzochte uitspraken. Overkoepelend zien we dat het oordeel van de tuchtrechter in het kader van de poortwachtersrol bovenal berust op (1) de verplichting tot het uitvoeren van (verscherpt) cliëntenonderzoek, (2) de verplichting tot dienstweigering en (3) de verplichting tot het doen van een melding bij FIU. De tuchtrechter beoordeelt in de geanalyseerde zaken of een notaris binnen deze kaders heeft gehandeld zoals

van de notaris verwacht mag worden. Binnen deze kaders kunnen enkele specifieke eisen van de tuchtrechter worden aangemerkt. Deze eisen en verwachtingen, die bestaan op grond van de Wwft, lichten we hieronder toe. Dit geeft inzicht in hoe een adequate uitoefening van de poortwachtersrol er volgens het tuchtrecht uitziet.

### **Rechtspraak.nl**

Voorafgaand aan de analyse van tuchtrechtzaken, hebben we in samenwerking met het RIEC gekeken of het mogelijk was om strafrechtzaken vanuit rechtspraak.nl te selecteren en te analyseren. Met hulp van een artificial intelligence (AI) tool is op basis van 19 zoektermen<sup>4</sup> een selectie gemaakt van relevante zaken binnen de periode 1 augustus 2019 en 31 juli 2024. Omdat een handmatige zoektocht over die periode 7.058 zaken opleverde waarin notarissen op enige wijze voorkomen, was het gebruik van AI-tool cruciaal. Deze tool filterde uiteindelijk 34 zaken van rechtspraak.nl die relevant zouden moeten zijn voor ons onderzoek. Na deze zaken inhoudelijk te hebben bekeken, hebben we geconcludeerd dat er zich geen ‘vennootschapsrechtzaken’ in deze selectie van gepubliceerde strafrechtzaken bevonden. Zowel een handmatige zoekslag als een zoekslag met een AI-tool leverde uitsluitend zaken met betrekking tot het vastgoed op. Zaken met betrekking tot het vennootschapsrecht lijken dus minder vaak voor te komen en met name in het tuchtrecht te worden afgedaan. Als alternatief voor een analyse op rechtspraak.nl hebben we daarom een analyse op tuchtrecht.nl gedaan.

#### **4.2.1 Eisen en verwachtingen over het cliëntenonderzoek**

In alle geanalyseerde tuchtzaken vormt de uitvoering van het cliëntenonderzoek een centraal aandachtspunt. Uit de uitspraken blijkt dat de notaris op grond van de Wwft dient te beschikken over relevante informatie over de achterliggende partijen, hun beweegredenen en het doel en de aard van de transacties. De tuchtrechter beoordeelt in deze zaken of de notaris hiernaar voldoende onderzoek heeft verricht. Daarbij komen uiteenlopende onderzoeksactiviteiten naar voren die in het kader van het cliëntenonderzoek moeten worden uitgevoerd. Voorbeelden van nalatigheid in de context van het cliëntenonderzoek waar de tuchtrechter in de verschillende uitspraken meermaals op wijst zijn:

- Informatie opvragen over cliënten bij beschikbare (deels openbare) registers zoals Basisregistratie Personen (BRP), het Centraal Insolventieregister (CIR) en het Centraal Curatele- en Bewindregister (CCBR);

- Een eenvoudige zoekslag op het internet naar informatie over bijvoorbeeld de woonplaats van cliënten en eventuele tussenpersonen;
- Onderzoek naar (de juistheid van) de hoogte van de koopsom en de waarde van aandelen, bijvoorbeeld door inzicht te krijgen in jaarrekeningen;
- Correspondentie hebben met cliënten en tussenpersonen en deze zorgvuldig vastleggen en kunnen overleggen;
- Verdiepen in redenen voor de beoogde akte en mogelijke gevolgen van de beoogde akte. De notaris moet hiervoor kritische vragen stellen en deze moeten voldoende worden beantwoord;
- Onderzoek doen naar de achterliggende partij bij oprichtingen (UBO).

Uit verschillende uitspraken van de tuchtrechter blijkt dat notarissen bij het uitvoeren van hun onderzoek niet kunnen volstaan met eenzijdige informatie van partijen of tussenpersonen, aangezien notarissen een eigenstandige verantwoordelijkheid dragen voor het onderzoeken en verifiëren van feiten. Daarnaast blijkt het cruciaal dat de notaris de verrichte onderzoeksactiviteiten in het dossier vastlegt. Uit de tuchtzaken volgt dat onderzoeksactiviteiten die niet zijn gedocumenteerd, door de tuchtrechter worden aangemerkt als niet uitgevoerd. In een uitspraak uit 2020 stelt de tuchtrechter bijvoorbeeld dat de betreffende notarissen de Wwft hebben geschonden omdat *“in de dossiers geen correspondentie of aantekeningen zijn aangetroffen waaruit blijkt dat is gevraagd naar het doel en de beoogde aard van de oprichtingen”* (Kamer voor het notariaat Arnhem-Leeuwarden, 18 november 2020, ECLI:NL:TNORARL:2020:31). Wanneer de notaris mondeling aangeeft bepaalde onderzoeksactiviteiten wel te hebben uitgevoerd, oordeelt de tuchtrechter dat dit onvoldoende is. Dit geldt ook voor correspondentie met cliënten.

In 26 zaken oordeelt de tuchtrechter ook over de uitvoering van *verscherpt* cliëntenonderzoek. Op grond van de Wwft eist de tuchtrechter dat de notaris *verscherpt* cliëntenonderzoek uitvoert wanneer deze op de hoogte kan zijn van indicatoren die een verhoogd risico op witwassen zouden kunnen impliceren. In een groot aantal zaken verwijst de tuchtrechter hierbij naar de specifieke leidraad Wwft die door het BFT werd opgesteld.<sup>5</sup> Illusterend hiervoor is een tuchtzaak uit 2019 waarin de tuchtrechter stel dat *“een verscherpt cliëntenonderzoek moet worden uitgevoerd indien de zakelijke relatie of de transactie naar haar aard een hoger risico op witwassen of financiering van terrorisme met zich brengt. Wanneer daarvan sprake kan zijn, is door het BFT uiteengezet in de specifieke leidraad naleving Wwft voor (kandidaat-)notarissen”* (Kamer voor het notariaat 's-Hertogenbosch, 18 maart 2019, ECLI:NL:TNORSHE:2019:2).

## **De specifieke leidraad Wwft voor (kandidaat-) notarissen<sup>6</sup>: Onderzoek**

In hoofdstuk twee introduceerden we kort de algemene leidraad ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme van de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid. Deze leidraad heeft betrekking op alle Wwft-instellingen. Als aanvulling hierop publiceerde het BFT in 2024 een leidraad die specifiek van toepassing is op notarissen, toegevoegd notarissen en kandidaat-notarissen. De specifieke leidraad heeft als doel behulpzaam te zijn bij het toepassen van de verplichtingen vanuit de Wwft. De Specifieke leidraad licht toe hoe de opennormen van de Wwft geïnterpreteerd kunnen worden. Daarbij benadrukt het BFT dat de voorbeelden die in de leidraad genoemd worden niet uitputtend zijn. Omdat deze specifieke leidraad in het merendeel van de geanalyseerde uitspraken terugkomt geven we een beknopte toelichting van de onderzoeksactiviteiten en risico-indicatoren die naar voren komen.

- Het standaard cliëntenonderzoek moet volgens de leidraad bestaan uit:
- cliënt identificeren en zijn identiteit verifiëren aan de hand van een daartoe bestemd document;
- in kaart brengen én begrijpen van eigendom- en zeggenschapsstructuur van de cliënt;
- indien de cliënt een niet-natuurlijk persoon is, identificeren van de uiteindelijk belanghebbende (UBO) bij de verleende dienst en redelijke maatregelen nemen zijn identiteit te verifiëren; Pagina 21/43 Specifieke leidraad voor de naleving van de Wwft
- doel en beoogde aard van de zakelijke relatie vaststellen;
- monitoring (voortdurend volgen) van het risicoprofiel op basis van een eigen risicobeleid;
- de hiermee samenhangende gegevens vastleggen en bewaren in een dossier gedurende vijf jaar na de transactie of het beëindigen van de cliëntrelatie, tenzij wettelijk voorschift anders bepaalt.

De leidraad beschrijft ook dat de notaris op grond van een risicobeoordeling moet bepalen of verscherpt cliëntenonderzoek noodzakelijk is. De Wwft schrijft voor dat verscherpt cliëntenonderzoek nodig is wanneer een hoger risico op witwassen of financieren van terrorisme bestaat. Het BFT biedt in de Specifieke leidraad praktische handvaten, in de vorm van risicofactoren, om de risicobeoordeling vorm te geven. Gezien het grote aantal risicofactoren zullen we hier slechts

enkele voorbeelden opnemen. Het gaat om cliënt-, product-, transactie- en/of geografisch gebonden factoren. Voorbeelden zijn cliënten waarbij veel contant geld beschikbaar is, ondernemingen waarvan in de praktijk is gebleken dat ze vatbaar zijn voor corruptie, producten en transacties die anonimiteit bevorderen door bijvoorbeeld virtuele valuta en gebruik van onnodig complexe vennootschapsstructuren. De Specifieke leidraad omschrijft wel wanneer notarissen verscherpt cliëntenonderzoek moeten uitvoeren, maar laat vrij hoe dit onderzoek er precies uit moet zien.

In meer dan drie kwart van de geanalyseerde zaken benadrukt de tuchtrechter expliciet dat de notaris in kwestie onvoldoende blijkt geeft van een grondige kennis van de Specifieke leidraad en de door het BFT vastgestelde risico-indicatoren. De notaris heeft hierdoor onvoldoende onderzoek uitgevoerd, zo oordeelt de tuchtrechter. Wat veelal onduidelijk blijft, is hoe het verscherpte cliëntenonderzoek er precies uit had moeten zien. De tuchtrechter geeft in de meeste zaken slechts een zeer beperkte toelichting op de wijze waarop het handelen van de notaris afwijkt van hetgeen de notaris had moeten doen. Het knelpunt van de opennormen van de witwaswetgeving blijft bestaan voor de betreffende notarissen, zelfs wanneer zij op zitting zijn geweest en een tuchtrechter zich over de zaak heeft gebogen. Ook een verwijzing naar de specifieke leidraad maakt dit niet duidelijk, omdat daar alleen in staat beschreven wanneer verscherpt cliëntenonderzoek moet worden uitgevoerd. Welke specifieke eisen en verwachtingen aan het verscherpte cliëntenonderzoek kleven, wordt zowel uit de uitspraken als uit de Specifieke leidraad niet geheel duidelijk.

In meerdere zaken concludeert de tuchtrechter dat de notaris voor het cliëntenonderzoek te veel heeft vertrouwd op voorgaande poortwachters (zoals trustkantoren) en collega's van hetzelfde kantoor. De tuchtrechter oordeelt dat de notaris te allen tijde eindverantwoordelijke blijft voor de door hem of haar gepasseerde akten en voor het daaraan voorafgaande onderzoek. Als een notaris zich erop beroept te hebben vertrouwd op het onderzoek van een ander (bijvoorbeeld een andere poortwachtersinstelling), oordeelt de tuchtrechter consequent dat dit beroep de notaris niet ontslaat van de eigen verantwoordelijkheid bij de vervulling van de poortwachtersrol. Hieruit blijkt dat er zeer minimale ruimte is voor samenwerking met betrekking tot het cliëntenonderzoek tussen poortwachters, terwijl verschillende poortwachters toch verschillende stukjes van de puzzel (zouden) kunnen zien, zoals naar voren komt in de literatuurstudie.<sup>7</sup>

Uit een aantal tuchtzaken komt naar voren dat de tuchtrechter in het kader van (verscherpt) cliëntenonderzoek eisen stelt aan de opleiding, kennis en deskundigheid van medewerkers van notariskantoren met betrekking tot de Wwft. De tuchtrechter eist, zoals eerder beschreven, dat de notaris kennis heeft genomen van de Specifieke leidraad van het BFT. Daarnaast behoren ook door de KNB opgestelde notities, zoals de Handleiding voor de toepassing van de Wwft, tot de verplichte kennisbasis van de notaris. Deze documenten bieden handvatten, zoals risico-indicatoren, die notarissen ondersteunen bij het omgaan met de open normen van de antiwitwaswetgeving. Daarbij worden specifieke aandachtspunten benoemd die relevant zijn voor het identificeren van cliënten, branches en transacties die een verhoogd risico op witwassen met zich mee kunnen brengen.<sup>8</sup> Niet alleen de notaris, maar alle medewerkers van een notariskantoor dienen op de hoogte te zijn van de meest recente ontwikkelingen rondom de Wwft, omdat deze wet van toepassing is op de gehele instelling. Ook kantoormedewerkers hebben cliëntencontact en moeten daarom voldoende geïnformeerd zijn, zoals de tuchtrechter overwoog in een uitspraak uit 2019: *“In ieder geval dienen de dossierbehandelaars geheel op de hoogte te zijn van de laatste ontwikkelingen met betrekking tot de Wwft. Dat de notaris alleen zelf naar de bijeenkomsten ging en pas indien van toepassing de betreffende kantoormedewerker bijpraatte is onvoldoende”* (Kamer voor het notariaat Den Haag, 22 mei 2019, ECLI:NL:TNORDHA:2019:12). Daarnaast stellen tuchtrechters in verschillende zaken op grond van de Wwft dat ieder notariskantoor over een eigen Wwft-risicobeleid zou moeten beschikken. Uit verschillende uitspraken volgt dat het ontbreken van een dergelijk risicobeleid met zich meebrengt dat de notaris in de ogen van de tuchtrechter niet handelt zoals van een behoorlijk notaris mag worden verwacht. Uit de uitspraken blijkt niet waaruit dit beleid precies moet bestaan en wanneer ‘voldoende’ beleid bestaat binnen een notariskantoor. Hier blijken de opennormen weer een knelpunt te vormen dat niet wordt opgehelderd na veroordeling door de tuchtrechter.

Overkoepelend zien we dat het verschil tussen harde eisen en meer soepele verwachtingen over het cliëntenonderzoek niet altijd duidelijk worden met de gepubliceerde uitspraken. De vraag: ‘wanneer doe je als notaris genoeg?’ blijft veelal bestaan na kennis te hebben vernomen van het oordeel van de Kamers van het notariaat.

#### **4.2.2 Eisen en verwachtingen rondom de weigeringsplicht**

In drie kwart van de zaken vormt de weigeringsplicht een belangrijk onderdeel van het oordeel van de tuchtrechter. Wat in dit kader consequent naar voren komt is dat door gebrekkig cliëntenonderzoek geen goede afweging kon worden gemaakt over of de notaris dienst moest verlenen of dat de notaris juist dienst had moeten weige-

ren. De onderzoeksplicht en de weigeringsplicht zijn in de ogen van de tuchtrechter dus onlosmakelijk met elkaar verbonden: als het cliëntenonderzoek ondermaats is, kan de notaris de weigeringsplicht niet correct uitvoeren.

De tuchtrechter stelt meermaals dat een notaris zelf eindverantwoordelijk is in de beslissing over het verlenen of weigeren van diensten, zo blijkt uit meerdere uitspraken. Bij de overweging om werkzaamheden te weigeren, kan de notaris dus niet enkel vertrouwen op werkzaamheden en beoordelingen van juridisch dienstverleners en andere collega's binnen het notariskantoor. Daarnaast dient de notaris ook in dit kader alert te zijn op de risico-indicatoren zoals opgenomen in de Specifieke leidraad van het BFT.<sup>9</sup> Deze indicatoren kunnen onder meer wijzen op cliënten die als katvanger fungeren. Wanneer deze indicatoren van toepassing zijn moet de notaris aanvullend onderzoek uitvoeren. Wanneer dit onderzoek daar aanleiding toe geeft moet de notaris dienstweigeren. Dit blijkt onder andere uit het oordeel van de tuchtrechter in een zaak uit 2019: *“De notaris had gezien voorgaande voldoende aanleiding om zijn dienstverlening vooralsnog op te schorten en eerst nader onderzoek te doen naar het motief en de reden van de transactie en, zo zijn onderzoek daartoe aanleiding gaf, zijn dienst te weigeren”* (Kamer voor het notariaat Den Haag, 22 mei 2019, ECLI:NL:TNORDHA:2019:12). De uitspraak verduidelijkt niet wat onder ‘nader onderzoek’ moet worden verstaan, noch welke omstandigheden precies aanleiding geven tot dienstweigeren.

#### 4.2.3 Eisen en verwachtingen rondom de meldplicht

In drie kwart van de geanalyseerde uitspraken draait het mede om de verplichting van de notaris om ongebruikelijke transacties bij de FIU te melden. Het oordeel dat de tuchtrechter in dit kader stelt berust wederom vaak op indicatoren uit de Specifieke leidraad van het BFT. De leidraad schrijft indicatoren voor die op ongebruikelijke transacties wijzen.

##### **De specifieke leidraad Wwft voor (kandidaat-) notarissen<sup>10</sup>: melden**

Volgens de Specifieke leidraad zijn twee indicatoren van belang om te bepalen of een transactie ongebruikelijk is. De objectieve indicator en de subjectieve indicator. De objectieve indicator is een transactie van 10.000 euro of meer, betaald aan of door tussenkomst van de instelling in contanten of soortgelijke betaalmiddelen. Als een transactie aan deze objectieve indicator voldoet moet een notaris altijd een melding doen bij de FIU. De subjectieve indicator gaat om een transactie waarbij de notaris aanleiding heeft te vermoeden dat deze verband kan houden

met witwassen of financieren van terrorisme. De subjectieve indicator doet beroep op de eigen kennis en expertise van notarissen in het herkennen van risico's. Het BFT geeft wel een uitgebreide lijst aan voorbeelden van risicofactoren die onder de subjectieve indicator vallen. Het gaat bijvoorbeeld om een cliënt die bekend is om strafrechtelijke veroordelingen of aan- of verkoop tegen prijzen die aanmerkelijk afwijken van marktprijzen.

De in de leidraad opgenomen subjectieve indicatoren vormen geen strikte checklist, maar zijn bedoeld om de aandacht te richten op mogelijk risicovolle situaties. Wanneer objectieve of subjectieve indicatoren (zoals beschreven in de Specifieke leidraad) in een dossier voorkomen oordeelt de tuchtrechter dat de notaris verplicht was melding te doen. Het nalaten daarvan is dan tuchtrechtelijk verwijtbaar. De overweging om wel of niet te melden moet bovendien schriftelijk in het dossier worden vastgelegd. Als de notaris geen melding maakt, moet duidelijk blijken welke overwegingen tot die keuze hebben geleid. In twijfelgevallen verwacht de tuchtrechter dat uit het dossier blijkt waarom niet is gemeld. Het ontbreken van deze vastlegging maakt dat de notaris tuchtrechtelijk verwijtbaar handelt zo blijkt onder andere uit een uitspraak uit 2022:

“De kamer acht het tuchtrechtelijk verwijtbaar dat zij (de notarissen) in de dossiers 1 tot en met 4 destijds geen melding hebben gedaan van een ongebruikelijke transactie, althans dat zij hebben verzuimd om hun beweegredenen om niet tot melding over te gaan vast te leggen in die dossiers” (Kamer voor het notariaat 's-Hertogenbosch, 19 september 2022, ECLI:NL:TNORSHE:2022:31).

#### 4.2.4 Het verweer van notarissen

In de geanalyseerde zaken blijkt dat notarissen inhoudelijk vergelijkbare verweren aanvoeren. Het is waardevol om de verschillende rode draden in deze verweren te belichten omdat dit inzicht geeft in de beweegredenen van notarissen voor hun handelen dat door de tuchtrechter als verwijtbaar wordt beoordeeld. Daarmee geven de notarissen soms ook expliciete argumenten voor wat in hun ogen niet verwijtbaar handelen is. Daarnaast bieden de verweren verdiepende inzichten in de knelpunten waar notarissen in de uitvoering van hun poortwachtersrol tegenaan lopen.

In het verweer in verschillende zaken gaven beklagde notarissen aan dat zij in eerdere probleemloze samenwerkingen met cliënten een zodanig vertrouwen

hadden opgebouwd dat er bij een latere dienstverlening geen aanleiding was voor ideeën over kwade opzet. Het eerder opgebouwde vertrouwen met de cliënt vormde voor de notaris voldoende basis geen verscherpt onderzoek in te stellen. Met andere woorden: deze notarissen handelden op basis van eerdere ervaringen met de betreffende cliënten. Omdat in het verleden nooit signalen van fraude waren opgedoken, zagen zij geen reden voor verscherpt cliëntenonderzoek of voor het weigeren van hun dienstverlening. Een concreet voorbeeld uit de uitspraken betreft een notaris die stelde dat een dertig jaar lange probleemloze samenwerking hem niet had voorbereid op mogelijke kwade opzet van de cliënt. De tuchtrechter gaat in deze en vergelijkbare zaken consequent niet mee in dit verweer. Notarissen worden dus geacht hun handelen niet te baseren op eerdere positieve ervaringen met cliënten, maar bij elke nieuwe dienstverlening ook met bestaande cliënten nieuwe afwegingen in overeenstemming met de wettelijke verplichtingen en vereisten te maken.

Nog een verweer dat naar voren komt in een aantal zaken is dat de beklagde feiten in een periode van hoge werkdruk plaatsvonden en dat de werkdruk een grote invloed heeft gehad op het handelen van de notaris. In een zaak uit 2018 verweert de notaris bijvoorbeeld dat: *“de werkdruk in zijn praktijk te hoog was en dat hij onvoldoende adequate ondersteuning had. De hoeveelheid werk is de notaris langzaam maar zeker te veel geworden”* (Kamer voor het notariaat Den Haag, 25 juli 2018, ECLI:NL:TNORDHA:2018:13). De kamer oordeelt meermaals dat de notaris te allen tijde en ongeacht de omstandigheden de wettelijke verplichtingen dient na te komen. De tuchtrechter beoordeelt een dergelijk verweer stelselmatig als niet gegrond.

In ongeveer een kwart van de geanalyseerde tuchtzaken stellen de beklagde notarissen wel voldoende cliëntenonderzoek te hebben uitgevoerd. Zij noemen bijvoorbeeld het opvragen van balansen en jaarcijfers en het onderzoeken van de koopprijs van aandelen. De tuchtrechter lijkt in deze gevallen echter een ander oordeel te vormen over wat voldoende cliëntenonderzoek inhoudt. Hier komt wederom het knelpunt naar voren dat we in eerdere paragrafen en hoofdstukken beschreven. De opennormen van de antiwitwaswetgeving maken het voor poortwachters lastig om te bepalen wanneer ze de minimale drempel van het onderzoek hebben behaald en de tuchtrechter maakt dit in de uitspraken evenmin evident. Eén notaris stelt in dit kader dat het ten tijde van het verlijden van de akten in de verschillende dossiers niet duidelijk was tot hoever de verplichtingen op grond van de Wwft reikten. De tuchtrechters in deze zaken gaan niet mee in dit verweer. Zij concluderen dat de notarissen op basis van handleidingen van het BFT en de KNB op de hoogte hadden moeten zijn van risico-indicatoren en de verplichtingen die aan verscherpt cliëntenonderzoek hangen.

### **Ontkennen van verantwoordelijkheid**

In het verweer van de notarissen herkennen we een klassieke neutralisatietechniek zoals opgesteld door Sykes en Matza (1957). Het ontkennen van verantwoordelijkheid. Deze technieken verklaren hoe mensen delinquent gedrag vertonen zonder hun morele waarde volledig af te wijzen. Een neutralisatietechniek die we meermaals terugvinden in de verweren van de notarissen is het ontkennen van verantwoordelijkheid. Meerdere notarissen leggen de verantwoordelijkheid in de tuchtrechtzaken buiten zichzelf, door bijvoorbeeld aan te voeren onder grote druk te staan of de cliënt al lang te kennen.

#### **4.2.5 Opgelegde maatregelen**

In hoofdstuk twee beschreven we dat de tuchtrechter op grond van artikel 103 van de Wna verschillende maatregelen kan opleggen wanneer een notaris tuchtrechtelijk verwijtbaar handelt. In de hier geanalyseerde uitspraken worden de volgende maatregelen, soms in combinatie met elkaar, opgelegd: vier keer een waarschuwing, twaalf keer een berisping, zeven keer een geldboete en acht keer een schorsing. Het is allereerst opvallend dat er in geen enkele zaak een (volledige) vrijspraak van de notaris werd uitgesproken. In alle door ons geanalyseerde zaken werd de notaris in het ongelijk gesteld. Een mogelijke verklaring hiervoor is het onderzoek van BFT dat aan meldingen bij de tuchtrechter voorafgaat. In alle geanalyseerde zaken was het BFT de meldende partij die bij de meldingen een onderzoeksrapport naar de betreffende notaris bij de Kamers voor het notariaat aanleverden. De mogelijkheid bestaat dat dit onderzoek telkens zo goed gefundeerd was dat de tuchtrechter hier in geen van de geanalyseerde zaken omheen kon.

Een tweede opmerkelijke constatering is dat er in alle geanalyseerde zaken een lange tijd tussen de geproblematiseerde feiten en de uitspraak zit. Gemiddeld gaat het om een tijdspanne van meer dan drie jaar. Een gevolg is dat de maatregelen die notarissen opgelegd krijgen, veelal minder zwaar zijn, zo blijkt uit verschillende tuchtrechtspraken. In veel gevallen heeft de notaris de noodzakelijke veranderingen ter verbetering van het Wwft-beleid in het kantoor dan al gedaan. Voor zover er van straffen een lerend effect uitgaat, werkt een dergelijke lange duur contraproductief eenvoudigweg omdat de tijd tussen het deviante gedrag en de straf te lang is. In de criminologische literatuur is de onmiddellijkheid van straf een belangrijke voorwaarde voor de afschrikkende werking van de straf.<sup>11</sup>

## 4.3 Inzichten uit het RIEC-congres

Ondermijnende criminaliteit is volgens het RIEC Amsterdam-Amstelland een groeiend probleem waarin malafide ondernemingen een essentiële rol vervullen. Het is makkelijk om een onderneming op te richten, en hoewel dit goed is voor de Nederlandse economie stelt het RIEC Amsterdam-Amstelland dat deze eenvoud onze samenleving ook op een negatieve manier beïnvloedt. Ondernemingen kunnen namelijk worden gebruikt om crimineel geld wit te wassen en criminele activiteiten buiten het zicht van autoriteiten voort te zetten. Belastingontduiking, geweld, bedreiging, fraude en oplichting ondermijnen de rechtstaat en hebben een directe weerslag op onze maatschappij.<sup>12</sup> Reden voor het Samenwerkingsverband RIEC Amsterdam-Amstelland om op 6 november 2024 een congres te organiseren over het voorkomen en aanpakken van malafide ondernemingen. Het doel van het congres was om samen met landelijke, regionale en lokale stakeholders te verkennen hoe deze ondernemingen effectiever kunnen worden aangepakt en voorkomen.

Tijdens het congres konden de aanwezige professionals twee deelsessies bijwonen over dit thema. Vanuit Bureau Beke hebben onderzoekers op twee momenten een sessie aangeboden. Deze specifieke sessie had als doel informatie te verzamelen over de poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht. In deze deelsessies legden de onderzoekers zes stellingen gebaseerd op voorlopige onderzoeksbevindingen aan de aanwezige professionals voor. De deelsessies trokken naar schatting een kleine dertig deelnemers werkzaam voor onder meer de FIOD, het BFT, verschillende gemeenten, de FIU, het AMLC, het notariaat, de advocatuur, het openbaar ministerie en de politie. Bij de tweede deelsessie nam tevens een lid van de Tweede Kamer deel aan de discussie. De belangrijkste inzichten die zijn voortgekomen uit de discussies zijn hieronder opgenomen.

### 4.3.1 Reacties op de stellingen

Met de stelling “De notarissen zijn voldoende uitgerust om hun poortwachtersrol naar behoren te kunnen vervullen” is een meerderheid van de deelnemers het oneens. Deze deelnemers zijn van mening dat notarissen momenteel onvoldoende zijn uitgerust om hun poortwachtersrol naar behoren in te vullen. Respondenten schetsen hiervoor verschillende redenen. In het kader van cliëntenonderzoek stellen de deelnemers dat notarissen grotendeels zijn aangewezen op openbare bronnen en zoekmachines, zoals Google. Zij hebben geen toegang tot justitiële of financiële gegevens die voor een grondige risicobeoordeling noodzakelijk kunnen zijn. Verschillende respondenten wijzen daarnaast op de kwetsbaarheid van kleine notariële kantoren. Deze kantoren hebben vanuit bedrijfseconomische afwegingen meestal geen compliance afdeling. Deze kantoren zouden daardoor een gebrek aan kennis

en tijd ervaren in de uitvoering van de poortwachtersrol. Naast commerciële belemmeringen zou ook de geheimhouding de adequate uitvoering van de poortwachtersrol in de weg zitten. Een respondent uit de advocatuur stelt in hetzelfde schuitje te zitten: *‘als je meldt en die melding blijkt niet terecht heb je een probleem. Daarnaast mag je geen informatie uitwisselen met andere poortwachters’*. Vanuit het notariaat wordt aangedragen dat een zogenaamde ‘grijze lijst’, waarin zichtbaar is of een cliënt eerder door een collega-notaris is geweigerd, een mogelijke oplossing zou kunnen bieden.

Deze grijze lijst stond centraal in onze stelling “Om het ‘shoppen’ door cliënten van notaris naar notaris te voorkomen, moet het voor notarissen inzichtelijk zijn dat collega notarissen cliënten op een eerder moment hebben geweigerd (grijze lijst)”. Hoewel respondenten erkennen dat een mogelijke ‘grijze lijst’ de informatiepositie van notarissen ten aanzien van ondermijnende criminaliteit zou kunnen versterken, plaatsen ze hier kritische kanttekeningen bij. Zowel aanwezige notarissen als professionals van het BFT beschouwen de geheimhouding als een groot goed, waarop slechts in beperkte mate uitzonderingen zouden mogen worden gemaakt. Bovendien bestaat de vrees dat een grijze lijst het cliëntenonderzoek te veel zou vereenvoudigen: als een cliënt niet op de lijst voorkomt, zou de neiging kunnen ontstaan om minder kritisch te zijn. Het is van belang dat notarissen hun eigen onderzoek zorgvuldig blijven uitvoeren om criminelen buiten de deur te houden. Een andere zorg die heerst bij de deelnemers is dat het verleden geen garantie biedt voor de toekomst. Dat iemand in het verleden betrokken was bij criminele praktijken, betekent niet automatisch dat dit zich in de toekomst zal herhalen. Tegelijkertijd roept dit de vraag op hoe en wanneer iemand weer van een grijze lijst wordt verwijderd. Tenslotte achten respondenten de kans groot dat criminelen manieren kunnen vinden om de lijst te omzeilen. Zoals één respondent opmerkt: *‘als een katvanger op de lijst komt schuiven ze wel weer een andere naar voren’*.

Op de stelling dat “leden van criminele samenwerkingsverbanden een betere kijk op de werkzaamheden van de notarissen hebben dan dat de notarissen zicht hebben op de werkwijze en activiteiten van criminele samenwerkingsverbanden” wijzen verschillende respondenten op de scheve verdeling in kennis, tijd en middelen tussen criminelen en notarissen. Terwijl notarissen onder tijdsdruk hun cliëntenonderzoek moeten uitvoeren, beschikken criminelen over alle ruimte om hun plannen zorgvuldig voor te bereiden. De notaris moet bovendien meerdere belangen dienen, waarbij het voorkomen van witwassen slechts één van de taken is. Daarentegen heeft de crimineel slechts één doel: het oprichten van een rechtspersoon. De notaris opereert binnen een complex stelsel van wet- en regelgeving. Omdat de notaris is gebonden aan geheimhouding, is overleg met collega-notarissen bijvoorbeeld uitgesloten. Criminelen kunnen – als ze elkaar vertrouwen – vrij informatie uit-

wisselen en elkaar op de hoogte houden van nieuwe misleidingstechnieken. Verder zijn werkwijzen van notarissen openbaar en bekend binnen de samenleving, terwijl werkwijzen van criminelen veelal achter gesloten deuren blijven en snel ontwikkelen. Notarissen zijn daarom vaak genoodzaakt om te handelen op basis van onderbuikgevoelens in plaats van concrete feiten. Hoewel sommige deelnemers het gebrek aan kennis over ondermijnende criminaliteit bij notarissen als naïef bestempelen, benadrukt de meerderheid dat notarissen eenvoudigweg niet beschikken over de middelen om deze kennis op te bouwen.

De stelling “Intimidatie en bedreiging van notarissen belemmeren hun poortwachtersrol” wordt in belangrijke mate door de deelnemers aan de sessies bevestigd. Een aanzienlijk deel van de respondenten ziet bedreigingen vanuit het criminele circuit als belangrijke oorzaak achter de facilitering door notarissen. Hoewel concrete voorbeelden veelal ontbreken, zouden bedreigingen een groot onderdeel zijn van het probleem. Met name vanuit het notariaat en het Openbaar Ministerie komen deze signalen. Kleine kantoren en eenpitters zouden in het bijzonder kwetsbaar zijn voor bedreigingen, doordat zij er vaak alleen voor staan en minder mogelijkheden hebben om zich te weren. Een respondent van de politie verwacht bovendien een groot *darknumber* van bedreigingen van notarissen in het vennootschapsrecht. Andere respondenten bevestigen dat notarissen uit angst vaak geen melding durven te doen van bedreigingen. Harde conclusies over hoe vaak bedreigingen precies voorkomen kunnen daarom niet worden getrokken. Angst voor bedreigingen heeft ook als gevolg dat notarissen huiverig zijn om meldingen van ongebruikelijke transacties te doen bij de FIU. Melden bij de FIU kan namelijk niet anoniem. Een notaris vertelde: *‘ik ken een notaris die een melding deed bij FIU. Een paar dagen later stond de betreffende cliënt bij hem op kantoor om verhaal te halen. Als er een strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld, staat de naam van de meldende notaris namelijk in het strafdossier’*. Dit zou volgens deze notaris moeten veranderen.<sup>13</sup>

Deelnemers hebben ook gereageerd op de stelling “De verwachtingen die wij hebben van de notaris als poortwachters moeten net als de formele vereisten die gesteld worden aan de notaris als poortwachter geëxpliciteerd worden”. Een meerderheid is het met deze stelling oneens. Het gevaar van expliciteren is dat er altijd gevallen zijn die buiten de expliciete instructies vallen, zo stelt een deelnemer. Een andere deelnemer uit de zorg dat de poortwachtersrol voornamelijk zal bestaan uit het afvinken van een checklist als precies wordt omschreven wat de verwachtingen zijn. Het zou voor criminelen dan ook duidelijker zijn hoe om deze checklist heen te zeilen. “Als je alleen maar *hardrules* hebt kunnen criminelen daarop acteren” zo stelt een deelnemer die op Europees niveau bezig is met de aanpak van ondermijning.

Tenslotte hebben de onderzoekers de stelling “De ‘digitale notaris’ is economisch gezien een goede ontwikkeling maar staat op gespannen voet met de poortwachtersrol” met de deelnemers besproken. De meningen over deze stelling zijn verdeeld. Professionals van het BFT stellen dat dit proces minimaal verschilt van het proces waarin de notaris iemand op kantoor ontmoet. Een andere deelnemer stelt dat digitale dienstverlening zelfs veiliger zou kunnen zijn. De notaris kan dingen mogelijk beter kan dan in het echt omdat er nu veel vennootschappen via volmachten worden opgericht. Ook zou de digitale omgeving meer tools en mogelijkheden bieden om informatie te vergaren in het kader van de poortwachtersrol. “Alles gaat tegenwoordig digitaal dus je moet mee met die ontwikkeling als notaris” zo stellen meerdere professionals. Daarentegen stellen andere deelnemers dat je de subjectieve indicatoren van criminele bedoelingen online niet kan zien, terwijl deze wel belangrijk zijn om de poortwachtersrol goed te vervullen. Digitaal zou het onderbuikgevoel van de notaris minder goed werken terwijl dit juist cruciaal is. Digitale dienstverlening is dus niet bij alle professionals geliefd.

## 4.4 Conclusies

Wanneer de notaris zijn poortwachtersrol mogelijk onvoldoende uitvoert, bestaat de kans dat het BFT of een andere partij een klacht indient bij één van de Kamers voor het notariaat. In deze kamers oordelen onafhankelijke tuchtrechtelijke colleges over het handelen en nalaten van de notaris op grond van de Wna en de Wwft.<sup>14</sup> Beslissingen van de kamers voor het notariaat worden geanonimiseerd gepubliceerd. We analyseerden 27 van die uitspraken en geven in deze paragraaf een reflectie op die analyse. Voor tuchtrechters blijkt de Specifieke leidraad Wwft van het BFT een belangrijke pijler voor de beoordeling van de uitvoering van de poortwachtersrol door notarissen. Hoewel de antiwitwaswetgeving open normen bevat, halen de tuchtrechters deze leidraad aan om (beperkt) sturing te geven aan notarissen. Ook noemen de tuchtrechters de leidraad wanneer twijfel bestaat bij de notaris over de minimale drempel van het cliëntenonderzoek, de weigeringsplicht of de meldplicht. Toch blijven de opennormen van de antiwitwaswetgeving knelpunten opleveren die niet worden opgehelderd in zowel de tuchtrechtuitspraken als de specifieke leidraad. Allereerst omdat de risico-indicatoren voor verscherp cliëntenonderzoek en meldingsplicht vanuit de ‘opennorm-gedachte’ niet uitputtend staan beschreven in de leidraad. Het is altijd afhankelijk van specifieke omstandigheden welke mate van onderzoek voldoende is. Ook kunnen er aanvullende omstandigheden zijn die aanleiding geven om te melden bij de FIU of om dienst te weigeren. De tuchtrechter gaat in de uitspraken meestal niet specifiek in op concrete onderzoeksactiviteiten

die noodzakelijk waren geweest of risico-indicatoren die voor de notaris relevant waren, maar verwijst eenvoudigweg naar de leidraad en de constatering dat de notaris 'meer onderzoek had moeten doen'. Het is de vraag in hoeverre dergelijke relatief algemene uitspraken en toelichtingen bijdragen aan het handhaven en verbeteren van de kwaliteit van de notariële dienstverlening.

Naast een analyse van tuchtrechtsuitspraken, deden we in dit hoofdstuk diverse inzichten op vanuit een analyse van RIEC-Casussen en discussies tussen professionals op het RIEC-congres over malafide ondernemingen. Wat deze gezamenlijk duidelijk maken is dat notarissen risico lopen om gebruikt te worden door criminelen, en dat het niet altijd makkelijk is om deze risico's te herkennen en hierop te acteren. Voorbeelden van indicatoren die op dergelijke risico's kunnen wijzen zijn cliënten die op grote afstand van het notariskantoor zijn gevestigd of rechtspersonen oprichten via volmacht. Ook worden oprichtingen van taxibedrijven of stichtingen door het RIEC als risicovol beschouwd. Daarnaast kan het gebruik van juridische dienstverleners notarissen kwetsbaar maken voor facilitering. Hoewel sommige oprichtingen of cliënten dus risicovol kunnen zijn weten we vanuit de analyse van tuchtrechtsuitspraken deze risico's voor notarissen niet altijd duidelijk zijn. Bovendien is het door de 'opennormen-gedachte' van de antiwitwaswetgeving lastig te bepalen wat de gevolgen zijn van risico's voor het cliëntenonderzoek. Poortwachters zijn niet voldoende uitgerust om hun rol naar behoren te vervullen, zo stellen professionals op het RIEC-congres. Professionals pleiten dan ook voor extra hulpmiddelen. Bijvoorbeeld in de vorm van een 'grijze lijst'. Tegelijkertijd stellen zowel de professionals als de kamers van het notariaat dat notarissen een verantwoordelijkheid dragen om zorgvuldig onderzoek te doen met de middelen die ze momenteel wel hebben en daarin niet naïef te zijn, om zo criminelen buiten de deur te houden.

## Eindnoten

1. In hoeverre de cultuur van contant geldverkeer in de taxibranche met de komst van platforms als Uber waar digitale betalingen de norm zijn, nog even relevant is, is onduidelijk. Zie ook Ferwerda et al., 2021.
2. CCV, 2021.
3. Uit het door de KNB gehouden Centraal Digitaal Repertorium blijkt dat over de jaren 2014 tot en met 2024 in totaal ruim 1 miljoen akten zijn verleden waarbij een BV is opgericht of aandelen in een BV zijn overgedragen. Deze aantallen laten zien dat het aantal tuchtrechtuitspraken zeer gering is ten opzichte van de totale hoeveelheid oprichtingen en aandelenoverdrachten (schriftelijke communicatie KNB, d.d. 22-02-2026).
4. “Notaris” of “Notariaat” of “Notarieel” of “Notariële” en “Poortwachter” of “wwft” of “onderzoeksplicht” of “ongebruikelijke transacties” of “verdachte transacties” of “compliance” of “witwassen” of “fraude” en “Vennootschap” of “oprichting” of “overdracht” of “liquidatie” of “fusie” of “splitsing” of “bestuurdersaansprakelijkheid”.
5. Bureau Financieel Toezicht, 2024: <https://www.bureauft.nl/media/354hm1eo/specifieke-leidraad-letter-d-en-letter-e.pdf>.
6. Bureau Financieel Toezicht, 2024: <https://www.bureauft.nl/media/354hm1eo/specifieke-leidraad-letter-d-en-letter-e.pdf>.
7. Zie hoofdstuk 2.
8. Idem.
9. Zie de website van het BFT voor de Specifieke leidraad: [bureauft.nl/wwft-plichtige/onderzoek/wet-en-regelgeving/specifieke-leidraden/](https://www.bureauft.nl/wwft-plichtige/onderzoek/wet-en-regelgeving/specifieke-leidraden/).
10. Bureau Financieel Toezicht, 2024: [bureauft.nl/media/354hm1eo/specifieke-leidraad-letter-d-en-letter-e.pdf](https://www.bureauft.nl/media/354hm1eo/specifieke-leidraad-letter-d-en-letter-e.pdf).
11. Nagin, 2017.
12. Uitnodigingsmail RIEC AA: Kan gewoon! Congres over het voorkomen en aanpakken van malafide ondernemingen.
13. Op 24 september 2025 is er een motie aangenomen (motie-Michon-Derkzen c.s.) waarin wordt verzocht te regelen dat meldingen van ongebruikelijke transacties door poortwachters op hun verzoek geanonimiseerd in een strafdossier kunnen terechtkomen. De melding aan de FIU blijft daarbij niet anoniem (Kamerstukken II 2025/26, 36 463, nr. 20).
14. Jaarverslag Kamers voor het notariaat, 2024.

# 5

## Spanningen rondom de poortwachtersrol

### 5.1 Inleiding

De hoofdvraag in het onderhavige onderzoek verwijst naar het beschrijven van de risico's waar notarissen bij het adequaat uitoefenen van hun poortwachtersrol aan blootgesteld worden en wat de gevolgen zijn van het niet adequaat uitoefenen van deze rol voor het notariaat en andere actoren die samenwerken in de aanpak van fraude en witwassen. In dit hoofdstuk richten we ons op deze vraag op basis van de interviews die we hebben gevoerd met notarissen en met verschillende actoren (FIU, Belastingdienst, KNB, Politie, RIEC AA, FIOD) die in het toezicht op het notariaat en de opsporing actief zijn. Het antwoord op bovenstaande vraag zal mede bepaald worden door de rol die de betrokken respondenten in dit proces innemen. We gaan hierbij vooral in op de vraag wat een adequate uitoefening van de poortwachtersrol behelst vanuit de verschillende perspectieven en welke directe en indirecte drempels of belemmeringen de verschillende actoren ervaren in een adequate uitoefening van de poortwachtersrol door de notaris. Een aantal thema's zullen hierbij passeren. We besteden aandacht aan de identiteit van de notaris en hoe de poortwachtersrol hierin een rol speelt om te vervolgen met de beeldvorming over de notaris en de impact die dit heeft op de notaris. We gaan vervolgens in op de open normen in het cliëntenonderzoek en andere belemmeringen die een adequate uitoefening van de poortwachtersrol in de weg staan. Op verschillende momenten presenteren we in een blauw kader een korte casus die de notaris als complex heeft benoemd in de context van hun rol als poortwachter in het vennootschapsrecht.

### Praktijkvoorbeeld van door notarissen ervaren complexiteit (1)

*“Ik heb een investeerder die wil investeren in een Nederlandse onderneming waar bijvoorbeeld Slowaken inzitten. Die meneer wil twee ton investeren. Ik check zijn cv en ik bel hem. Die meneer zegt dat hij het netjes heeft verdiend en dat klopt met zijn cv. Ga ik dan nog zijn belastingaangifte opvragen? Ik denk het niet.”*

## 5.2 Het belang van goed functionerende poortwachters in het notariaat

Notarissen hebben vanuit hun rol als poortwachter de plicht om ongebruikelijke transacties te melden en daarmee te voorkomen dat er geld wordt witgewassen of terrorisme wordt gefinancierd. Ze hebben daarmee in Nederland een verantwoordelijke taak gekregen, zo constateren verschillende toezichthouders en opsporingsdiensten. Zoals één van de respondenten bij de FIOD stelde:

“De notaris als poortwachter moet de selectie aan de poort alvast maken. Hij heeft invloed op alles wat er daarna gaat gebeuren. Die handeling heeft dus verstrekken gevolgen. [...] Mensen vertrouwen op de poortwachter. De notaris heeft een poortwachtersrol die geen enkele poortwachter heeft. Alle andere schakels vertrouwen op de aktes van de notaris. Dat is een zware druk” (FIOD)<sup>1</sup>

Een medewerker van de belastingdienst stelt over het belang van het werk van het notariaat in het vennootschapsrecht:

“Als er een bv is opgericht mag de bank vertrouwen op het werk van het notariaat. De kamer van koophandel mag vertrouwen op het werk van het notariaat. En dan zien we heel vaak dat dat niet [goed] is uitgevoerd.” (Belastingdienst)<sup>2</sup>

Tegelijkertijd zoals we in 2.4.2 hebben beschreven, kenmerkt de Wwft zich als een open norm waarbij poortwachters de potentiële risico's op witwassen bij cliënten zelf moeten inschatten waarbij zij ook moeten beschrijven welke acties en maatregelen ze hebben genomen om mogelijke risico's in kaart te brengen. Deze open norm laat vrij hoe dat risicobeleid er precies uit moet zien en evenmin schrijft de Wwft specifiek voor hoe het cliëntenonderzoek moet worden verricht.<sup>3</sup> Toch bestaan

er bij de verschillende instanties verschillende beelden over hoe een adequaat uitgevoerd cliëntenonderzoek door een notaris er uit zou moeten zien.

“Er wordt verwacht dat je handelt naar de Wwft, je cliëntonderzoek goed doet, dat je transacties meldt. Dat je diepgravend onderzoek doet wanneer daar aanleiding voor is. Dat je geen genoegen neemt met alles wat er vanzelf op je bord komt” (FIOD).

Respondenten werkzaam bij het BFT die onder andere de poortwachtersrol van notarissen toetsen, hebben wat dat aangaat wel een duidelijker beeld voor ogen wat een adequaat cliëntenonderzoek zou moeten behelzen, in elk geval voor wat betreft de zogenaamde ‘hard rules’:

“We kijken in de hardrules, in de leidraden van BFT staat bijvoorbeeld ook welke indicatoren relevant zijn om door te moeten vragen. Dus dat zijn de hardrules. We zien tien indicatoren. Die toetsen wij en vermelden wij ook in het rapport, dus verwachten wij dat je doorpakt. En dat zijn eigenlijk al meteen de softrules, want het doorvragen, hoe ver moet je gaan? Welke stukken moet je opvragen? Dat is heel erg aan de professionele autonomie van de notaris. Dan toetsen we wel of dat voldoet aan het risico dat je op basis van de indicatoren had kunnen zien. De combinatie is het”(BFT).

In dit hoofdstuk draait het om de vraag hoe notarissen met deze professionele autonomie omgaan en welke risico's zij naast andere betrokken actoren vanuit toezicht en opsporing zien bij het adequaat uitoefenen van de poortwachtersrol van de notaris.

### **Praktijkvoorbeeld van door notarissen ervaren complexiteit (2)**

*“Ik heb een zaak gehad met cashbetalingen voor levering van aandelen. Zes maal drieduizend euro. Die vallen allen onder de drempel van melden, maar niet als je ze optelt. Je gaat dan nadenken over waarom. Dan blijken er Russen betrokken waardoor geen geldverkeer mogelijk is. Dan zie je de logica van een cashbetaling. Je kijkt dan waar die betalingen hebben afgespeeld en welke regels van toepassing zijn. Moet je dan melden of niet? Deze meld je, maar dat kost ook weer een uur.”*

### 5.3 Hoe de notaris wordt gezien en gelabeld

Veel respondenten vanuit de toezichthoudende en in mindere mate vanuit de opsporingsinstanties antwoorden desgevraagd dat het merendeel van de notarissen gewoon zijn werk doet en zich verre houdt van criminelen of strafbare activiteiten. Een respondent werkzaam bij het RIEC schetst een beeld van notarissen als autonoom opererende professionals die zich vooral in gerenommeerde kringen ophouden en vanuit een zekere naïviteit en soms ook desinteresse geen weet hebben van de (zware) criminaliteit om hen heen en hoe dat met hen werkveld verbonden kan zijn. Daarnaast, zo constateren de respondenten bestaat er ook een kleine groep notarissen die 'bewust onbekwaam' is en in weerwil van alle voorlichtingen, cursussen<sup>4</sup> en leidraden bepaalde voor de hand liggende handelingen niet verricht. Tot slot onderscheiden zij een kleine groep notarissen die onbewust faciliterend werkt.

Vanuit opsporingsinstanties of professionals bij toezichthoudende instanties die zich vooral richten op frauduleus handelende notarissen wordt er scherp gesproken over de rol van notarissen. Zo zegt een FINEC medewerker bij de politie:

KNB is/was wel naïef. Net doen alsof het een klein incidentje is, maar we komen echt wel aardig wat notarissen tegen waarvan we denken dat het niet klopt. En één notaris kan heel veel schade aanrichten. "(FINEC).

Deze scherpe bewoordingen over 'de notaris als boef' die vaker vanuit opsporingsinstanties te horen valt, hangt wellicht samen met de focus van opsporing op criminelen (*negativity bias*). Een medewerker van het RIEC AA die zich vanuit zijn professionele verleden herkent in deze bias wijst er ook op dat er sprake kan zijn tekortschietend perspectief van de opsporing vanuit de veronderstelling dat zij het een en ander niet goed onderzoeken omdat ze een te grote mate van complexiteit en geheimhouding verwachten.<sup>5</sup> Toezichthouders zoals het BFT geven ook aan dat zij zich als toezichthouder vooral richten op het "aanpakken van de foute facilitator". Tegelijkertijd vinden ze het van belang om tijdens het interview dit eenzijdige negatieve beeld over de notaris te nuanceren.

"De lastige rol die de notaris heeft en de beperkte middelen die hij heeft. [...] Vanuit politie en vanuit het RIEC is het heel erg over de foute notaris, maar je hebt heel veel goede notarissen die het beste doen met de middelen die ze hebben." (BFT).

Deze BFT professionals koppelen het toetsen van de verplichtingen van de notaris nadrukkelijk aan de mogelijkheden die de notaris heeft om adequaat onderzoek te doen. Anderen zoals respondenten van FINEC, maar ook belastingdienst relativeren aanmerkelijk minder en geven aan dat in de strijd tegen ondermijning en georganiseerde misdaad “notarissen gewoon een enorm probleem zijn”. Een constatering die mede is ingegeven door te verwijzen naar de geheimhoudingsplicht van de notaris waardoor opsporingsonderzoeken ingewikkeld en tijdrovend worden.

De door ons gesproken notarissen schetsen direct en soms tussen de regels door een beeld van toezichthouders, opsporingsambtenaren en media over het notariaat waarin zij zich onheus bejegend en niet serieus genomen voelen worden. Veel geïnterviewde notarissen voelen zich ten onrechte weggezet als criminelen. Om dit punt te verduidelijken laten we een aantal notarissen hierover aan het woord:

“99/100 procent van de notarissen doet ontzettend zijn best om het goed te doen, maar ze krijgen wel de klappen. Ga als belastingdienst gewoon langs bij de notaris als je ziet dat er iets misgaat. Leg het gewoon uit en help elkaar in plaats van meteen te straffen. Dat is veel efficiënter.” (notaris 1).

“Je wordt niet gezien als iemand die helpt het systeem te beschermen. Ook in de media wordt het gebracht alsof de notaris facilitator is. Hij had het moeten zien en omdat hij het niet zag is hij schuldig. De beeldvorming komt heel erg van de opsporingskant die in de media groot uitmeten dat ze een notaris of advocaat te pakken hebben. De opsporingsdiensten zien het als een succes als ze iemand kunnen pakken. De notaris wordt bestraft voor de echte boeven waar ze niet bij kunnen. De notaris daar kun je gewoon bij aanbellen en die zijn dus makkelijk te pakken. Die krijgt dan om z’n oren wat ze eigenlijk bij de crimineel hadden moeten/willen doen.” (notaris 1).

“Het zou goed zijn als de overheid ervan uit zou gaan dat we met ons allen ons best doen. [...] Dat moet het uitgangspunt zijn. Kijken wat er aan de hand is in plaats van meteen de stok om mee te slaan te zoeken. Ik snap wel dat het ingewikkeld is omdat het de spuigaten uitloopt, de criminaliteit en drugs. [...] Die onplezierige manier is misschien nodig. Maar ik signaleer het wel. De overheid zou ons wel moeten zien als bondgenoten. Dat vind ik mezelf ook echt. Ik hoop dat ik ook zo behandeld wordt maar

ik weet het niet. Door die Chinese praktijken heb je onzekerheid en angst over je eigen positie. Het is volstrekt onduidelijk of ze je beschouwen als facilitator of bondgenoot. Daar moeten we over nadenken” (notaris 4).

Waar de respondent werkzaam voor de KNB moeite heeft met de term facilitator vanuit de gedachte dat notarissen als facilitator door criminelen kunnen worden ingezet, probeert de KNB juist te faciliteren dat dit niet gebeurt. Verschillende notarissen hebben ook moeite met de negatieve duiding van de notaris als facilitator:

“Ik sluit niet uit dat er notarissen zijn die als facilitator dienen. Maar dat de beroepsgroep standaard als facilitators wordt gezien door het OM en dat er een strafrechtelijke verantwoordelijkheid achter zit, vind ik ingewikkeld. Het OM heeft ook echt geen idee over hoe notarissen werken. We komen elkaar verder ook nooit tegen. De raakvlakken tussen notarissen en officieren zijn klein, maar ze oordelen wel over ons werk. Dat is ingewikkeld” (notaris 7).

Tegelijkertijd staat deze notaris voor meer begrip voor hun situatie en de moeilijkheden die samenhangen met hun rol als poortwachter:

We maken uiteindelijk een Wwft rapportje met dienst verlenen of niet, en melden of niet. [...] Maar ik weet niet hoe een rechter daar naar kijkt. Of ik die afweging op een goede manier heb gemaakt of niet. Die afwegingen zijn terug te volgen in het dossier. Kan ik het uitleggen in de tuchtkamer voor het notariaat? Is mijn standpunt verdedigbaar? Die vragen stelde ik mijzelf vijftien jaar geleden niet over de Wwft. Daar is iets in veranderd. Ook in de afgelopen vijf jaar. Ik realiseer me dat ik af en toe fel ben. Zo voel ik het. Het is een grote verantwoordelijkheid die ik niet gezocht heb toen ik in het vak stapte. Iets meer begrip voor de lastige positie waarin we zitten zou wel fijn zijn” (notaris 7).

### **Praktijkvoorbeeld van door notarissen ervaren complexiteit (3)**

“Aandelenoverdracht van vennootschap terwijl er al jaren geen accountantsverklaring was. Er waren alleen voorlopige jaarrekeningen. Wat doe je daarmee? Cliënt zegt we kunnen geen nieuwe accountant vinden. Is uiteindelijk wel gelukt en de oude onderzoekdossiers waren beschikbaar, waardoor jaarrekeningen konden worden vastgesteld. Vertrouwensnotaris gesproken. Dienstweigeren was niet nodig. Melden is dan de volgende stap. Maar als de verklaringen komen, zal het wel kloppen. Toen bleken de waarden volgens de balans negatief. Dan moet je kijken of dit reëel is of niet? is het ondergewaardeerd of overgewaardeerd? Er moet toch waarden inzitten ander zou je zeggen laten we failliet gaan. Hoe ga je daar dan mee om?”

## **5.4 Poortwachter als onderdeel van de identiteit van de notaris**

Notarissen verschillen in hun houding ten opzichte van de poortwachtersrol en hun feitelijke rol als poortwachter. Een scheidslijn die wellicht begrepen kan worden vanuit de verschillende generaties notarissen. Het lijkt er op dat de oudere generatie die voor de komst van de Wwft als notaris is opgeleid, de poortwachtersrol en alle plichten hieromheen als een minder vanzelfsprekend en (belangrijk) onderdeel van het vakgebied van de notaris ziet. Er is een aantal notarissen die we hebben gesproken die de taken die horen bij de poortwachtersrol vooral als iets extra's zien dat los staat van de inhoudelijke taken van de notaris. Andere, de vaak – maar niet uitsluitend – jongere notarissen ervaren hun poortwachtersrol meer als een vaststaand gegeven en onderdeel van hun vakgebied. Tot de eerste groep notarissen behoren zij die tijdens het interview de poortwachtersrol als ‘flauwekul’ of met gelijksoortige aanduidingen afdoen.<sup>6</sup>

“Als je het handhaaft, moet het veel duidelijker worden. Veel minder open eindjes en de notaris moet meer handvaten krijgen om onderzoek te doen. Het is nu aanmodderen. Het is onduidelijk en we hebben geen bevoegdheden. Te veel onduidelijke normen waar je je aan moet houden. Er moet heel veel veranderen. Geldt niet alleen voor het notariaat maar ook voor banken en andere poortwachters. Het kost veel te veel tijd. Je komt als maatschappij in de knel door “dit soort flauwekul” (notaris 3).

Vaak gaat deze houding samen met een zekere mate van scepsis wat betreft de poortwachtersrol van de notaris als effectief middel in de strijd tegen ondermijnende of zware criminaliteit. Andere notarissen laten tussen de regels door vergelijkbare ideeën over wat het betekent notaris te zijn, zien. Zo zegt de een “Je wilt aan de slag met je echte werk als juridisch specialist. Je wil niet 1,5 dag bezig zijn met paspoorten verzamelen” (notaris 5). Deze wat afstandelijke houding ten aanzien van de poortwachtersrol van de notaris, staat tegenover de houding van die andere groep notarissen die de taken die zij vanuit hun rol als poortwachter hebben toebedeeld gekregen juist als integraal onderdeel van hun vak en identiteit als notaris zien.

“Die Wwft is best een belangrijk onderdeel van het hele proces” (notaris 6).

“In ons vak verschuift het van aktes maken naar compliance en die compliance is ons bestaansrecht geworden. Die aktes daar zijn andere oplossingen voor tegenwoordig. Die compliance is echt een goede reden om te zeggen dat je notarissen echt wel nodig hebt. [...] Toen ik begon mocht alles wat niet verboden was. Dat is totaal veranderd en daar zitten groeistuipten in. De compliance moet op een goede manier z'n beslag krijgen. Dat deel van ons beroep is te jong en dat ziet er over tien jaar weer anders uit dan nu. Het is veranderlijk” (notaris 4).

“Vanuit angst voel ik die drempel niet en administratief al helemaal niet. Het is veel gedoe maar dat laat ik een ander voorbereiden. Je moet je gewoon aan de wet houden dus dit hoort bij het werk” (notaris 2).

Andere actoren zoals de toezichthouder BFT constateert ook dat de normen binnen het notariaat aan het veranderen en verschuiven zijn ten gunste van de rol van poortwachter. Deze BFT professional vertelt hoe er vijftien jaar geleden binnen het notariaat werd omgegaan met de poortwachtersrol:

“Toen [...] de herkomst van gelden controleren was dat iets wat bij hoge uitzondering gebeurde. Toen was de Wwft ook minder strikt. Tegenwoordig is het zo dat op het moment dat je als particulier onroerend goed aankoopt en het is een bedrag dat meer dan wisselgeld is, dan zie je dat de meeste notarissen best kritisch doorvragen. Ze vragen naar een kopie van bijvoorbeeld een spaarrekening of naar inkomstenbelastingaangifte. Soms ook naar meerdere jaren om te zien hoe vermogen

gevormd is. Als mensen stellen dat het bijvoorbeeld door een erfenis is verkregen, dat de notaris niet alleen met die verklaring genoegen neemt maar soms daar ook meer bewijs van wil zien. [...] hoe men het toen deed [vijftien jaar geleden] en hoe men het nu doet, is een wereld van verschil. [...] Mijn indruk is wel dat die Wwft weerstand [onder notarissen] de afgelopen jaren steeds minder is geworden” (BFT).

#### **Praktijkvoorbeeld van door notarissen ervaren complexiteit (4)**

*“1,5 jaar geleden werd ik gebeld door een collega die een Wwft vraag aan mij voor wilde leggen. Het ging over een VOF. Er waren Chinese dames die achter die VOF zaten en een boerderij wilde kopen. Die notaris vond dat het niet meldingswaardig was maar hij wilde dat toch even overleggen. Verder in het gesprek kwamen we erop dat diezelfde daders in een dorp verderop bij een andere collega ook zo’n boerderij hadden gekocht. Ik vroeg die notaris of het nou logisch, ofwel gebruikelijk, was wat hier gebeurde. Als het ongebruikelijk is moet je namelijk gewoon melden. Hij vroeg toen hoe hij moest melden en zei dat hij nog nooit een melding had gedaan. Intussen zullen de notarissen die nog nooit gemeld hebben op een hand te tellen zijn, als ze er al zijn” (notaris 8).*

## **5.5 Wwft: cliëntenonderzoek en de open norm als knelpunt**

De Wwft is een wet met open normen waarbij de overheid een beroep op de notaris doet om vanuit diens professionele deskundigheid zelf na te denken over wat ongebruikelijk is en wat niet. Het zou dus kunnen zijn, zoals een respondent van de FIU stelt, dat de zienswijze van een gespecialiseerde notaris afwijkt van die van een andere notaris. Tegelijkertijd geeft dezelfde FIU medewerker aan dat de meldgrens bij ongebruikelijke transacties dermate laag is dat notarissen relatief makkelijk kunnen melden:

*“als er mogelijk sprake is van een vermoeden van witwassen of terrorisme financiering en/of een onderliggend delict van witwassen. Dit is eigenlijk twee keer ‘misschien’ dus de grens is heel laag” (FIU).*

Waar de FIU het vooral heeft over het creëren van een lage drempel voor notarissen om te melden, verwijst de respondenten van de KNB juist naar de complexiteit rondom het melden die samenhangt met een goede informatiepositie van de notaris:

“Dat traject moet de notaris doorlopen, dat Wwft cliëntonderzoek, voor dat hij voor een cliënt iets kan doen. [...] als je aanleiding hebt om te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen. Als daarvan sprake is dan moet je een melding doen bij FIU. Dat kan samengaan met dienstweigerings maar het is niet noodzakelijkerwijs dat dat samenvalt. Daar zie je ook alweer een speelveld dat afhankelijk is van feiten en omstandigheden. Wanneer moet je melden? Wanneer weiger je dienst? Wanneer valt dat samen? Wanneer wel het een en niet het ander? Dus dat zijn voortdurend vragen waar de notaris in zijn praktijk tegen aanloopt” (KNB 1).

Voor een goede informatiepositie verwijst de KNB naar de informatie die de cliënt geeft aan de notaris en de mogelijkheid om gebruik te maken van informatie die openbaar toegankelijk is. We komen hier later op terug.

De procedure bij een melding vanuit een notaris begint bij de omstandigheid dat de notaris in kwestie zich moet registreren als meldende instelling. Op basis van deze aanmelding krijgt de notaris een account waarin deze professional met een meldformulier een melding van een ongebruikelijke transactie kan indienen. Deze melding komt bij FIU binnen in een beveiligde database die alleen toegankelijk is voor medewerkers van de FIU. Aangezien de drempel om te melden laag is, bekijkt de FIU tijdens een aanvullend onderzoek de meldingen eerst zelf. Op het moment dat de FIU de melding als verdacht aanmerkt, gaat de melding richting de opsporing. De melding is dan beschikbaar voor opsporingsdiensten, inlichtingendiensten en veiligheidsdiensten en is vanaf dat moment geen Wwft-informatie meer, maar een melding die valt onder de Wet Politiegegevens (WPG).

Als mogelijke cliënten zich bij een notaris melden voor bijvoorbeeld het oprichten van een bv of een andere rechtsverhouding tussen aandeelhouders voor ogen hebben, is de notaris vanuit de Wwft verplicht om een cliëntenonderzoek te doen. Pas als dit onderzoek vragen oproept over de herkomst van het geld of eventuele ‘foute intenties’ van de cliënt, is de notaris genoodzaakt hier melding bij de FIU van te doen. Notarissen kunnen verschillende informatiebronnen gebruiken voor hun cliëntenonderzoek. De openbare bronnen op het internet en de Kamer van Koophandel vormen een belangrijke basis. Ook kan de notaris met ingang van 1

oktober 2024 op natuurlijke personen zoeken in het handelsregister van de KVK. DE FIU zegt hierover:

“Dit is belangrijk bij het zoeken van katvangers: heeft iemand al twintig bedrijven op zijn naam staan? Het is bijzonder te noemen dat dit nog maar sinds zo kort kan. Notarissen moeten dat soort bronnen optimaal kunnen gebruiken, ook het kadaster. Het is nog onduidelijk of deze nieuwe informatiebron tot veranderingen in meldingen leidt” (FIU).

Naast het raadplegen van openbare bronnen, wordt de notaris ook geacht door te vragen in niet-logische situaties of transacties.

“Wat zijn de activiteiten die in die bv zullen worden uitgevoerd want zo ver gaat het ook. Dat je zegt is dit logisch dat iemand dit doet? We hebben ook de cursussen samen met de belastingdienst en BFT waar eigenlijk de trends worden verteld door alle partijen van ja wat zien we. Bruidsmodezaken is een tijd wat geweest, pannenkoekenrestaurants geloof ik ook. Dat zijn van die signaalondernemingen waarvan je zegt ‘dat is bijzonder. Daar moet ik op doorvragen’. Dan kan het nog steeds legitiem zijn, dat is altijd het probleem, maar dat is wel reden om wat extra vragen te stellen. Begrijp je het en lijkt het logisch? Kun je het volgen?” (KNB 2).

Naast doorvragen bij (niet-logische) transacties en het gebruik van openbare bronnen zoals Google op het internet en informatie van de Kamer van Koophandel, het kadaster en Company-info waar de notaris voor moet betalen, verwijzen vrijwel alle actoren en notarissen naar de zogenaamde ‘verklaring van geen bezwaar’.<sup>7</sup> Waar tot 1 juli 2011 het ministerie van Justitie een ‘verklaring van geen bezwaar’ al dan niet kon overleggen aan de notaris op basis van informatie uit het justitieel informatieregister, heeft de notaris hier momenteel geen toegang tot. Dit betekent dat de notaris het cliëntenonderzoek buiten de justitiële systemen om moet verrichten. Veel notarissen zijn hier kritisch over:

“Ik kan niet zien of iemand al eerder is veroordeeld voor fraude. Ik word er wel op aangekeken dat ik dat had moeten weten. Dan moet ik het ook kunnen zien. Als je dat niet wil delen met de notaris moet je ook niet verbaasd zijn dat de notaris niet alles ziet” (notaris 1).

“Die regelgeving heeft allerlei open normen. Dat maakt het ingewikkeld. Je weet nooit wanneer je klaar bent met je onderzoek. Wij hebben als beleid dat als mensen contant willen betalen, wat we liever niet hebben, maar je kan het ook niet helemaal weigeren. Tot welk bedrag mag je dan aannemen? Bij het ene kantoor is dat vijfduizend euro, bij het andere kantoor tienduizend. Als zoiets eenvoudig al per kantoor verschillend is en al zo veel openheid geeft, dan kun je je afvragen wat voor een waardeloze regelgeving is. Waarom ligt zoiets eenvoudig niet gewoon vast zodat het voor alle kantoren hetzelfde is. Dat zie je in allerlei andere punten van die poortwachtersrol ook. Allemaal open eindjes. Dat maakt het lastig” (notaris 3).

“Zou heel graag een verbinding met dienst Justis willen hebben. Waar alle informatie over de echte criminelen al bekend is. Zicht op de financieel-economische criminaliteit omdat dat is waar de poortwachter een rol moet vervullen. Alleen toegang tot de relevante informatie. Met de huidige digitale systemen moet een beveiligde verbinding opgezet kunnen worden zodat we die gegevens met elkaar kunnen uitwisselen” (Notaris 8).

Andere belangrijke spelers, zoals de KNB wijzen op de voordelen van de oude situatie:

“Zo’n verklaring van geen bezwaar van het ministerie, omdat je daar in strafrechtelijke gegevens kijkt, leg dat nou niet bij de notaris neer. Want dat is vertrouwelijke informatie. Maar geef die notaris wel een signaal waar die wat mee kan. De verklaring van geen bezwaar was daar fantastisch in. ‘We hebben in de systemen gekeken maar we hebben niets gevonden’. Of ‘we hebben in het systeem gekeken en er is een bezwaar’. Dat geeft niks inhoudelijks weer, maar dat geeft wel de richting die je op kunt.”(KNB 1).

Sommige notarissen geven aan dat als de processen en het beleid in het notaris-kantoor op orde is en de notaris “alles heeft gedaan wat kan”, het ook zonder een check in het justitiële documentatieregister evident kan zijn dat er sprake is van ongebruikelijke transacties:

“Je hebt notarissen die dan tien stichtingen of bv’s oprichten voor een stroman en daar met een simpele google search achter hadden kunnen komen dat deze persoon in het verleden foute dingen heeft gedaan. Die

mensen mogen wat mij betreft ook een harde tik op hun vingers krijgen want die doen hun werk gewoon niet goed. Die ben ik liever kwijt dan rijk” (notaris 6).

Deze notaris relateert het belang van inzage in het justitiële documentatieregister en wijst juist op een soms te gemakzuchtige houding bij collega notarissen die onvoldoende investeren in het cliëntenonderzoek door eenvoudige zoekhandelingen na te laten. Tegelijkertijd wijzen ook verschillende andere respondenten buiten het notariaat erop dat notarissen onvoldoende doorvragen. Dat gebeurt bijvoorbeeld op het moment dat een notaris al langer werkt voor en met een cliënt (de eerste keer controleer je nog goed, maar de twintigste keer vertrouw je er op). Daarnaast constateert FINEC dat notarissen aan de ene kant meer middelen nodig hebben, maar aan de andere kant ook beter kunnen presteren met wat ze al hebben. Deze respondent vertelt:

“Het is ook een makkelijk argument om je te verschuilen achter ‘we kunnen niet meer checken’ terwijl wij ook echt wel dingen zien waarvan ik denk ‘had even doorgevraagd dan was iemand wel afgedropen’. {Bijvoorbeeld] herkomst vermogen. Verifieer dat. Er is vaak op geen enkele manier onderzoek van herkomst vermogen terwijl dat toch echt wel een Wwft plicht is [...] Echter een screenshot van een bankrekening vragen, is op geen enkele manier onderzoek naar herkomst vermogen. Ze moeten absoluut beter doorprikken, maar ik denk ook dat ze een informatiepositie missen en zeker het onderlinge delen” (FINEC).

Ook onder de notarissen die aangeven hun poortwachtersrol serieus te vervullen, leeft de angst dat ze wat hebben gemist en dat een tuchtrechter hier negatief over oordeelt. Over de mogelijke consequenties van een onzorgvuldige toepassing van de open norm vertelt een andere notaris:

“De gevolgen kunnen voor een notaris toch heel groot zijn als de uitvoering in de ogen van andere niet goed is. Die onzekerheid zorgt ervoor dat je eerder veel meer doet, want je wil absoluut niet te weinig doen. Dan kost het dus weer meer tijd en meer geld. Het frustrerende is dat je eigenlijk nooit ziet dat je resultaat hebt van al dat werk. Geen terugkoppeling over meldingen bij FIU. Dat zou wel helpen ook voor de motivatie. Dan weet je ook wat er nou gebeurt met zo'n melding” (notaris 3).

Het zijn niet alleen de notarissen die kritisch zijn over hoe poortwachters onvoldoende toegang hebben tot de informatiebanken van de overheid die inzicht kunnen bieden in de integriteit van een (potentiële) cliënt. Zo stelt de Financial Action Task Force (hierna FATF) in haar evaluatierapport over het Nederlandse beleid tegen witwassen, terrorismefinanciering en financiering van de verspreiding van massavernietigingswapens (2022)<sup>8</sup>:

“The Netherlands introduced the Judicial Agency for Testing, Integrity and Screening (JustisTRACK) automated information system in 2011. This information hub is managed by the Ministry of Justice and Security and continuously monitors the integrity of legal persons, including the directors and affiliated persons or legal persons. [...] Not all supervisory bodies have access to the reports. This is a weakness and should be addressed in order to strengthen the capabilities of the smaller regulators” (2022, 172).

Een van de ervaren notarissen verwoordt het als volgt:

“Die verklaring van geen bezwaar was voor ons wel prettig. Het onderzoek lag gewoon bij het ministerie. Ik kan me voorstellen dat ze daar bij het ministerie niet op zitten te wachten. Ze hebben dat niet voor niets weggeschoven” (notaris 3).

Een andere notaris:

“Het botst met het natuurlijke vertrouwen dat de cliënt in je heeft dat je je mond houdt en dat je discreet bent. Vroeger deed justitie onderzoek in de verklaring van geen bezwaar. Dat was natuurlijk. Die filterde de boeven eruit. Wij kregen dan de verklaring dat een rechtspersoon mocht worden opgericht. Of we kregen die niet. Dat hebben ze wegbezuinigd. Van preventief toezicht naar toezicht achteraf maar eigenlijk is de poortwachtersrol er voor in de plaats gekomen. Wij doen het werk dat eerder het Ministerie van Justitie deed. [...] dat is wel wat de spanning creëert” (Notaris 4).

Notarissen worden dus geacht dezelfde kwaliteit te leveren als voorheen het ministerie maar zonder de mogelijkheden van een veiligheidsonderzoek te hebben. Het is de vraag wat dit met de kwaliteit van het cliëntenonderzoek doet.

Waar we hierboven vooral geschreven hebben over gebrekkige of onvoldoende middelen die de notaris ter beschikking staat en de onvolkomenheden in het cliëntenonderzoek, wijzen sommige respondenten er ook op dat de notaris ook bij een kritische controle van de informatie het soms ook eenvoudigweg niet kan weten. Een medewerker van het BFT vergelijkt een aandelenoverdracht bij een bv met controleerbaar verleden en een bv die net is opgericht:

“Stel je hebt een aandelenoverdracht van aandelen in een bv die eigenlijk nog maar een paar maanden bestaat. Op het moment dat je een bv hebt die al een trackrecord heeft en een accountant erbij betrokken, dan worden de jaarstukken opgemaakt en die worden gedeponereerd. Dan heb je als notaris ook stukken waar je op kunt terugvallen. Dat geeft een beetje houvast dat je dingen later kunt objectiveren, kunt controleren. Op het moment dat je met een bv zit die net bestaat en partijen komen bij je en zeggen de bv is verder leeg. We hebben eigenlijk geen ondernemingsactiviteiten ontplooit, maar hij past beter binnen deze organisatie, of beter binnen die structuur. Dat kan. Op het moment dat mensen dan zeggen de bv is verder leeg en de aandelen gaan voor nominale waarden over dan hoeft daar niks mis mee te zijn. Maar ik heb wel in de opsporingspraktijk gezien dat aandelen werden overgedragen voor nominale waarden en ineens een paar dagen later bleek er toch onverhoopt een heel nieuwbouwproject in te zitten. Dan denk je, dat hebben ze best snel ontwikkeld. Dat is voor de notaris lastig te controleren op het moment dat het vermogen bestaat uit contractuele afspraken op papier waar hij niet direct zicht of grip op heeft” (BFT 2).

Een extra moeilijkheid waar notarissen en ook de KNB naar verwijst, betreft de omstandigheid dat de notaris bij transacties als het oprichten van een bv genoodzaakt is om een adequate voorspelling voor de toekomst te maken. Hierbij moet de notaris zich vooraf baseren op informatie uit openbare bronnen en de tekst en uitleg van de oprichter. Achteraf, zo stelt de KNB, is het dan gemakkelijk als de akte er ligt in combinatie met niet-openbare informatie om te zeggen van “deze zaak had nooit gedraaid mogen worden”.

## 5.6 Wna: ministerieplicht, geheimhouding en middelen

Het is niet alleen de open norm en de ruimte die hierdoor voor notarissen gecreëerd wordt, die door respondenten als een belemmering ervaren wordt voor een adequate invulling van hun poortwachtersrol. Verschillende actoren vertellen over de beperkte middelen – naast de inzage in justitiële informatie – die de notaris heeft om zijn rol als poortwachter adequaat te kunnen vervullen. Deze gebrekkige middelen hangen volgens deze respondenten samen met een structuur rondom de notaris die onvoldoende mogelijkheden biedt om de poortwachtersrol naar behoren te kunnen vervullen. Zo vertelt één van de notarissen:

“Ik vind dat je als je overheidstaken krijg ook de bescherming die daarbij hoort moet krijgen. Je moet meldingen die gedaan zijn door notaris niet openbaar willen hebben. Ik doe het absoluut. Ik ben een brave notaris. Maar ik moet wel mijn helm kunnen opzetten. Skiën zonder helm doe je ook niet meer” (notaris 4).

Notarissen zoals de hierboven geciteerde respondent voelen zich door de overheid feitelijk onvoldoende uitgerust om hun rol als poortwachter te kunnen vervullen. Deze ‘gebrekkige uitrusting’ heeft soms te maken met de geheimhoudingsplicht waarbij de notaris in principe geen informatie over cliënten mag verstrekken aan derden voor alles wat hem ambtshalve is toevertrouwd (zie hiervoor ook 2.1.2). Dit brengt ook met zich mee dat notarissen geen namen van eerder geweigerde cliënten mogen raadplegen of aan elkaar mogen en kunnen doorgeven. Deze belemmeringen kunnen ook samenhangen met de ministerieplicht van de notaris zoals beschreven in de Wna (zie paragraaf 2.1.2). Daarnaast beschikken notarissen niet over inzage in actuele justitiële gegevens noch in de informatie van Justis (afdeling TRACK) die namen het ministerie van Justitie en Veiligheid de controle op rechtspersonen uitvoert. Beide justitiële bronnen die we hierna even langslopen, bieden wellicht inzage in mogelijke criminele intenties van de cliënt, zijn niet toegankelijk voor het notariaat.

Notarissen ervaren een grote verplichting die samengaat met de zogenaamde ministerieplicht. Op de website van de KNB valt over de ministerieplicht te lezen dat notarissen “over het algemeen ook verplicht zijn diensten aan het publiek te verlenen. Hij mag bijvoorbeeld niet iemand dienst weigeren omdat deze persoon een crimineel verleden heeft. Alleen bij bijzondere omstandigheden is het mogelijk een uitzondering op de ministerieplicht te maken.”<sup>9</sup> Het is deze ministerieplicht in

combinatie met het gevoel en de ervaring van notarissen over onvoldoende middelen te beschikken om goed cliëntenonderzoek te kunnen doen dat voor sommige notarissen aanleiding is om aan te geven dat het weigeren van een cliënt vergemakkelijkt zou moeten worden. Zo stelt één van de notarissen:

“Ik vind dat we het onderzoek moeten blijven doen en dat we de poortwachtersrol moeten koesteren, maar dan moeten we wel voldoende middelen hebben. Als we het niet vertrouwen, moeten we gemakkelijk afstand kunnen nemen van cliënten” (notaris 2.)

Notarissen beschikken wettelijk niet over de mogelijkheid om namen van een cliënt die zij om specifieke redenen een dienst hebben geweigerd aan andere notarissen door te geven of omgekeerd een lijst met geweigerde cliënten te raadplegen op het moment dat zij een cliëntenonderzoek dienen te starten. Slechts tegenover het BFT en de auditoren van de KNB kan de notaris deze geheimhoudingsplicht laten vallen. Daarnaast overruled de meldingsplicht de geheimhoudingsplicht in die gevallen dat de notaris ongebruikelijke transacties bij de FIU moet melden. Dit betekent dat notarissen – wellicht net als hun voorgangers – tijd stoppen in het beoordelen van een nieuwe cliënt en onwetend zijn van een potentiële ‘rode vlag’.

### **5.6.1 Geheimhoudingsplicht en de grijze lijst**

Deze onwetendheid bij de notaris heeft ook tot consequentie dat een kwaadwillende cliënt van de een naar de andere notaris kan gaan en zijn verhaal kan aanpassen totdat de cliënt een notaris vindt die wel bereid is de gevraagde diensten te verlenen die eerdere notarissen (stelselmatig) hebben geweigerd. Om dit zogenaamde notaris-shoppen tegen te gaan, verwijzen notarissen, maar ook andere actoren in dit verband, naar de wens tot een zogenaamde grijze lijst. Op deze lijst zouden de actuele namen van cliënten – eventueel met de naam van de notaris die heeft geweigerd – die bij andere notarissen geweigerd zijn, moet staan. Een dergelijke lijst is uitsluitend toegankelijk voor het notariaat en zou ook door het notariaat gevoed moeten worden. De KNB spreekt in dit verband van een uitbreiding van de doorbreking van de geheimhoudingsplicht.

“Dat je eigenlijk van de beroepsgroep één grote groep maakt en zegt ‘met collega’s mag je gewoon over zaken praten’. Dat is heel simpel gedacht, maar dat kan wel helpen om dat shoppen in ieder geval tegen te gaan” (KNB 1).

De afwezigheid van een zogenaamde *grijze lijst* waarop de namen circuleren van cliënten die zijn afgewezen door een notaris en die vervolgens hun heil bij andere notarissen zoeken, wordt veelvuldig besproken. Zo stelt één van de notarissen: “Ik ben er groot voorstander van omdat je de poort meer dicht zet als je dit soort informatie met elkaar deelt” om onmiddellijk te vervolgen met “Het voelt altijd wel lastig om gegevens van cliënten door te geven” (notaris 2). Anderen zijn kritischer op het toestaan van een degelijke grijze lijst met namen van geweigerde cliënten. Zo beargumenteert een notaris:

“Er wordt vaak over gesproken in combinatie met de grijze lijst. De KNB gaat daar helemaal prat op. Ik ben faliekant tegen op de grijze lijst. We hebben in de geschiedenis gezien waar lijsten aanleiding toe kunnen geven. Wat er in de Tweede Wereldoorlog is gebeurd...werkte ook met lijsten. De toeslagen affaire werkte ook met lijsten. Je komt niet alleen door objectieve redenen op een lijst maar soms ook door subjectieve redenen. Als je eenmaal op zo'n lijst staat probeer er dan nog maar eens af te komen. Zo'n grijze lijst wordt subjectief gevuld. Dat is niet goed. Je gaat daarmee stigmatiseren en criminaliseren, terwijl dat wellicht helemaal niet nodig is. Ik ben veel meer voorstander van aanhaken bij dienst Justis en werken met een objectieve zwarte lijst. Veel beroepsgenoten zijn er voorstander van, maar ik vermoed dat grijze lijst gevaren gaat opleveren. We moeten ons daar bewust van zijn. Het is voer voor advocaten die zeggen je hebt ten onrechte je dienst geweigerd en dat is tuchtrechtelijk verwijtbaar. Zo'n grijze lijst is leuk, maar kun je wel verifiëren waarom iemand erop is gekomen? Die vragen kunnen problemen opleveren.” (notaris 8)

De meningen over een dergelijke nog niet bestaande grijze lijst lopen ook onder de professionals uiteen. Waar de KNB aangeeft voorstander te zijn van een dergelijke lijst, staat de FIU hier net anders in. Zij spreken zich tijdens het interview niet expliciet uit als tegenstander van een grijze lijst, maar geven desgewenst aan dat als verschillende notarissen consequent, correct en compleet melden over één persoon, deze persoon bij de FIU uit het systeem naar boven kan komen. Daarmee zou een dergelijke lijst overbodig zijn. De FIU realiseert zich ook dat de criminelen met het shoppen van de ene naar de andere notaris in staat zijn hun verhaal te verbeteren waardoor een vierde of vijfde notaris toch tot het leveren van de diensten overgaat.<sup>10</sup> De FIU zet vooral in op het zo laagdrempelig als mogelijk maken van de melding. De lage drempel om te melden zoals die door de FIU wordt omschreven,

staat wel op gespannen voet met de ervaringen van de notarissen om te melden. Zij voelen een grote druk om het goed te doen om zo te voorkomen dat ze fouten maken met als ‘angst’ hun onterechte melding of juist het niet melden voor het tuchtrecht te moeten verantwoorden. Tegelijkertijd willen ze hun cliënten ook niet onrechte met een melding schaden.

Cliënten die met criminele intenties op zoek gaan naar een notaris, kunnen bewust op zoek gaan naar een notaris op grote geografische afstand waardoor mogelijke lokale risico indicatoren rondom de rechtspersoon minder gemakkelijk bekend zijn bij de notaris op afstand. Het vrije vestigingsrecht<sup>11</sup> van de notaris speelt dit volgens de FIOD in de kaart. Dit vanuit de gedachte dat criminelen bewust opzoek gaan naar ‘notarissen die minder vragen stellen’. Notarissen die binnen hun eigen regio werken, zouden vanuit deze gedachte weerbaarder zijn omdat zij beter weten wat er in hun regio speelt dan buiten hun regio.

## 5.6.2 Geheimhoudingsplicht en opsporing

De geheimhoudingsplicht staat niet alleen het uitwisselen van concrete informatie over mogelijke ongebruikelijke transacties door specifieke cliënten in de weg, maar heeft vanuit het opsporingsperspectief ook een keerzijde. Zo wijzen medewerkers van de FIOD er op dat het met de notariële geheimhoudingsplicht samenhangende verschoningsrecht van notarissen, maar ook dat van advocaten, sterk vertragend kan werken op lopende onderzoeken naar malafide structuren. Hierdoor kunnen opsporingsonderzoeken waar het notariaat een rol in speelt, jaren stilliggen voordat een rechter-commissaris (RC) formeel akkoord geeft voor het inzien van de notariële stukken.<sup>12</sup> Volgens deze respondenten hangt dit ook samen met de afwezigheid van een geheimhoudingsmedewerker bij de politie, maar als er beslag wordt gelegd op notariële gegevens zitten hier altijd geheimhoudingsstukken in die je niet mag inzien:

“Geheimhouding komt in vrijwel alle onderzoeken voor. Je kunt niet zeggen we gaan geen onderzoek doen. Maar als er advocaten en notarissen inzitten ga je je door geheimhoudingsplicht wel afvragen of je eraan moet beginnen. Dit is heel kwalijk als het malafide handelen betreft. Ze worden op die manier eigenlijk beschermd” (FIOD).

Op het moment dat de FIOD bijvoorbeeld via accountants en banken meldingen krijgen over vermeende witwasstructuren, kan het zo zijn dat de hierbij betrokken notaris niet meldt. Het is dan de vraag of de FIOD de aktes, die normaliter onder het verschoningsrecht vallen, dan wel mag inzien. Beslissingen hierover duren

lang en hangen samen met de aard van de ‘zeer uitzonderlijke omstandigheden’ die zich kunnen voordoen en die een inbreuk op het verschoningsrecht rechtvaardigen. Medewerkers van het BFT wijzen ook het vertragende effect van de verschoningsplicht bij notarissen en andere poortwachters:

“De complexiteit die je introduceert in een strafrechtelijk onderzoek wanneer je met geheimhouders te maken hebt moet je ook niet onderschatten. [...] het moment dat je discussie krijgt over geheimhouding kan dat jarenlang door etteren. Het kan een onderzoek enorm compliceren. Heel veel officieren van justitie hebben daar ook gewoon geen zin in” (BFT).

Vanuit deze constatering verwijst de medewerker van het BFT naar het belang van kundige personen bij de politie die bijvoorbeeld bij het afluisteren van een tap van verdachten kennis hebben van de financiële wereld en dus de informatie die in het tapgesprek zit goed kunnen duiden en zich ook realiseren dat sommige informatie relevant is voor BFT of andere organisaties.

De geheimhoudingsplicht die van grote waarde is voor het goed functioneren van het notariaat, kan volgens sommige respondenten op deze wijze indirect bijdragen aan het niet oppakken of ‘doodbloeden’ van opsporingsonderzoeken naar witwasstructuren waarin notariaat een rol speelt.

De lange doorlooptijd van dergelijke onderzoeken heeft ook consequenties voor de mogelijkheden om feedback op een melding te geven en bemoeilijkt ook het terugkoppelen van het verloop van de melding naar de notaris. Zo beschrijft een respondent werkzaam bij de FIU:

“Zo kan een zaak met bijvoorbeeld een hoger beroep jarenlang lopen. Voor poortwachters kan het doen van een melding als erg impactvol worden ervaren, terwijl het voor FIU puzzelstukjes van een groter plaatje zijn.

Voor de FATF was dit in 2020 aanleiding aan te geven dat de feedback op meldingen nog kan worden verbeterd en de FIU werkt hier op dit moment aan aldus de FIU-respondent. Het is hierbij ook van belang te realiseren dat de terugkoppeling van de feedback op een melding naar de notaris voor laatstgenoemde ook een leereffect kan hebben voor volgende meldingen. Maar dit leereffect kan alleen gerealiseerd worden als er niet te veel tijd zitten tussen de melding door de notarius en de terugkoppeling door de FIU.

## 5.7 De notaris als ondernemer

Op de vraag hoe je compliance definieert, verwijst een notaris naar de verantwoordelijkheid als notaris voor de kwaliteit en integriteit van de financiële keten om vervolgens de brug te slaan naar zijn rol als ondernemende notaris:

”Het was altijd al lastig om openbaar ambtenaar te zijn en ons eigen geld te verdienen met dat ambt. Nu is het nog sterker geworden. Je hebt de druk van de klanten en de taak als poortwachter die door automatisering meer tijd in beslag neemt dan de hele akte” (notaris 4).

Een notaris geeft aan dat het vooral de wat kleinere kantoren zijn waar het ondernemerschap gecombineerd met dreiging vanuit de misdaad kan leiden tot het niet melden:

“Wij hebben een kantoor dat vrij stevig staat. Als er mensen zijn die vreemde dingen willen dan wijzen we die gemakkelijk de deur. Wij zijn geen kwetsbaar kantoor. Bij andere kantoren kan het zeker aan de orde zijn. Zeker wanneer je als notaris net begonnen bent en in je eentje. Dan ben je kwetsbaar omdat je nog niet zo veel klanten hebt en je je hoofd boven water moet zien te houden. De kans bestaat dan dat je sneller toegeeft en dubieuze transacties laat passeren. Dat risico bestaat zeker. Ik ken ook wel voorbeelden waarvan ik denk, ‘hoe kan die notaris dat nou gedaan hebben?’” (Notaris 3).

Ook de FIOD wijst op commerciële belangen die op twee manieren een rol spelen binnen het notariaat als het gaat om de poortwachtersrol. In de eerste plaats kost het elke notaris relatief veel tijd en dus geld om het cliëntenonderzoek goed uit te voeren.

“De poortwachtersrol is wel een belasting, je krijgt 300 euro voor een akte maar bent lang bezig met onderzoek. Het verdienmodel staat dan onder druk. Tegelijkertijd is het wel heel belangrijk want het kan miljoenen gevolgen hebben als onderzoek niet goed gebeurt” (FIOD).

Een FINEC medewerker stelt over notarissen: “ik zie ook duidelijk bij het notariaat dat de bescherming van de privacy van de cliënt en het commerciële belang schuurt met je bijgekomen Wwft rol.” In de tweede plaats wijzen verschillende respondenten op een indirecte dimensie aan het ondernemerschap in relatie tot de poortwachtersrol:

“Als ondernemer heeft hij [de notaris] ook bepaalde partijen die naar hem verwijzen, de accountant, de makelaar. Daar kun je je iets bij voorstellen. Wat je soms hoort van notarissen is: ‘ik wil eigenlijk wel dienstweigeren want ik vertrouw het niet, maar dan krijg ik ook ruzie met diegene die verwezen heeft en dat is wel voor mij iemand die voor inkomsten zorgt’” (KNB 2).

Tot slot, notarissen die ‘bewust onbekwaam’ zijn, kunnen bij het uitoefenen van hun poortwachtersrol ook enorm veel geld verdienen. De FIOD, en ook de Belastingdienst, ziet dit financiële aspect voor deze ‘bewust onbekwame notarissen’ ook als belangrijke drijfveer in hun malafide handelen. Over deze kleine groep notarissen die bewust onbekwaam is, stellen zij:

“Het is een verdienmodel. Criminelen weten de bewust onbekwamen te vinden. Dat is geen toeval. Als de sector steeds strenger wordt door de wetgeving ga je naar de mensen die het nog wel willen doen. Er valt heel veel geld te verdienen en daar gaat het om” (FIOD).

De respondenten van de FIOD geven hierbij expliciet aan ervan overtuigd te zijn dat het om een klein aantal dezelfde notarissen gaat, die zich schuldig maakt aan malafide handelen. Zij spreken van ‘rotte appels die bewust onbekwaam zijn en een klein aantal notarissen die onbewust onbekwaam zijn’. Maar “het grootste deel is in orde. [...] Het beeld is niet dat de hele sector niet goed is. We zien eigenlijk weinig incidenten, maar we zien ook veel niet”, aldus deze respondenten van de FIOD. Ook het BFT relativeert het potentiële spanningsveld tussen de poortwachtersrol en het ondernemerschap van de notaris: “Het is heel makkelijk om te zeggen de notaris is ondernemer en het is omzet, maar ik denk dat heel veel notarissen ook gerust een stuk maatschappelijke verantwoordelijkheid voelen” (BFT).

### 5.7.1 Werkdruk en het tekort aan notarissen

De mening over de extra werkdruk die een adequaat cliëntenonderzoek met zich mee kan brengen varieert sterk, niet alleen tussen de verschillende professionals maar ook tussen de notarissen die we hebben gesproken. Het BFT ziet werkdruk als een van de redenen om het cliëntenonderzoek minder zorgvuldig te doen:

“Ik denk dat de gemiddelde notaris echt wel probeert zich aan de beroepsregels te houden, maar je ziet beperkingen in de informatie waarover de notaris kan beschikken. Soms is het ook gewoon tijdsdruk op kantoor. De gemiddelde notaris heeft het afgelopen jaar echt wel druk gehad waardoor je misschien minder tijd hebt om aan een dossier te besteden. Ik wil niet zeggen dat het altijd ten koste gaat van de zorgvuldigheid, kwaliteit et cetera maar het is soms wel een factor waarmee je te dealen hebt” (BFT).

Vanuit onder meer de FIOD is er ook kritiek op de kwaliteit van de dossiers die notarissen aanleggen en waar de verrichtte werkzaamheden voor het cliëntenonderzoek moet staan beschreven. De informatie is soms dermate summier dat het onvoldoende duidelijk wordt wat de notaris daadwerkelijk gedaan heeft. Deze FIOD medewerker illustreert dit met het volgende voorbeeld:

“Bijvoorbeeld de koopsom is reeds voldaan middels schuldverrekening. Dat is een mooie, maar daar kan ik niks mee. Ik zou dan heel graag willen zien waar komt die schuld vandaan, hoe is dat opgebouwd, waarom vindt die verrekening plaats, liggen daar al stukken aan ten grondslag. Bijvoorbeeld een lening overeenkomst of iets dergelijks. Als hij daar naar zou kunnen verwijzen in de akte dan mag je daar alweer een bepaald onderzoek aan koppelen wat hij dan daadwerkelijk uitgevoerd heeft” (FIOD).

Een medewerker van het RIEC merkt in gelijksoortige bewoordingen op:

“Wat ik moeilijk vind is dat je uit een akte niet kan halen wat voor een onderzoek een notaris heeft gedaan. [...] dat als jij een vennootschap op katvangers open laat gaan wat heb je dan voor een Wwft uitgevoerd? Wat heb je dan gevraagd aan degene die daar kwam? Van: ‘wat ga je doen?’, ‘wat is je beroep?’ Van die hele simpele vragen. Die kan je bij een katvanger die geestelijk niet helemaal in orde is en zich daarvoor laat lenen, kan je daar snel doorheen prikken. Toch zien we dat keer op keer op keer” (RIEC).

In hoeverre werkdruk in het notariaat een rol speelt bij het niet nader duiden van het verrichte onderzoek, de open norm, het ondernemerschap of de combinatie van deze mogelijke verklaringen maakt deze respondent niet duidelijk. Notarissen zelf verwijzen wel naar werkdruk (door klantonvriendelijkheid en complexiteit) als reden om niet te melden:

“Afgezien van de inhoudelijke kant was het doen van een melding tot voor kort heel ingewikkeld. Het systeem van FIU was buitengewoon klantonvriendelijk. Soms was je wel een paar uur kwijt met het doen van een melding. Die tijd hebben we helemaal niet. Dat weerhield wel van het doen van meldingen” (notaris 3).

Afgaande op deze notaris lijkt dit arbeidsintensieve meldingssysteem inmiddels verbeterd, maar de ervaring van ‘veel werk’ wordt ook bepaald en versterkt door onduidelijkheden rondom bepaalde risicofactoren in de checklist. Cliëntenonderzoek gaat samen met het verwerken van een checklist van mogelijke risicofactoren waarbij sommige factoren niet altijd worden begrepen.

“Het gaat om dingen als: staat de klant op een sanctielijst of komt de klant uit een hoogrisicoland of is de klant werkzaam in een branche die op de lijst staat. Je moet alle checks hebben gedaan maar dan nog kan je niet zeggen dat het genoeg is. Het is allemaal afhankelijk van het specifieke geval. Spanje is een hoog risico land. Moet je dan alle Spanjaarden gaan weren? Wat moet je met de informatie dat een klant uit een hoog risico land komt? Je moet dan extra goed oppassen, maar wat houdt dat in? Ook Turkije? Datzelfde geldt voor PEP's [Politically Exposed Persons]. Mensen moeten zelf aangeven of ze dat zijn en vervolgens moet ik daar extra opletten. Waar moet ik dan extra opletten? Je loopt het risico dat je wordt aangesproken als je geen extra onderzoek hebt gedaan, maar wat voor extra onderzoek moet je doen? Als je echt iets crimineels gaat doen dan ga je überhaupt niet zeggen dat je een PEP bent. [...] Turkije is bijvoorbeeld ook een hoog risico land. Ik snapt het dat je moet opletten en extra onderzoek met doen als je zaken gaat doen met Erdoğan of een staatsinstelling, maar ik kan toch niet iedereen uit Turkije als verhoogd risico beschouwen? Puur en alleen omdat het land ergens op een lijstje staat” (notaris 1).

Niet alleen brengt het cliëntenonderzoek – mede afhankelijk van de kenmerken van de cliënten – extra werk met zich, ook blijkt uit bovenstaand citaat dat dat er getwijfeld wordt aan de zin en het nut van sommige risico-indicatoren.

Verskillende notarissen wijzen ook op de schaarste aan notarissen die met de toegenomen werkdruk de werkdruk nog eens extra toenemen.<sup>13</sup> Zo stelt een notaris van een middelgroot kantoor:

“De laatste maanden zien we een ongelofelijke druk op notariaat omdat er meer werk naar ons toe komt, maar ook omdat veel mensen het notariaat uit gaan. In Amsterdam hebben we last van belastingdienst en de gemeente Amsterdam die veel mensen uit het notariaat haalt. Hierdoor veel werk met minder mensen” (notaris 2)

De positieve kant van het grote aanbod aan werk is dat sommige notarissen weinig waarde hechten aan de potentiële spanning tussen hun poortwachtersrol en het runnen van een winstgevend bedrijf:

“De spanning tussen het vervullen van de poortwachtersrol en het ondernemerschap is momenteel dus niet zo'n probleem omdat de klanten er toch wel zijn. Wat wel een rol speelt is dat er te weinig notarissen zijn. Jonge mensen die in ons vak werkzaam zijn als kandidaat hebben een zeker aarzeling om notaris te worden vanwege alle verantwoordelijkheden en het ondernemersrisico. Bij die verantwoordelijkheden zit ook de poortwachtersrol. Dat kan zeker een van de factoren zijn waardoor het vak minder aantrekkelijk wordt. Het is minder aantrekkelijk geworden om als notaris op te treden omdat je die hele verantwoordelijkheid erbij hebt gekregen. Voor mij is dat een van de overwegingen geweest om te stoppen als notaris. Ik vind deze hele poortwachtersproblematiek totaal oninteressant en niet efficiënt. Het is helemaal niet waar je voor opgeleid bent. Je wil gewoon inhoudelijk met de zaak bezig zijn en dat kan door de Wwft niet. Het is geen leuke ontwikkeling in ons vak” (notaris 3).

## 5.8 De angst voor het tuchtrecht en criminele bedreigingen

Over de aanwezigheid van, en het belang van fysieke bedreigingen van notarissen vanuit de criminele omgeving wordt verschillend gedacht. Zo geven respondenten van de FIOD aan dat zij in hun werkinstructies alert zijn op het voorkomen van de risico's op bedreiging en intimidatie van notarissen, maar dat zij tegelijkertijd vanuit hun werk geen voorbeelden van feitelijke intimidatie of bedreiging van notarissen kennen. Wel geven zij aan dat het gevoel van onveiligheid bij notarissen maar ook bij banken toeneemt.

Tijdens de gesprekken met notarissen spelen intimidatie en bedreigingen wel degelijk een rol van betekenis. Verschillende notarissen hebben tijdens het interview aangegeven dat zij zich onvoldoende beschermd voelen in hun rol als poortwachter. Om een verdachte cliënt of een ongebruikelijke transactie te melden zijn er vele verschillende afwegingen waarbij enerzijds de zorgen om potentiële reputatieschade voor de cliënt naast en voor de notaris via het tuchtrecht om de hoek komt kijken en anderzijds de realisatie dat als een cliënt terecht het onderzoekstraject ingaat, de naam van de notaris ook bekend is bij de cliënt. Zoals notaris 2 van een middelgroot kantoor stelt:

“Op het moment dat ik meld bij FIU kan ik dat terecht of onterecht hebben gedaan. Ik mag mijn cliënt ook niet informeren dat ik een melding heb gedaan. Als ik een terechte melding doe, dan gaat die het onderzoekstraject in. Op dat moment weet de crimineel dat ik gelekt heb. Aan de andere kant als ik meld en het blijkt onterecht dan heb ik een tuchtrechtelijk probleem” (notaris 2).

We letten dan toch minder op de consequenties die een melding voor onszelf kan hebben. We zijn eenmaal met dood bedreigd door een cliënt en eenmaal in mindere mate. Je doet als notaris toch wat er van je gevraagd wordt. We doen het wel, met name bij een gevoel dat niet klopt. Zo'n melding is ook best lastig om te doen. Daar ben je veel tijd en aandacht mee kwijt. [...] Je realiseert je dat er consequenties zitten aan het feit dat je meldt en je wil niet oneerlijk handelen. Je wil niet iemand aan de schandpaal nagelen die daar niet thuishoort” (notaris 2).

De angst voor het tuchtrecht speelt bij de notarissen op een verschillende manier en met een verschillende intensiteit. Zo stelt één van de notarissen:

“Ik ben voor wat anders een keer bij de tuchtrechter geweest dus ik ken het gevoel dat dat niet zo leuk is. Maar ik vind als je processen en beleid op orde zijn en je hebt alles gedaan wat kan, dan denk ik dat een tuchtrechter daar niet zo heel veel van kan zeggen. De enige zorg die ik dan heb, is dat ik iets heb gemist, maar dan heb ik het ook gewoon niet goed gedaan” (notaris 6).

Dat uitspraken in het tuchtrecht veel impact hebben op het notariaat, wordt ook bevestigd door de respondenten van de KNB:

“Je merkt in het notariaat in zijn algemeenheid dat er een soort bijna angst is voor de tuchtrechter van dan krijg ik een klacht en dan kan ik zomaar aan de beurt zijn. Mijn stelling is altijd je bent niet zomaar aan de beurt want je mag echt je verhaal doen en als je je dossiers goed op orde hebt en kunt uitleggen wat je gedaan hebt dan is er helemaal niet zo veel aan de hand. [...] Dat leeft echt heel erg. Het gevoel wat een buitenstaander vaak heeft van het tuchtrecht van dan krijg je een waarschuwing of een berisping, wat is dat dan? De gemiddelde notaris, de echt foute notaris daargelaten, die raakt dat echt.” (KNB 1)

Een andere notaris wijst er eveneens op dat op het moment dat zij als notarissen een cliënt weigeren en een melding bij de FIU doen, hun naam ook bij de geweigerde cliënt bekend is. Deze notaris vervolgt met:

“Wij kunnen thuis opgezocht worden als we FIU meldingen doen. Het zou met een nummer in de rapporten moeten staan en niet met je naam. Om geen cobra in de bus te krijgen. [...] Ik ben niet bang uitgevallen dus ik lig er s ‘nachts niet wakker van, maar je merkt wel dat het tegenwoordig harder is dan toen we begonnen. Daar is in de poortwachtersstructuur geen rekening mee gehouden” (notaris 4).

Het werk dat notarissen vanuit hun poortwachtersrol geacht worden te investeren in hun cliënten, de gebrekkige middelen en de onduidelijkheden die er bestaan over wanneer ze voldoen aan hun verplichtingen als poortwachter, maakt notarissen onzeker en creëert gevoelens van machteloosheid. Zo stelt een notaris als antwoord op de vraag of het notariaat over voldoende middelen beschikt voor het cliëntenonderzoek onomwonden:

“Nee. Ik kan googelen. Internationale cliënten zoeken is online al heel moeilijk. Als ik meneer Garcia uit Spanje google, krijg ik 300 hits. Moet ik dan weigeren of accepteren? Je moet dan zelf bedenken of het een crimineel is of niet. Daar heb ik mijn methode voor maar of dat standhoudt weet ik niet. As meneer Garcia al vijf jaar in Nederland woont en hij op LinkedIn een kloppend verhaal heeft, dan zal het wel goed zijn. Zeker weten doe ik het natuurlijk niet. Je vindt heel weinig aansluiting bij controlerende instanties over dit soort overwegingen. Ik ben wel bang dat iemand er een keer doorheen glipt. Dan is het achteraf makkelijk praten dat ik het had kunnen vinden“ (notaris 1).

### **5.8.1 Kritiek op de huidige invulling van het cliëntenonderzoek**

Verskillende notarissen hebben tijdens het interview gewezen op het sterke bureaucratische karakter van de verplichtingen binnen de Wwft. Zij ervaren het als een checklist die die ingevuld en afgevinkt kan worden.

“Die Wwft bestaat helaas heel erg uit lijstjes. Kan 95% worden afgedaan met AI. Ethiek gaat ook over intermenselijk contact. In gesprekken met klanten haal ik de meeste ellende eruit. Daar zorgt het papierwerk niet voor. Dat klopt vooral bij boeven altijd. Ethiek is iets ambachtelijks en dat leent zich minder voor het klaslokaal. Dat moet je één op één overbrengen. [...] Het is heel goed dat de Wwft er is, maar die vervangt onze ethiek niet. We hebben daarnaast nog een eigen verantwoordelijkheid over omgang met andere mensen dan alleen boeven” (notaris 4)

Een deel van de notarissen ziet, zo blijkt uit de gesprekken, het cliëntenonderzoek vooral als een papieren tijger die weinig effectief is – ook niet in de aanpak van ondermijning. Maar wel een papieren tijger die de notarissen met veel werk, weinig mogelijkheden en angst voor een berisping of er erger opzadelt.

### **5.8.2 Gebrekkige kennis van de modus operandi en financiën**

Respondenten zowel vanuit het notariaat zelf, maar ook vanuit toezicht en opsporing, constateren op verschillende terreinen een gebrek aan kennis onder notarissen bij voorbeeld voor wat betreft de werkwijze van criminelen, maar ook op het gebied van financiële constructies.

“Ik heb bij een bank gewerkt en je wilt niet weten hoe vaak we daar werden opgebeld door bijvoorbeeld de notaris met ‘dit betreft een abcd-transactie’, waar wij dan als bank de financierder van b waren, zijn jullie daarmee akkoord? En als wij dan akkoord zouden gaan, dan vond hij het ook akkoord” [...] Ik denk dat er ook gewoon een enorm gebrek aan financiële kennis is bij notarissen. Ook financiële constructies enz.. Dat ze eigenlijk niet goed begrijpen waar ze aan meewerken. [...] dat is moeilijk om in de smiezen te krijgen denk ik als je een jurist bent en helemaal juridisch bent opgevoed en er denken andere mensen mee aan hele ingewikkelde financiële constructies. Dat is niet iets dat jij zelf kan gaan begrijpen”(RIEC).

Waar het eerste deel van bovenstaand citaat vooral lijkt te verwijzen naar de rol van de notaris als ondernemer, richt het tweede deel van het citaat zich vooral op de gebrekkige financiële kennis van de notaris om frauduleus handelen te doorgronden. Ook ontbreekt het notarissen veelal aan adequate en recente kennis van de “gebruikte criminele tactieken” vanuit de gedachte dat notarissen daarmee ook witwasstrategieën kunnen herkennen. Zo stelt één van de notarissen:

“Als er veel wordt witgewassen met kleding uit Bangladesh, laat ons dat dan weten. Dan gaat er bij ons op de juiste momenten een lampje branden.”  
(notaris 1)

Een andere notaris bevestigt dat binnen het notariaat er te weinig kennis van de modus operandi van de ‘criminelen’:

“We hebben van het RIEC een keer een bijeenkomst gehad. Wij kennen de modus operandi niet. Eén van de witwastrucjes hoorde wij op die bijeenkomst. Ik vind dat die informatie vaker gedeeld moet worden. [...] Dat ging om een situatie waarbij een bedrijfspand werd overgedragen van crimineel A aan crimineel B. In de akte werden concurrentieoverwegingen opgenomen die boetes zouden opleveren van een miljoen. De dag na de overdracht werd er een miljoen euro witgewassen. Dat zijn dingen waarvan ik denk ‘dat had ik graag willen weten’ [...] Dan kan je makkelijker weigeren” (notaris 2).

Ook vanuit opsporingsdiensten als de FIOD worden vraagtekens geplaatst bij het juiste kennisniveau van de notarissen wat betreft de werkwijze van criminelen.

“De vraag is in hoeverre de notaris de risico’s van de georganiseerde misdaad kent. Vroeger [was er] geen rol voor Wwft in opleiding. Zou veel meer onderdeel moeten zijn van de branchevereniging, opleidingen et cetera. Je kunt je hier eigenlijk niet meer achter verschuilen. Er is zo veel aandacht voor ondermijning en georganiseerde criminaliteit dat je je als notaris moet verdiepen. Als basis van alles wat komen gaat in grote faciliterende structuren” (FIOD).

En ook het BFT zegt:

“Is de gemiddelde notaris een witwas expert? Nee. Wordt de notaris geacht om daar veel van te weten? Ja. Ik denk in bepaalde opzichten dat hier en daar misschien aan het bewustzijn en wat meer feeling hebben voor hoe je dat zou kunnen doen... dat dat wel wenselijk zou zijn” (BFT).

Dit alles verleidt een respondent werkzaam bij de Belastingdienst tot de uitspraak:

“Waarom stel je niet zo’n fraudebewustzijns cursus verplicht voor iedereen. Eigenlijk zijn accountants al veel verder. Die ontwikkeling dat is eigenlijk niet bespreekbaar binnen de KNB, nog steeds niet” (Belastingdienst).

## 5.9 Andere risico-indicatoren

### 5.9.1 De inzet van juridische dienstverleners

Verschillende actoren wijzen op de rol van juridische dienstverleners die bij het fraudeleus handelen in het vennootschapsrecht een rol spelen. Soms beschrijven respondenten hoe deze juridische dienstverleners taken overnemen van de notaris waarbij laatstgenoemde weliswaar wordt ontslagen van bepaalde taken, maar wettelijk niet van de eindverantwoordelijkheid als notaris.

Een medewerker van de Belastingdienst vertelt hoe bij oprichtingen verschillende werkzaamheden gesplitst zijn waarbij juridische dienstverleners voor de notaris gezet worden.

“We hebben zo’n casus hier gehad, dat werd vanuit Dubai gerund. Die zorgen dan voor de bv’s en die zaten allemaal op een adres in Amsterdam. [...] Eigenlijk wordt alles uitgehold. De notaris ziet niemand meer. Het [de bv] wordt per volmacht opgericht. De Wwft is onduidelijk wie die nou uitvoert en waar dat nou ligt. Ja, uiteindelijk zou de notaris dat moeten doen. Maar zij hebben alle contacten lopen via die juridische dienstverleners” (Belastingdienst).

Dezelfde professional beschrijft een casus waarin een notaris die in zijn woorden duizenden bv’s opricht.

“Daarvoor zit een juridisch dienstverlener die in handen is van wat wij veelplegers noemen. In ieder geval hele risicovolle subjecten. Die mensen worden geronseld weten we. We hebben een aantal onderzoeken gedaan. In de gevallen die we bekeken hebben worden die mensen geronseld. Het zijn vaak zorgbehoevenden die geronseld worden om bv’s op naam te krijgen. En zij zorgen dan ook voor het adres. Zij zorgen er voor dat er ook geen gebruikelijk loon inkomt. En die mensen krijgen een paar honderd euro. Er worden bankrekeningen geopend en over die bankpasjes krijgen ze ook nooit beschikking” (Belastingdienst).

Voor sommige toezichthoudende actoren en de opsporingsinstanties zijn de juridische dienstverleners het resultaat van commerciële belangen: zij kunnen de taken van de notaris makkelijk en snel uitvoeren waardoor de omzet stijgt, maar het wel de vraag is of de notaris het werk van de juridische dienstverleners voldoende controleert. De respondent werkzaam voor de Belastingdienst vermoedt dat juridische dienstverleners zicht hebben op de “makkelijke notarissen” om hen vervolgens te gebruiken voor “hun witwaspraktijken”.

## **5.9.2 Grote kantoren, kleine kantoren, afstand en digitale dienstverlening**

Een terugkerende vergelijking in de context van kwetsbaarheid betreft het onderscheid dat respondenten maken tussen grote en kleine kantoren waaronder zij ook de eenpitters rekenen. In het voorafgaande hebben we al geschreven over de idee dat kleine kantoren kwetsbaarder zouden kunnen zijn voor dreiging, voor omzetverlies maar wellicht ook de bedrijfssystemen minder goed op orde hebben. De FIU reduceert dergelijke gedachten tot aannames die niet hoeven te kloppen.

“Er zijn ongeveer 3300 notarissen en in het jaarverslag staat hoeveel notarissen een melding hebben gedaan. Dit zijn al jarenlang ongeveer 300 notarissen. Heeft FIU inzicht wie er meldt: ja, maar ze geven daar geen waarde oordeel aan. Dat is niet hun taak. Er wordt in het kader van voorlichting wel gekeken wat er opvalt en waarop gericht moet worden: meldegroepen of type kantoren of fenomenen. Het is lastig: het is niet zo dat een eenpitter altijd slechter meldt dan een groot kantoor. Zo zwart/wit is het niet om dat onderscheid te kunnen maken. Het is niet te zeggen dat dit type het altijd beter doet dan dit type. De waarheid ligt in het midden” (FIU).

Naast de omvang van het kantoor, waar geen eenduidige mening over bestaat, is er ook veel discussie over de geografische afstand tussen de cliënt en de notaris. Het klassieke idee is dat de notaris en de cliënt in dezelfde omgeving wonen waardoor de notaris ook kennis heeft van de omgeving en daarin de plannen van de cliënt beter kan situeren en inschatten. Cliënten die een notaris op grote afstand inschakelen, maken zichzelf daarmee verdacht, want wat is hier de logica van, zo is de gedachte. Zo stelt een BFT-medewerker:

“Je moet je altijd afvragen waarom komt die klant bij mij. Toen ik nog in het notariaat werkte, zag je net de opkomst van het platform van goedkopenotaris.nl en dat soort dingen. Dan zie je dat mensen om een tientje bij de notaris te besparen, vijftig euro benzine verstoken. Dat gebeurt nu eenmaal. Mensen zijn soms prijs gedreven in hun keuze, en zijn bereid op die manier naar een notaris buiten de regio uit te wijken. Heel vroeger was het zo dat je naar die notaris ging omdat je ouders ook bij die notaris zaten. Dan wist je ‘daar is best wel veel van familie’. Tegenwoordig zie je dat mensen daar veel flexibeler in zijn. Klantenbinding is tegenwoordig een stuk minder. Er zijn ook allemaal online platformen actief die het makkelijk maken voor mensen om een bv op te richten” (BFT).

Tegelijkertijd zijn er verschillende omstandigheden die de geografische afstand tussen de cliënt en de notaris als ‘red flag’ minder belangrijk lijken te maken. De belangrijkste ontwikkeling op dit terrein betreft de digitale dienstverlening.

“We hebben digitaal oprichten van een bv gekregen per 1 januari van dit jaar [2024]. We hebben daar een systeem voor gebouwd dat je mensen goed kunt identificeren. Dat het allemaal veilig kan. Ook daar was een van

de argumenten dat het digitaal moest kunnen dat het goedkoper moest en sneller. Als je dat vanuit de poortwachtersrol beoordeelt, zeg je het moet helemaal niet sneller. Want je moet wel de zorgvuldigheid in acht houden” (KNB 1).

Onderdeel van de digitale dienstverlening is de mogelijkheid van (digitale) volmachten wat met de afwezigheid van de cliënt op zich al als een mogelijke indicator voor een ongebruikelijke transactie wordt gezien. Het is juist het persoonlijke contact tussen de cliënt en de notaris die laatstgenoemde een beeld kan geven van de betrouwbaarheid van het verhaal van de cliënt.

## 5.10 Onvoldoende of gebrekkig toezicht?

We hebben geen systematisch onderzoek gedaan naar het functioneren van de verschillende vormen van toezicht op het notariaat. Wel is dit onderwerp met enige regelmaat door respondenten benoemd. In verschillende interviews wordt er op gewezen dat in algemene zin het toezicht op het notariaat onder de maat is. Hierbij verwijzen respondenten vooral naar de rol van het BFT als toezichthouder op het notariaat. Zo constateren respondenten werkzaam bij de FIOD en de Belastingdienst dat het BFT over onvoldoende mensen beschikt en onvoldoende is uitgerust om goed toezicht uit te kunnen oefenen op het notariaat. Volgens de professional werkzaam bij de Belastingdienst is het *“makkelijk voor notarissen om twijfelachtige praktijken uit te voeren [want] de kans dat BFT op de stoep staat is heel erg klein”*. Een andere professional van de FIOD deelt deze mening en omschrijft het BFT bovendien als een gebrekkige toezichthouder omdat de zelfstandige inzagebevoegdheid van het BFT in de cliëntendossiers van notarissen weinig efficiënt is als de informatie die in deze cliëntendossiers te vinden is onvolledig of gebrekkig is. Deze FIOD-medewerker twee kanten van de medaille zien: enerzijds de incompleetheid van sommige aktes en anderzijds de begrensde mogelijkheden van de notaris:

“Ik zie natuurlijk wel heel veel zaken bij notarissen voorbijkomen ook met vastgoedtransacties, jaarstukken, de overdrachten die daar plaatsvinden, waarin ik mij altijd toch wel verwonder over stukken tekst die dan ook in aktes terecht komen. Als je het hebt over koopsommen die voldaan worden waarin ik mij dan afvraag zou daar dan niet meer in die akte terecht moeten komen waar dan uit blijkt wat de notaris gezien en gedaan heeft. Dat dat nader gespecificeerd zou moeten worden. Daarnaast denk ik ook dat de notaris met handen en voeten gebonden is aan de informatie die hij

aangeleverd krijgt. Misschien dat er ook aan die kant gekeken zou moeten worden”(FIOD).

Daarnaast stellen BFT medewerkers dat de samenwerking tussen verschillende poortwachters beter kan en beter moet, eenvoudigweg omdat de verschillende poortwachters zich nu achter elkaar kunnen verschuilen:

“... BFT wil inzetten om de samenwerking tussen die poortwachters te verbeteren. Makelaar, bank, notaris, zo reddend we het niet. Dat is wel welk besef dat met zich brengt. Daar stimuleren wij ook de KNB van ‘maak werk van die samenwerking met banken’. Er is heel veel, maar ik denk dat dat nog beter kan dus dat proberen we ook te stimuleren in die preventieve acties. [BFT2] Wwft is een keten en een keten staat of valt met de zwakste schakel. Er zal altijd een zwakste schakel zijn, maar het is wel de bedoeling dat we op een robuuste manier met elkaar kunnen samenwerken en dat we op die manier effect en impact hebben. {BFT1} Waar ze voorheen dachten die makelaar doet wat hij moet doen, de bank doet wat hij moet doen, de notaris doet wat hij moet doen en opgeteld is dat voldoende, zien we nu dat je meer moet samenwerken. De bank denkt ‘nou de makelaar heeft wel wat gedaan dus ik hoef niet zo veel te doen’. De notaris denkt ook ‘hij is al gecheckt’ en vertrouwt op zijn voorganger.”(BFT)

Het BFT staat niet alleen in deze mening over de gebrekkige samenwerking tussen poortwachters. Ook een medewerker van de Belastingdienst geeft aan dat de samenwerking in de keten beter moet, bijvoorbeeld als het gaat om de samenwerking tussen banken en notarissen bij de oprichting van een bv waar vraagtekens bij bestaan. De ‘bewust onbekwame notaris’ waant zich vooralsnog anoniem omdat de pakkans – ook via het tuchtrecht of het BFT – als gering wordt ervaren en het daardoor financieel aantrekkelijk om blijft risicovolle werkzaamheden te verrichten, aldus de professional van de Belastingdienst.

## 5.11 Conclusies

De notaris moet de Wna en de Wwft naleven. De Wna dicteert naast de ministerieplicht (de verplichting om in beginsel als een cliënt dat vraagt de dienstverlening te verrichten) ook de geheimhoudingsplicht waar de notaris zich aan dient te houden. De Wwft resulteert tegelijkertijd in de meldingsplicht in het geval van ongebrui-

kelijke transacties. Dit betekent dat de notaris bij gegronde redenen de dienst juist moet weigeren aan de cliënt. De verplichtingen die samengaan met de Wna en de Wwft resulteert volgens sommige respondenten in een spagaat:

“Het grijze gebied van ik moet dienst verlenen, maar ik vertrouw het niet. Eigenlijk wil ik het niet doen maar ik heb ook niet echt een gegronde reden om te zeggen ik doe het niet.

Een dergelijke spagaat tussen dienstverlening en dienstweigering kan volgens verschillende professionals worden opgelost met goed cliëntenonderzoek waarbij de notaris nadrukkelijk gebruik maakt van de beschikbare open bronnen, doorvraagt, logisch nadenkt en om de juiste achterliggende openbare stukken vraagt en hiervan verslag doet in het cliëntenonderzoek. In dit hoofdstuk hebben we uitgebreid beschreven dat dit niet altijd evident is.

Notarissen geven aan dat het onduidelijk is wat er van hen wordt verwacht (open normen) en geven regelmatig aan behoefte te hebben aan invullingen van die open norm door de toezichthoudende en controlerende instanties. Niet om die één op één te kunnen overnemen, maar om afwegingen als notaris te kunnen vergelijken met de overwegingen van de tuchtrechter bijvoorbeeld. Bovendien ervaren notarissen dat er veel van hen wordt gevraagd waarbij niet alles even zinvol lijkt en constateert een deel dat ze over onvoldoende middelen beschikken om het cliëntenonderzoek goed uit te kunnen voeren. Notarissen willen geen onterechte melding doen om en zelf voor de tuchtrechter te moeten verschijnen, maar ze willen ook niet melden bij de FIU om vervolgens bedreigd te worden vanuit de misdaad. De dreiging vanuit het recht als ook vanuit de misdaad beïnvloedt het handelen van de notaris.

Tijdens de gesprekken zijn er verschillende factoren genoemd die het werkveld van de notaris in toenemende mate complex hebben gemaakt, maar door opsporings- en toezichthoudende instanties ook als een rode vlag worden gezien. Zo wordt er in de context van deze complexiteit (1) verwezen naar de ontbrekende kennis onder notarissen van de werkwijze van criminelen en hun witwasstrategieën. Verder neemt de ervaren complexiteit ook toe door (2) het uit zicht raken van de cliënt door digitalisering, volmachten en de mogelijkheid om ver buiten de regio een notaris in de arm te nemen. Complexiteit in het vennootschapsrecht wordt ook bepaald door (3) de aanwezigheid van internationaal opererende rechtspersonen. De complexiteit wordt ook veroorzaakt door (4) de gebrekkige toegang tot specifieke middelen. Zo heeft de notaris geen inzage in het justitiële verleden van de cliënten waar voorheen een ‘verklaring van geen bezwaar’ door de overheid werd verstrekt. Notarissen hebben evenmin vanuit hun geheimhoudingsplicht de mogelijkheid

elders geweigerde cliënten en de verantwoordelijke notaris te kunnen inzien (grijze lijst) om zo 'notaris-shoppen' te voorkomen. Tegelijkertijd kan de toegang tot dossier van het cliëntenonderzoek het opsporingsonderzoek met jaren.

Notarissen voelen zich vanuit sommige toezichts- en opsporingsinstanties ten onrechte als crimineel en facilitator weggezet. Ze erkennen een select groepje van bewust onbekwame notarissen in hun midden naast een groepje naïeve notarissen die zich laat gebruiken. Een deel van de notarissen heeft zich (nog) niet vereenzelvigd met hun rol als poortwachter terwijl anderen dat juist als een essentieel onderdeel van hun identiteit zien. Zowel het negatieve label van facilitator of crimineel naast een identiteit waar geen ruimte is voor de rol van poortwachter, bieden beiden vruchtbare grond voor minder nauwgezet handelen in lijn met de Wwft.

## Eindnoten

1. Notarissen die binnen het vastgoed actief zijn, kunnen juist als een van de laatste poortwachters functioneren.
2. Het is minder evident dan de medewerker van de Belastingdienst hier suggereert dat een bank of de KvK mag vertrouwen op het werk van de notaris. De banken hebben vanuit hun rol als poortwachter een zelfstandige plicht te voldoen die er binnen de Wwft aan hen gesteld wordt.
3. Leidraad Wwft, 2024.
4. Een eenvoudige zoekvraag via AI leert dat er verschillende cursussen voor het notariaat worden aangeboden rondom fraudebewustzijn waarbij op beschikbaar voor het notariaat, gericht op specifieke wetgeving zoals de Wwft die de (kandidaat)notarissen moeten helpen bij het signaleren en voorkomen van fraude en corruptie. In hoeverre hier ook aandacht is voor de werkwijze van meer georganiseerde criminelen wordt niet duidelijk.
5. Schriftelijke informatie, medewerker RIEC AA, d.d. 18-11-2025.
6. Dit sluit aan bij de bevindingen op basis van de vragenlijst.
7. Zie [aivd.nl/onderwerpen/veiligheidsonderzoek/wat-is-een-veiligheidsonderzoek](http://aivd.nl/onderwerpen/veiligheidsonderzoek/wat-is-een-veiligheidsonderzoek).
8. FATF, 2022.
9. Zie [knb.nl/de-notaris/het-beroep-notaris/plichten](http://knb.nl/de-notaris/het-beroep-notaris/plichten).
10. Mede om het 'notaris-shoppen' wordt de feitelijke afstand van de cliënt tot de notaris als een indicator gezien. Waarom zou een cliënt uit Amsterdam een notaris in Delfzijl benaderen voor een transactie die zich in het de omgeving van Amsterdam afspeelt?
11. "Het is de notaris toegestaan buiten zijn plaats van vestiging ambtelijke werkzaamheden te verrichten, mits op het grondgebied van Nederland. Hij is evenwel niet bevoegd buiten zijn plaats van vestiging bijkantoren te hebben..." (Artikel 13, Wet op het notarisambt).
12. De rechter-commissaris houdt als rechter toezicht op de voortgang en rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek dat onder leiding staat van de officier van justitie. Eerstgenoemde heeft onder meer tot taak om toestemming te geven aan politie en het Openbaar Ministerie om bepaalde opsporingsmethoden in te zetten, zoals het tappen van telefoons, [om.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-is-de-rol-van-de-rechter-commissaris](http://om.nl/documenten/vragen-en-antwoorden/wat-is-de-rol-van-de-rechter-commissaris).
13. Zie ook De Kort (2026) over het aantal notarissen dat al jaren daalt, terwijl het aantal akten dat zij moeten passeren toeneemt.

# 6

## Centrale conclusies en hoe verder?

### 6.1 De keten, de identiteit en het label

In dit onderzoek hebben we ons tot doel gesteld om een groter inzicht in de werkprocessen en hierbij behorende eventuele knelpunten rondom de poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht te krijgen en zodoende ook de bijzondere positie van de notaris in dit verband uit te lichten. Daarnaast beogen we met deze inzichten het bewustzijn over de complexiteit van de rol van notarissen in het vennootschapsrecht en de factoren die hierop van invloed zijn zowel binnen het notariaat als ook de landelijke en lokale overheid te vergroten. De centrale vraag die het onderzoek heeft begeleid, richt zich op het in kaart brengen van de risico's waar notarissen bij het adequaat uitoefenen van hun poortwachtersrol in het vennootschapsrecht aan worden blootgesteld. Daarnaast richt deze vraag zich ook op de gevolgen van het niet adequaat uitvoeren van deze rol op het notariaat en andere relevante actoren die samenwerken in de aanpak van fraude en witwassen? We hebben deze vraag beantwoord op basis van een palet aan onderzoeksmethoden en databronnen. Kernachtig geformuleerd gaat het om (1) een literatuurstudie, (2) een kwalitatieve analyse van een beperkt aantal 'RIEC-casussen' en (3) tuchtrechtzaken, (4) analyse RIEC-congres, (5) een vragenlijst onder notarissen in het vennootschapsrecht, (6) interviews met acht notarissen in het vennootschapsrecht en (7) met zestien professionals als vertegenwoordigers van instanties die belast zijn met het toezicht op het notariaat en de opsporing van fraude en witwassen binnen het vennootschapsrecht.

Het onderzoek maakt duidelijk dat de positie van de notaris in het vennootschapsrecht afwijkt van die van de notaris werkzaam in het vastgoed. Waar de notaris die zich bezighoudt met transacties in het vastgoed vaak achterin de 'poortwachtersketen' zit, kan de notaris in het vennootschapsrecht juist vooraan in deze keten staan. Deze 'voorhoede positie' heeft consequenties voor de gevolgen van het

niet adequaat uitvoeren van deze rol op het notariaat en andere relevante actoren die samenwerken in de aanpak van fraude en witwassen. We constateren in dit rapport dat het niet-adequaat handelen van de notaris bijdraagt aan een generiek beeld waarin het notariaat wordt verengd tot enerzijds 'wereldvreemde, goedbedoelende professionals' en anderzijds tot belangrijke 'facilitators van georganiseerde criminelen'. Eén notaris kan heel veel schade aanrichten, zoals een respondent het verwoordde. Een tweede consequentie van niet-adequaat handelende notarissen verwijst naar het vertrouwen dat andere actoren in de poortwachtersketen stellen in de notaris als professional. De gedachte is dat andere onafhankelijke actoren die een poortwachtersrol vervullen in het vennootschapsrecht zoals accountants, belastingadviseurs, advocaten er te gemakkelijk van uit gaan dat het werk van de notaris naar behoren is gedaan. Dit brengt met zich mee dat deze actoren te gemakkelijk de notaris in zijn oordeel zullen volgen en daardoor geen volledig zelfstandig oordeel vanuit hun rol vervullen.

Beeldvorming over notarissen speelt, zoals we dat op verschillende plekken hebben beschreven, sowieso een belangrijke rol. Dat begint bij de notarissen zelf die in hun professionele identiteit niet altijd als vanzelfsprekend naar hun rol als poortwachter verwijzen. Er lijkt een tweedeling te zijn onder notarissen waarbij er enerzijds een groep notarissen is die professionele ethiek goed weet te combineren met inzichten over 'ondermijnende criminaliteit' en het verlenen van diensten aan cliënten. Voor deze notarissen vormt hun poortwachtersrol intrinsiek onderdeel van het notaris-zijn en is daarmee net zo belangrijk als het vormgeven van de oprichting van een bv. Daarnaast is er een groep notarissen die expliciet of impliciet te kennen geeft dat de hen toebedeelde poortwachtersrol 'flauwekul' is, met ontoreikende middelen moet gebeuren en een adequate bedrijfsvoering in de weg staat. Ook betwijfelen deze notarissen of hun poortwachtersrol überhaupt een serieuze bijdrage levert aan het bestrijden van witwassen, terrorisme en andere vormen van frauduleus handelen.

Professionals die werken bij toezichthoudende organisaties en opsporingsinstanties hebben op hun beurt ook specifieke beelden over het notariaat. Er lijkt hier ook een verschil te bestaan tussen de beelden die bestaan onder de toezichthouders versus de opsporingsinstanties. Eerstgenoemden hanteren veelal een genuanceerder beeld dan de opsporingsinstanties. Laatstgenoemden, wellicht door een verkokerd professioneel wereldbeeld, werken vooral met 'boeven' vanuit het notariaat en zien dan ook vooral notarissen in hun politieonderzoeken omhoogkomen die op allerhande manieren niet alleen hun poortwachtersrol veronachtzamen maar ook eenvoudigweg strafbaar gedrag plegen. In hun optiek is de frauduleuze notaris niet een enkeling of een rotte appel in een verder goed functionerende beroepsgroep, maar

zou het beeld juist moeten worden omgedraaid. Andere professionals, zeker onder de toezichthouders, hanteren een minder eenzijdig beeld, en zien een overwegend gezonde beroepsgroep met beperkte middelen en oog voor de poortwachtersrol. Zij verwijzen juist wel naar de rotte appels in het notariaat als uitzonderingen binnen de beroepsgroep.

Waar de notaris zichzelf vooral portretteert als dienstverlener, ondernemer en poortwachter ineen, benadrukken opsporingsinstanties en in mindere mate de toezichthouders de notaris als facilitator en daarmee als crimineel. Notarissen op hun beurt, hebben kennis van dit beeld en de hierbij behorende bejegening die uitgaat van wantrouwen. Dit beeld reproduceren notarissen: 'we worden gelabeld als criminelen'. Dit doet ook iets met de motivatie van notarissen om als poortwachter de criminelen buiten de deur te houden.

Aan deze beeldvorming hangt nog een laatste onderwerp dat van belang is hier te melden. Terugkijkend op de gesprekken die we hebben gevoerd met notarissen, opsporingsambtenaren en toezichthouders moeten we constateren dat er sprake is van 'veel verhalen en weinig verbalen'. De verhalen over die ene frauduleuze notaris die duizenden aktes heeft laten passeren, of dat ene adres waar duizenden bedrijven staan ingeschreven, of de duizenden rechtspersonen die zijn opgericht om geld wit te wassen en die detecteerbaar zijn, zijn talrijk. Tegelijkertijd moeten we constateren dat er op [rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl) geen recente zaken beschikbaar zijn waarin een notaris in het vennootschapsrecht een rol speelt. De landelijke oproep vanuit het RIEC Amsterdam-Amstelland aan de andere RIECs in Nederland om casuïstiek aan te leveren over notarissen in het vennootschapsrecht leverde welgeteld vijf casussen op waarvan slechts twee betrekking hadden op het onderwerp van deze studie. En ook de zoektocht naar relevante zaken in het tuchtrecht levert slechts een beperkt aantal relevante zaken op. In de constatering 'veel verhalen, weinig verbalen' zou het nuttig zijn om de balans te keren door de aanwezige data, bijvoorbeeld bij de Belastingdienst en opsporingsdiensten als de politie en de FIOD, beter te benutten en te verzilveren op malafide praktijken in concrete zaken rondom notarissen in het vennootschapsrecht. Naast het benutten en verzilveren van data speelt de wil en de ruimte om dergelijke data om te zetten in verbalen hierbij ook een rol. Mocht dit onmogelijk zijn, dan zou het goed zijn om de verhalen hier ook op aan te passen.

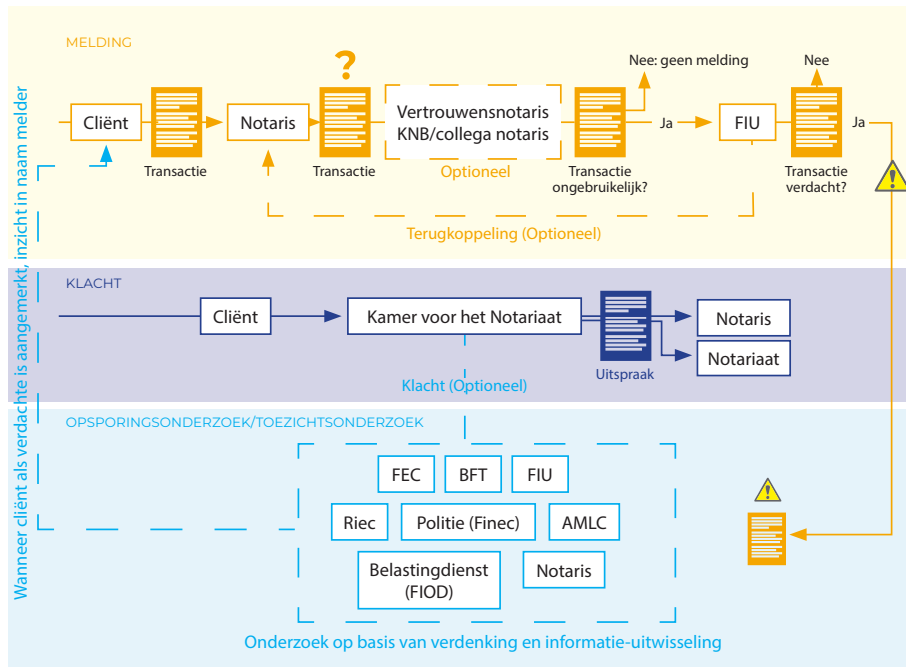
## Stroomschema van meldingen, klachten en onderzoeksinformatie

Het stroomschema in figuur 6.1 geeft weer hoe meldingen van ongebruikelijke transacties, klachten bij de Kamers voor het notariaat en (opsporings)onderzoeken langs verschillende actoren verlopen. In de bovenste rij van het schema is zichtbaar hoe cliënten gebruik maken van notarissen om transacties uit te voeren. De notaris beoordeelt, soms met tussenkomst van een vertrouwensnotaris of een collega notaris, of deze transacties als ongebruikelijk kunnen worden aangemerkt. Indien dit het geval is zal de notaris vanuit zijn meldplicht een melding doen bij de Financial intelligence Unit (FIU). De FIU bepaalt vervolgens of de ongebruikelijke transactie ook als verdacht is aan te merken. Als het een verdachte transactie betreft, zal de FIU de melding doorzetten naar de opsporingsdiensten, en kan FIU ook terugkoppeling geven naar de notaris. Wanneer een opsporingsonderzoek start zal de naam van de oorspronkelijke melder, de notaris, in de onderzoeksrapporten verschijnen. Op deze manier komt de melding terug bij de cliënt en wordt bij de cliënt bekend dat de notaris een melding heeft gedaan, zoals weergegeven met de blauwe stippellijn. Recentelijk (september 2025) kunnen na een specifieke motie poortwachters wel anoniem in een straf dossier worden opgenomen.<sup>1</sup>

In de middelste rij te zien hoe een klacht bij de de Kamer voor het notariaat, ofwel de tuchtrechter terecht komt. Een ieder met enig redelijk belang kan een klacht bij de tuchtrechter indienen. Zowel cliënten als onderzoeksinstanties en toezichthouders kunnen dus klagers zijn. In de door de onderzoekers geanalyseerde tuchtrechtzaken was de klagende partij telkens BFT. BFT startte vaak een onderzoek naar een notaris naar aanleiding van een signaal van de belastingdienst. Wanneer BFT in dit onderzoek handelingen constateerde die in strijd waren met de wetgeving deed BFT hiervan melding bij de tuchtrechter.

Tenslotte toont het schema welke opsporingsinstanties en toezichthouders onderzoek uitvoeren naar de uitvoering van de poortwachtersrol van notarissen. BFT, de Politie, de belastingdienst, het AMLC en het RIEC kunnen op basis van signalen die zij (van elkaar) ontvangen besluiten onderzoek te doen. Een voorbeeld van een dergelijk signaal is een melding die door FIU als verdacht bestempeld is, zoals weergegeven met de oranje pijl. De instanties die in het schema staan kunnen relevante informatie met elkaar delen. Daarnaast blijkt uit de interviews dat de politie ook informatie op kan vragen bij de FIU over verdachte transacties. Tenslotte zijn zowel BFT als de opsporings, toezichts en handhavingsorganisaties onderdeel van het Financieel Expertise Centrum (FEC). Dit is een samenwerkingsverband waarbinnen partners inzichten, kennis en vaardigheden delen.<sup>2</sup>

Figuur 6.1: Stroomschema meldingen, klachten en onderzoekinformatie



## 6.2 Spanningsvelden, risico-indicatoren en kwetsbaarheden

### 6.2.1 Spanningsvelden

De verschillende onderzoeksactiviteiten bieden zicht op verschillende spanningsvelden waarmee notarissen in het vennootschapsrecht te maken krijgen wanneer zij uitvoering geven aan hun poortwachtersrol. Het eerste spanningsveld dat zowel uit het literatuuronderzoek als de interviews naar voren komt, verwijst naar de spanning die ontstaat vanuit de verschillende, naast elkaar bestaande professionele rollen van de notaris. De notaris is poortwachter, ondernemer en dienstverlener tegelijkertijd. Deze rollen kunnen tegengestelde belangen hebben, die soms onverenigbaar lijken. Als ondernemer het belang om inkomsten te verwerven, als poortwachter het belang om frauduleus handelen en witwassen tegen te gaan en als dienstverlener de wettelijke verplichting om cliënten te ondersteunen door het leveren van diensten. Hoewel dit spanningsveld in de

survey minder naar voren komt, is in de resultaten van de interviews en het literatuuronderzoek te zien dat met name de commerciële belangen, waarvoor notarissen klanten aan zich dienen te binden, kunnen schuren met het belang om specifieke cliënten te weren als poortwachter.

Een tweede spanningsveld dat in dit onderzoek naar voren komt, betreft de discrepantie tussen de mogelijkheden die notarissen ter beschikking staan bij het uitvoeren van hun poortwachtersrol, *in casu* het cliëntenonderzoek en de feitelijke uitvoering van deze poortwachtersrol. Onderzoeksvraag 1 luidt: *“Hoe ziet een adequate uitoefening van de poortwachtersrol van de notaris eruit, rekening houdende met zowel beschreven regels alsook met onbeschreven regels.”* De Specifieke leidraad Wwft van 2024 schrijft een niet-uitputtende lijst van indicatoren voor waarbij verscherpt cliëntenonderzoek moet worden uitgevoerd. Daarnaast schrijft de leidraad objectieve indicatoren (*hard rules*) voor waarbij notarissen hun aan hun meldplicht dienen te voldoen. Ook zijn er subjectieve indicatoren (*soft rules*), die afhankelijk zijn van ervaringen, ideeën en onderbuikgevoel van notarissen zelf. Hoe het cliëntenonderzoek er precies uit moet zien, blijft door de open normen van de Wwft ambigu. Het resultaat van deze open norm is een spanningsveld dat ontstaat doordat notarissen verschillen in de manier waarop zij het onderzoek uitvoeren en met welke diepgang. Niet alleen constateren we op basis van het onderzoek dat er verschillen bestaan tussen notarissen in de diepgang van het cliëntenonderzoek, maar ook constateren we dat notarissen soms onvoldoende gebruik maken van de bestaande mogelijkheden. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in oppervlakkig openbronnen-onderzoek of in het niet gericht doorvragen of vragen om vervolgdokumentatie. Mede door de subjectieve indicatoren verschillen notarissen ook in wanneer zij overgaan tot het doen van een melding bij FIU.

Een derde spanningsveld refereert aan het gebrek aan middelen dat zowel notarissen als opsporingsinstanties ervaren. Dit spanningsveld is verbonden met het tweede spanningsveld. Notarissen dienen hun cliëntenonderzoek nu te baseren op open bronnen, gesprekken met de cliënten en het opvragen en analyseren van andere relevante stukken. Door de geheimhoudingsplicht kunnen en mogen notarissen geen informatie opvragen bij collega's over (shoppende) cliënten (de zogenaamde grijze lijst) en ook hebben zij geen toegang tot informatie over eventuele antecedenten van cliënten (Verklaring van goed gedrag). Notarissen ervaren hierdoor een gebrek aan middelen om het cliëntenonderzoek adequaat uit te kunnen voeren. De geheimhoudingsplicht werkt ook beperkend voor opsporingsinstanties die informatie van notarissen nodig hebben in lopende onderzoeken die zij uitvoeren naar verdachte cliënten. Opsporingsonderzoeken van de politie, waarin informatie nodig is van notarissen, duren daarom erg lang.

De geheimhoudingsplicht voortvloeiend uit de Wna brengt een vierde spanningsveld met zich mee. Om aan de meldplicht te voldoen dienen notarissen hun geheimhoudingsplicht namelijk te doorbreken. Uit het literatuuronderzoek, de interviews en de survey blijkt dat een aantal notarissen een drempel ervaart om te melden omdat zij de geheimhouding als een groot goed zien. Vanuit het perspectief van de notaris is het daarom tegen de 'natuur van de notaris' in om (mogelijk belastende) informatie over cliënten door te geven aan de FIU. Vanuit het perspectief van andere actoren (vooral vanuit opsporing) ziet men het niet zozeer als tegennatuurlijk, maar meer als gemakzucht dan wel als moedwillige misleiding om het als 'onnatuurlijk' te benoemen.

Een vijfde spanningsveld hangt eveneens samen met de geheimhoudingsplicht van de notaris (en relatie tot de meldingsplicht van de notaris (Wwft), die resulteert in een (be)dreiging. Deze dreiging heeft twee gezichten: enerzijds gaat er een zekere dreiging van het tuchtrecht uit en anderzijds betreft het letterlijke bedreigingen vanuit het criminele milieu. Zowel uit het literatuuronderzoek, de survey als de interviews komen beide vormen van dreiging naar voren. Dreiging vanuit de criminele wereld kan voorkomen wanneer notarissen diensten weigeren of wanneer zij een melding doen bij FIU. Recentelijk kunnen poortwachters soms wel anoniem in een strafdossier worden opgenomen.<sup>3</sup> Melden bij de FIU kan niet anoniem, waardoor de naam van de meldende notaris bij de betreffende cliënt bij een eventueel opsporingsonderzoek bekend kan worden. Criminelen die worden geweigerd of waarvan melding wordt gedaan, kunnen de notaris vervolgens fysiek onder druk zetten. Hoewel uit de interviews blijkt dat opsporingsinstanties zich niet in dit beeld kunnen vinden ("er zijn geen objectieve aanwijzingen", zo constateren zij), blijkt uit de survey en de interviews dat bedreigingen van notarissen wel degelijk aan de orde is en daarbij een rol speelt in de afwegingen die notarissen maken. De helft van de notarissen die deel uitmaken van de survey maakt melding van één of meer bedreigingen.

De dreiging vanuit het tuchtrecht is meer indirect. In de uitvoering van de poortwachtersrol zijn notarissen continu bezig is met de vraag: 'kan ik mijn handelingen verantwoorden bij de tuchtrechter?'. Uit de survey blijkt dat een aantal notarissen angstig is om tuchtrechtelijk aansprakelijk te worden gesteld, zeker ook omdat zij vinden dat ze over onvoldoende middelen beschikken om het cliëntenonderzoek naar behoren uit te voeren. Wanneer de notaris voor de tuchtrechter moet verschijnen en een maatregel krijgt opgelegd kan dit grote reputatieschade opleveren.<sup>4</sup>

## 6.2.2 Indicatoren en kwetsbaarheden

Uit de verschillende onderzoeksactiviteiten komen een aantal indicatoren die kunnen duiden op potentiële pogingen tot misleiding van de poortwachter of witwassen. Een van de indicatoren die meermaals is genoemd, is de *geografische afstand* tussen de notaris en cliënt. Een cliënt die een notaris vraagt (ver) buiten de eigen regio maakt het proces *verdacht* en de poortwachtersrol *kwetsbaar*. Verdacht omdat het vaak niet noodzakelijk is om ver buiten de eigen regio te werven. Mogelijk spelen criminele intenties voor cliënten een rol om notarissen op verdere afstand op te zoeken. Kwetsbaar omdat lokale ontwikkelingen niet bij de notaris in beeld zijn en de interactie en het cliëntenonderzoek oppervlakkiger zou zijn. In de beschrijving van de spanningsvelden komt nadrukkelijk naar voren dat het onderbuikgevoel en daarmee subjectieve elementen een nadrukkelijke rol hebben binnen het cliëntenonderzoek. Geografische afstand beperkt de mogelijkheden op een subjectieve inschatting. Om dezelfde reden wordt het gebruik van *volmachten* en *en de digitalisering van het notariaat* als risicovol beschouwd: criminelen kunnen onder de rader blijven en zijn zelf afwezig bij de intake.

Andere indicatoren die genoemd worden, zijn branches met veel contant geldverkeer en het oprichten van stichtingen. Contant geldverkeer leidt tot een verhoogd risico waardoor verscherpt cliëntenonderzoek nodig is.<sup>5</sup> Stichtingen kunnen gemakkelijk worden opgericht en bieden verminderde financiële transparantie. Ze kunnen hierdoor vrij eenvoudig worden gebruikt als dekmantel voor criminele activiteiten.

Tabel 6.1: Triangulatie indicatoren en kwetsbaarheden

	Literatuurstudie	Survey	RIEC-casüistiek	Tuchtrechtzaken	Riec congres	Interviews met notarissen	Interviews met professionals
<b>Indicatoren</b>							
Geografische afstand		x	x			x	x
Branches met veel contant geldverkeer	x		x			x	x
Volmachten			x			x	x
Stichtingen			x				
<b>Kwetsbaarheden</b>							
Kleine kantoren	x	x			x	x	x
Complexiteit uitvoering		x		x	x	x	x
Onvolledige informatiepositie		x			x	x	x
Gebrek aan anonimiteit		x			x	x	x
Beperkt intercollegiaal overleg		x			x	x	x
Effectiviteit van PW rol als instrument		x				x	x
(Andere) juridische dienstverleners in het voortraject			x	x			x
Reputatieschade						x	x
Digitalisering van het notariaat					x		x
Persoonlijke aansprakelijkheid		x				x	
Hoog personeelsverloop	x						

Naast indicatoren zijn we in het onderzoek ook kwetsbaarheden binnen de poortwachtersrol zelf tegengekomen. Deze sluiten aan bij de spanningsvelden die in paragraaf 6.2.2 zijn beschreven. De kwetsbaarheden die in ten minste drie onderzoeksactiviteiten worden benoemd, worden hieronder nog kort beschreven.

Een aantal onderzoeksactiviteiten wijzen op de kwetsbaarheid die ontstaat door het *voorwerk van andere juridisch dienstverleners*. Als dit voorwerk is gedaan door bekende of erkende dienstverleners, zullen notarissen de poortwachtersrol niet of minder zorgvuldig uitvoeren. Ze vertrouwen op het voorwerk van hun collega's. Het voorwerk van collega's geeft echter geen garanties en de notaris blijft formeel eindverantwoordelijke.

Uit veel van de onderzoeksactiviteiten blijkt dat het de ervaring is dat vooral *kleinere notariskantoren* kwetsbaar kunnen zijn vanwege de (als groter gepercipiëerde) klantafhankelijkheid en daardoor minder mogelijkheden hebben om klanten te weigeren. Daarnaast beschikken zij minder vaak over een compliance afdeling waardoor zij geen werknemers hebben die zich specifiek bezighouden met de antiwitwaswetgeving. De poortwachtersrol kan hierdoor makkelijker in het geding komen.

Ook is uit diverse onderzoeksactiviteiten naar voren gekomen dat notarissen ervaren dat er geen of een *beperkte mogelijkheid tot intercollegiaal overleg* is. De geheimhoudingsplicht zou dit overleg beperken waardoor de notaris de cliënt alleen vanuit eigen perspectief kan beoordelen en dilemma's moeilijk kan bespreken.

Een deel van de onderzoeksactiviteiten duiden erop dat er *complexiteit in de uitvoering* wordt ervaren. Een aantal notarissen weten niet wanneer zij de poortwachtersrol voldoende hebben uitgevoerd. Je kunt het niet goed genoeg doen, aldus een van de notarissen. Deze onzekerheid maakt de notaris en de poortwachtersrol kwetsbaar. Bovendien worden er bij de uitvoering van de poortwachtersrol vaak inhoudelijke dilemma's ervaren. Bij het gebrek aan hard rules of objectieve criteria, gaan notarissen af op onderbuikgevoel of subjectieve oordeelsvorming waardoor criminelen met een goed verhaal de poortwachters zouden kunnen omzeilen. De tuchtrechtspraken levert de notaris veelal te weinig inzichten op om een beter beeld bij die open normen te krijgen.

Ook zien we in de verschillende onderzoeksactiviteiten terugkomen dat er bij een aanzienlijk deel van de notarissen in het vennootschapsrecht enige scepsis bestaat over de *effectiviteit van de poortwachtersrol* om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan. Wanneer de poortwachtersrol als instrument niet als effectief wordt beschouwd, kan dit leiden tot een verminderde uitoefening van en aandacht op deze rol.

Een belangrijk inzicht is dat de respondenten, zowel in de vragenlijst als in de gesprekken, aangeven wel degelijk een veiligheidsdreiging te ervaren. Er wordt een *gebrek aan anonimiteit* ervaren wanneer er een melding gedaan wordt. Criminelen zullen snel weten wie de melding gemaakt heeft. Dit risico kan notarissen belem-

meren in het adequaat uitvoeren van de poortwachtersrol en het doen van meldingen. In hoeverre (de perceptie op) dit risico ander is geworden met de anonimisering van de poortwachter in het politieonderzoek zou nader onderzocht moeten worden.

Tot slot blijkt uit de vragenlijst en gesprekken dat veel notarissen vinden dat zij onvoldoende middelen hebben om de poortwachtersrol adequaat uit te voeren. Met de beschikbare middelen ervaren zij regelmatig geen goed beeld van de cliënt te kunnen vormen en het cliëntenonderzoek dus regelmatig niet volledig kunnen uitvoeren.

## **6.3 Over de ‘bewust onbekwamen’ en andere ideaaltypen in het notariaat**

In de aanpak van georganiseerde criminaliteit is er groeiende aandacht voor de (faciliterende) rol van poortwachters: notarissen, makelaars, accountants en advocaten. Deze actoren vervullen een sleutelrol bij het voorkomen van misbruik van legale structuren door criminelen. Tegelijkertijd blijkt dat zij – bewust of onbewust – ook criminaliteit kunnen faciliteren. In deze paragraaf brengen we op basis van wetenschappelijke literatuur in kaart hoe dat faciliteren kan plaatsvinden, met bijzondere aandacht voor het begrip bewust onbekwaam.

### **6.3.1 Theoretische noties in relatie tot facilitering door poortwachters**

Vanuit de sociale wetenschappen, de psychologie en de economie zijn er bruikbare inzichten die het begrip ‘faciliteren’ en de rol van de notaris als facilitator kunnen duiden. We zetten deze kort op een rij om vervolgens tot een op de theorie gebaseerde typologie uit te komen die vooral gebaseerd is op motivatie en kennis onder notarissen.

Volgens de routine-activiteiten-theorie<sup>6</sup> ontstaat criminaliteit als drie elementen samenkomen: (1) een gemotiveerde dader, (2) een aantrekkelijk doelwit en (3) de afwezigheid van een capabele ‘bewaker’. We gaan er van uit dat er voldoende gemotiveerde daders zijn en dat het aantrekkelijk doelwit (geld verdienen met frauduleus handelen) in ruime mate aanwezig is. We richten ons hier vooral op het derde element van deze theorie: de ‘capabele bewaker’. De poortwachtersrol in het notariaat brengt met zich mee dat notarissen als de ‘bewaker’ – adequate poortwachters in dit geval – moeten worden gedefinieerd. Over de mate van bekwaamheid hebben we al het een en ander geschreven, maar het moge duidelijk zijn dat hier de nodige variatie in aan te brengen is. Notarissen kunnen adequate poortwachters zijn als ze over voldoende kennis beschikken, signalen, misleiding en

'red flags' kunnen herkennen en daar vervolgens ook op acteren. Hierdoor ontstaat enerzijds ruimte voor het onbewust faciliteren van crimineel handelen omdat de notaris onvoldoende kennis van de problematiek *in casu* de georganiseerde misdaad in huis heeft of omdat cliënten doelbewust onjuiste informatie verstrekken en zo de notaris proberen te misleiden. Anderzijds kan hier ook bewust misbruik van worden gemaakt door notarissen die juist vanuit hun kennis van het systeem hun poortwachtersrol niet naar behoren vervullen en negeren.

Poortwachters kunnen hun passieve (onbewuste) of actieve (bewuste) betrokkenheid bij dubieuze transacties moreel rechtvaardigen op basis van wat Sykes en Matza<sup>7</sup> neutralisatietechnieken hebben genoemd. Zij onderscheiden vijf technieken te weten: (1) het ontkennen van verantwoordelijkheid, (2) het ontkennen van schade, (3) het ontkennen van een slachtoffer, (4) het veroordelen van de veroordelaars en (5) het beroepen op hogere loyaliteiten. Deze unieke morele rechtvaardigingen kunnen notarissen op hun manier gebruiken om hun handelen achteraf te legitimeren. Tegelijkertijd kunnen notarissen deze neutralisatietechnieken ook inzetten als legitimering voor hun toekomstig handelen. Deze neutralisatietechnieken sluiten aan bij het fenomeen bewust onbekwaam: men heeft vermoedens, maar kiest ervoor niet te handelen, maar kunnen ook verwijzen naar de onbewust onbekwamen: de notarissen die geen verantwoordelijkheid nemen voor hun deviante gedrag, maar dat afschuiven op anderen of andere omstandigheden (werkdruk) of juist gebrekkige omstandigheden (beperkte middelen).




Daarnaast zijn er een aantal theoretische concepten ontwikkeld die ook in discussie gaan met de kernconcepten van 'bewust onbekwaam' zoals 'willful blindness'<sup>8</sup> en 'strategic ignorance'<sup>9</sup>. *Willful blindness* is het psychologische mechanisme waarbij mensen bewust vermijden te weten wat ze eigenlijk wel zouden kunnen weten. In de context van georganiseerde criminaliteit betekent dit dat een notaris bijvoorbeeld vermoedt dat iets niet klopt, maar geen nadere vragen stelt of bewust wegkijkt om zichzelf te beschermen c.q. uit angst voor bedreiging of intimidatie. McGoey veronderstelt met het concept '*strategic ignorance*' dat de begrippen 'onwetendheid' en 'kennis' geen tegengestelde fenomenen zijn. Onwetendheid kan volgens de auteur op verschillende manieren een troef zijn, die individuen en instellingen helpt om middelen te verwerven, aansprakelijkheid te ontkennen en expertise te doen gelden in het licht van onvoorspelbare uitkomsten. Dit begrip overlapt voor een deel het concept *Willful blindness* maar ook de eerder beschreven neutralisatietechnieken. Deze begrippen belichten daarmee vooral de zogenaamde 'bewust onbekwamen' en laten zien dat achter het zogenaamde onbekwame, kennis en doelbewustheid een belangrijke rol kan spelen.

Ook in de wetenschappelijke literatuur<sup>10</sup> over witwassen wordt veel geschreven over de kwetsbaarheid van poortwachters in de integratiefase van witwassen. Criminelen maken actief gebruik van juridische en financiële professionals om vermogen te legitimeren. Het niet melden van ongebruikelijke transacties (onder de Wwft) kan zowel voortkomen uit onwetendheid als uit onwil.

Veel poortwachters opereren in een compliance cultuur, waarin het volgen van en basaal voldoen aan de regels belangrijker is dan moreel of maatschappelijk verantwoord handelen.<sup>11</sup> Hierdoor ontstaat ruimte voor passief faciliteren: het voldoen aan minimale vereisten, maar zonder alertheid op signalen van misbruik. Respondenten verwoordden dit veelal als het hoge 'check *all the boxes*' karakter in het proces van melden. Deze omschrijving past goed bij de zogenaamde 'onbewust onbekwame' notaris. Tyler<sup>12</sup> heeft zich beziggehouden met de vraag waarom mensen de wet gehoorzamen. Zijn antwoord is dat mensen de wet volgen als zij deze als legitiem en als rechtvaardig ervaren. Voor poortwachters betekent dit dat zij het proces, de uitvoering van hun rol in het kader van de Wwft, als rechtvaardig en legitiem moeten beoordelen om hier ook gehoor aan te kunnen geven. In het voorafgaande hebben we vanuit de theorie beschreven hoe notarissen op een verschillende manieren de rol van poortwachter identificeren als onderdeel van hun professionele identiteit.

Op basis van deze eerste analyse van enkele relevante theoretische inzichten komen we tot een aanzet voor een typologie van notarissen in hun rol als poortwachter. Om verwarring te voorkomen: het betreft hier geen blauwdruk van een wenselijke of ideale situatie. Met ideaaltypen verwijzen we hier naar de Weberiaanse betekenis<sup>13</sup> waarbij we de diversiteit aan notarissen als poortwachter in een beperkt aantal essentiële duidingen proberen samen te vatten in het bijzonder langs de dimensies van kennis en motivatie. We onderscheiden drie types: (1) de bewust bekwamen, (2) de onbewust onbekwamen en (3) de bewust onbekwamen.<sup>14</sup>

Figuur 6.2: Ideaaltypen notarissen

	<p><b>Bewust bekwaam</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adequate kennis van MO</li> <li>▪ Laat zich niet misleiden</li> <li>▪ Poortwachtersrol goed geïntegreerd</li> <li>▪ Ziet risico's en handelt adequaat</li> <li>▪ Faciliteert criminaliteit niet</li> </ul>
	<p><b>Onbewust onbekwaam</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geen adequate kennis van MO</li> <li>▪ Laat zich relatief gemakkelijk misleiden</li> <li>▪ Poortwachtersrol onvoldoende geïntegreerd</li> <li>▪ Ziet te weinig risico's en handelt lang niet altijd adequaat</li> <li>▪ Kan criminaliteit faciliteren</li> </ul>
	<p><b>Bewust onbekwaam</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adequate kennis van MO</li> <li>▪ Misleid toezicht en opsporing</li> <li>▪ Poortwachtersrol niet geïntegreerd</li> <li>▪ Ziet risico's en maakt daar gebruik van</li> <li>▪ Faciliteert criminaliteit als lid crimineel netwerk</li> </ul>

De **'bewust bekwamen'** zijn de model-notarissen die goed geïnformeerd zijn en adequate kennis hebben van de modus operandi van de criminelen, maar ook van de risico indicatoren. Zij zien het belang van de poortwachtersrol in de brede aanpak van ondermijnende criminaliteit en witwassen in het bijzonder. Zij melden als ze dat nodig achten en hebben wellicht ook vrees voor het tuchtrecht op de achtergrond. Ze vrezen potentiële bedreigingen vanuit de misdaad maar dit vormt voor hen geen reden om niet te melden.

De **'onbewust onbekwamen'** vormen in allerlei opzichten de tegenpool van de 'bewust bekwamen'. Zij zien de nut en noodzaak van de poortwachtersrol in de aanpak van zware criminaliteit niet of nauwelijks. Hun interne drive om kennis te verwerven van de modus operandi van criminelen in het vennootschapsrecht is zwak ontwikkeld en dien ten gevolge zien zij ook niet of nauwelijks de risico's of rode vlaggen die aanleiding kunnen geven tot een diepgaand cliëntenonderzoek. Zij kunnen door hun gebrekkige kennis van de MO van criminelen ook gemakke-

lijk door hen misleid worden. Zij melden niet of nauwelijks en denken en handelen vooral vanuit hun rol als ondernemer en dienstverlener. Zij faciliteren daarmee onbewust de zware criminaliteit.

De **'bewust onbekwamen'** nemen een status aparte in. Zij beschikken wel over de noodzakelijke kennis van de modus operandi en zij zien net als de 'bewust bekwame' notaris waar de mogelijke risico's zitten. In tegenstelling tot deze model-notarissen gebruiken zij die risico's echter vooral om te frauderen. Het zijn in zekere zin de ondernemers bij uitstek die primair bezig zijn met geld verdienen. Zij melden niet of nauwelijks, maar maken opportuun gebruik van hun kennis om te frauderen. Binnen het ideaaltype van de 'bewust onbekwame' notaris kan er een onderscheid gemaakt worden tussen die notarissen die feitelijk volwaardig participeren in criminele samenwerkingsverbanden en die notarissen die voldoen aan minimale eisen uit instrumenteel oogpunt en de legitimiteit en effectiviteit van de poortwachtersrol niet inzien.

We hebben gekeken of we de RIEC-casussen en tuchtrechtspraken die we in hoofdstuk 4 hebben geanalyseerd, kunnen inpassen in bovenstaande typologie. Dit is op basis van de beschikbare informatie echter niet mogelijk. In zowel de casussen als de uitspraken komt weliswaar een kwalitatief oordeel over het handelen van de betreffende notaris naar voren, maar er wordt niet geoordeeld over de motivatie en de mate van bewustheid waarmee de notaris heeft gehandeld.

## **6.4 Van bevindingen naar enkele algemene suggesties voor de aanpak**

Eerder gaven we in het onderzoeksvorstel aan dat vragen naar een verbeterde preventieve aanpak in het onderhavige onderzoek niet mee kunnen nemen. Vragen naar de kwaliteit van beschikbaar instrumentarium, wensen, knelpunten en mogelijke verbeteringen in de aanpak vereisen een zelfstandig onderzoek dat recht doet aan het belang en de complexiteit van dit deelthema. Goed beleid en een effectieve aanpak begin met een grondige kennis van problematiek. De bevindingen en de typologie met de drie ideaaltypen helpt bij het onderscheiden van het type gedrag en de daarbij passende interventies: opleiding, morele reflectie, toezicht of strafrecht. Daarom willen we toch kort stilstaan bij een aantal suggesties voor de richting waarin het preventieve beleid zich zou kunnen ontwikkelen. Deze richtinggevende suggesties hebben we hieronder kort gepresenteerd.

- Verander de beeldvorming over notarissen en draag daar actief aan bij. Dus: de notaris als partner in de samenwerking in plaats van de notaris als partner in crime (voor alle typen).
- Werk aan de identiteit van de notaris waar de poortwachtersrol integraal onderdeel van uitmaakt. Betrek hierbij ook het universitaire onderwijs (voor alle typen).
- Het ligt niet voor de hand om verruiming van middelen en mogelijkheden, zoals het verder doorbreken van de geheimhoudingsplicht, uit te breiden. Het is belangrijk om allereerst de bestaande mogelijkheden te benutten.
- Geef ‘verklaring van goed gedrag’ terug aan de overheid. Dat zou betekenen terug naar de situatie van voor juli 2011 waarbij het ministerie van Justitie een dergelijke verklaring verstrekke. Dit speelt vooral de onbewust onbekwamen in de kaart.
- Scholing en bewustwording zijn cruciaal voor het verkleinen van de groep onbewust onbekwamen. Bewustwording kan ook gecreëerd worden via de uitspraken van de tuchtrechter.
- Zorg voor afdoende bescherming van notarissen tegen bedreigingen vanuit het criminele. Dit is met name van belang in de context van het melden van ongebruikelijke transacties (alle typen).
- Verbeter de samenwerking tussen actoren in de keten van poortwachters zodat ze beter dan nu op de hoogte zijn van hetgeen ze afzonderlijk hebben gedaan (alle typen).
- Ethiek en intervisie zijn belangrijk om bewust onbekwamen weerbaar te maken (alle typen, bewust onbekwamen in het bijzonder).
- Actief toezicht, tuchtrecht en strafrecht zijn nodig voor bewust onbekwame notarissen.
- Een verschuiving van compliance naar integriteitsdenken versterkt het moreel kompas van poortwachters.
- Een meer als rechtvaardig ervaren proces door notarissen, waarbij baten en lasten in hun perceptie in evenwicht zijn, is nodig om de poortwachtersrol duurzaam in stand te houden.

Notarissen en andere poortwachters bevinden zich op een kruispunt tussen integriteit, wettelijke verplichtingen en maatschappelijke verantwoordelijkheid. Het bewustzijn van hun faciliterende rol — in welke vorm dan ook — is een voorwaarde voor een effectieve aanpak van georganiseerde criminaliteit.

## Eindnoten

1. Kamerstukken II 2025/26, 36 463, nr. 20.
2. [www.fec-partners.nl/](http://www.fec-partners.nl/)
3. Kamerstukken II 2025/26, 36 463, nr. 20.
4. Zie ook tabel 3.10 in hoofdstuk 3.
5. Algemene leidraad Wwft, 2024.
6. Cohen en Felson, 1979.
7. Sykes and Matza, 1957.
8. Heffernan, 2011.
9. McGoey, 2012.
10. Zie bijvoorbeeld het werk van Ferwerda en Unger (2013) en van Levi (2012).
11. Hubert, 2014; Zie ook Karssing (2025) over de toepassing van ethiek en integer handelen in commerciële werelden.
12. Tyler, 2006.
13. Zie voor een duiding van het concept 'Ideaaltype' bijvoorbeeld het sociologisch handboek van Jager en de Mok (1994).
14. Analytisch gezien zouden we ook het vierde ideaaltype van de 'onbewust bekwamen' moeten onderscheiden, maar in het onderzoek zijn we dit type niet tegengekomen en laten we daarom ook verder buiten beschouwing.

# Geraadpleegde bronnen

## (Wetenschappelijke) literatuur

Bureau Financieel Toezicht (BFT). (2024). *Jaarverslag BFT 2023*. Retrieved from [bureauft.nl/jaarverslag-2023/](https://bureauft.nl/jaarverslag-2023/)

Bureau Financieel Toezicht (BFT). (2025). *Jaarverslag BFT 2024*. Voor een gerechtvaardigd vertrouwen in de financiële en juridische beroepsgroepen. Retrieved from [bureauft.nl/media/hbpcxlg4/jaarverslag-bft-2024-publicatie.pdf](https://bureauft.nl/media/hbpcxlg4/jaarverslag-bft-2024-publicatie.pdf)

Bureau Financieel Toezicht. (2024, 24 oktober). *Specifieke leidraad voor de naleving van de Wwft voor (toegevoegd en kandidaat-)notarissen en overig juridisch dienstverleners: de instellingen genoemd in artikel 1a, lid 4, letter d en letter e Wwft*. Bureau Financieel Toezicht. <https://www.bureauft.nl/media/354hm1eo/specifieke-leidraad-letter-d-en-letter-e.pdf>

CCV. (2021). *Malafide stichtingen: Kennisdocument*. <https://hetccv.nl/nieuws/criminelen-misbruiken-de-rechtsvorm-stichting/>

Cohen, L. E., & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588-608.

Diekman, O. (2015). Zwartwassen - een merkwaardige ongebruikelijke transactie (opinie), Accountant. NBA-platform voor accountants en financials, d.d. 21 september 2015. <https://www.accountant.nl/opinie/20151/9/zwartwassen---een-merkwaardige-ongebruikelijke-transactie/>

FATF (2022), Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - The Netherlands, Fourth Round Mutual Evaluation Report, FATF, Paris. [fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-netherlands-2022.html](https://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/mer-netherlands-2022.html)

FATF (2010). *Combatting Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation*. fatf-gafi.org, geraadpleegd op 9 december 2025, van fatf-gafi.org/en/publications/Financingofproliferation/Combattingproliferationfinancingastatus-reportonpolicydevelopmentandconsultation.html

Ferwerda, J., & Unger, B. (2013). De drie fasen van witwassen en de rol van poortwachters. In: *Witwassen ontmaskerd* (Boom Lemma Uitgevers)

Ferwerda, H., H. de Boer, I. van Leiden & J. Wolsink (2021). *Taxi! Malafide activiteiten en (Ondermijnende) criminaliteit in de Amsterdamse taxibranche*. Arnhem, Bureau Beke.

FIU-Nederland. (2023). *Jaaroverzicht FIU 2023*. Retrieved from <https://www.fiu-nederland.nl/jaaroverzicht-2023/>

FIU-Nederland. (2024). *Jaaroverzicht FIU 2024*. Retrieved from <https://www.fiu-nederland.nl/jaaroverzicht-2024/>

Geertsema, T. P. C., & Snijder-Kuipers, B. (2021). Uploaden digitale bv en de rol van de notaris. *TOP: Tijdschrift voor de Ondernemingsrechtpraktijk*, 2021(1), 13-16.

Geertsema, T. P. C. (2025). *De notaris is een A.A.P. Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie* (WPNR, afl. 7505), 417.

Geertsema, T.P.C. (2026). *Sham litigation*. Een onzichtbaar gevaar voor de notariële praktijk? *WPNR*, 7532, 31 januari 2026, p. 60-69.

Heffernan, M. (2011). *Wilful Blindness: Why we ignore the obvious – at our peril*. Simon and Schuster.

Hendriks, J. (2013, juli/augustus). Vertrouwensnotarissen. *Notariaat Magazine*, 7/8, 22-24.

Hendriks, J. (2020). Onder politiebegeleiding naar de rechtbank: Onderzoek naar bedreiging en geweld. *Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie*. <https://www.knb.nl/stream/onderzoek-naar-bedreiging-en-geweld-onder-politiebegeleiding-naar-de-rechtbank>

Huberts, L. W. J. C. (2014). Integrity: What it is and why it is important. *Public Integrity*, 16(4), 359-370.

Jager, H. en A.L. de Mok (1994). *Grondbeginselen der sociologie*. Noordhoff, Groningen.

Justis. (2024, 9 december). *Factsheet Toezicht op rechtspersonen*. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Retrieved from <https://www.justis.nl/producten/toezicht-op-rechtspersonen/documenten-toezicht-op-rechtspersonen> Justis+1

Kamers voor het Notariaat. (2025). *Jaarverslag Kamers voor het Notariaat 2024*. De Rechtspraak. Geraadpleegd van <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Jaarverslag-kamers-voor-het-notariaat-2024.pdf>

Karssing, E. (2025). *Het feilbare geweten*. Rotterdam, Nederlands Compliance Instituut.

Kleemans, E.R., E.A.I.M. van den Berg en H.G. van de Bunt (1998). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: WODC, Onderzoek en beleid 173.

Kleemans, E.R., Brienen, M.E.I., & Bunt, H.G. van de, m.m.v. Kouwenberg, R.F., Paulides, G., & Barenzen, J. (2002). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Tweede rapportage op basis van de WODC-monitor*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers. Onderzoek en beleid 198.

Kolthoff, E., & Konrad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor Criminologie*, 58(2), 77-90.

Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). (2023). *Jaarverslag KNB 2023*. Retrieved from <https://www.knb.nl/stream/jaarverslag-en-jaarrekening-knb-2023>

Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB). (z.d.). *Wet- en regelgeving notariaat*. Geraadpleegd van <https://www.wet-en-regelgeving-notariaat.nl/home>

KPMG. (2023). *Krachten gebundeld: Naar een effectievere en efficiëntere invulling van de poortwachtersrol in Nederland*.

Levi, M. (2012). Money laundering and its regulation. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 582(1), 181-194.

Mcgoey, Linsey. (2012). The Logic of Strategic Ignorance. *The British journal of sociology*. 63. 533-76. 10.1111/j.1468-4446.2012.01424.x.

Ministerie van Financiën & Ministerie van Justitie en Veiligheid. (2024, 7 juni). *Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)*. Rijksoverheid.

Nagin, D. S. (2017). *Deterrence*. In E. Luna (Ed.), *Reforming criminal justice: Punishment, incarceration, and release* (Vol. 4, pp. 5-26). Academy for Justice, Arizona State University. [https://law.asu.edu/sites/g/files/litvpz156/files/pdf/academy\\_for\\_justice/2\\_Criminal\\_Justice\\_Reform\\_Vol\\_4\\_Deterrence.pdf](https://law.asu.edu/sites/g/files/litvpz156/files/pdf/academy_for_justice/2_Criminal_Justice_Reform_Vol_4_Deterrence.pdf)

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (PEO) (1996). *Inzake opsporing: Enquête opsporingsmethoden*. Den Haag: Sdu Uitgevers

Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Amsterdam–Amstelland. (2023, oktober). *Kennisdocument notarissen*. Regionaal Informatie en Expertise Centrum Amsterdam–Amstel.

Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). (2021, 19 augustus). *Rapport werkwijzen faciliterende notarissen*. Regionaal Informatie en Expertise Centrum.

Roes, J. S. L. A. W. B. (2015). Toezicht op het notariaat, in het bijzonder door het Bureau Financieel Toezicht. In T. Havinga, P. W. J. Verbruggen, & H. C. F. J. A. de Waele (Eds.), *Toezicht tegen het licht: Kernwaarden, kansen en knelpunten* (pp. 135–145). Boom Juridische uitgevers.

Snijder-Kuipers, B. (2020). Poortwachtersfunctie van de notaris en witwassen. *Tijdschrift voor Compliance*, 2020(1), 35–41.

Snijder-Kuipers, B. (2023). De notaris en witwassen. *Ars Aequi*, 72(1), 55–62.

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

Sykes, G. M., & Matza, D. (1957). Techniques of neutralization: A theory of delinquency. *American Sociological Review*, 22(6), 664–670.

Timmerman, V., & Stokkermans, C. M. (2020). *Oprichten zonder omwegen, digitalisering en fraudebestrijding als game changers voor de oprichtingsprocedure voor vennootschappen*. Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2010–2011). *Kamerstukken II 2010/11, 32 715, nr. 1*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tyler, T. R. (2006). *Why people obey the law*. Princeton university press.

Van der Weele, J. (2018, mei). Wil de echte UBO opstaan. *Juridische Berichten voor het Notariaat*, 2018(5), 207–212. Sdu Uitgevers.

Van der Weele, J. (2019, januari). Specifieke leidraad Wwft voor het notariaat. *Juridische berichten voor het Notariaat*, 2019(1). Sdu Uitgevers.

Van Wingerde, K., & Hofman, C. (2022). *Wachters aan het woord. Dilemma's van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen in hun rol als poortwachter*. Sdu Uitgevers. <https://www.politiewetenschap.nl/publicatie/politiekunde/2022/wachters-aan-het-woord-376/#files>

Wet op het notarisambt, Stb. 1999, 667 (Nederland).

Wolters, P. T. J., & Salemink, T. (2020). Cybersecurity en de online oprichting van een bv. *Weekblad voor Privaatrecht, Notariaat en Registratie*, 151(7286), 418–432.

## Media

Financieel Dagblad. (2024, 14 november). Annette van Trigt stelt in nieuwe docu integriteit van notarissen aan de kaak. *Het Financieele Dagblad*.

Follow the Money. (2024, 31 oktober). Notarissen schrijven te makkelijk honderden spook-BV's in op woonadressen. *Follow the Money*.

Kort, N. de (2026). Grote drukte bij notariskantoren: meer akten met minder notarissen. *NOS Nieuws*, zondag 11 januari, <https://nos.nl/artikel/2597813-grote-drukte-bij-notariskantoren-meer-akten-met-minder-notarissen>

NRC. (2021, 6 maart). Motief voor fraude blijft een raadsel. *NRC*.

NRC. (2024, 7 februari). 'Kleine notariskantoren vaker in opspraak door gebrek aan onderlinge tegenspraak', waarschuwen experts. *NRC*.

Van Westerlaak, M. (2025, 4 augustus). *Nieuw Europees antiwitwasstelsel vervangt de Wwft in 2027*. Adfiz. <https://www.adfiz.nl/nieuws/adfizberichten/nieuweuropeesantiwitwasstelselvervangtdewwftin2027/> (Adfiz.nl)

## Bijlage 1: Overzicht tuchtrecht uitspraken

Nr.	Kamer	Jaar	ECLI
1.	Kamer voor het Notariaat 's-Hertogenbosch	2022	ECLI:NL:TNORSHE:2022:31
2.	Kamer voor het Notariaat 's-Hertogenbosch	2021	ECLI:NL:TNORSHE:2021
3.	Kamer voor het Notariaat Amsterdam	2021	ECLI:NL:TNORAMS:2021:22
4.	Kamer voor het Notariaat 's-Hertogenbosch	2020	ECLI:NL:TNORSHE:2020:28
5.	Gerechtshof Amsterdam	2020	ECLI:NL:GHAMS:2020:1550
6.	Kamer voor het Notariaat Amsterdam	2020	ECLI:NL:TNORAMS:2020:8
7.	Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden	2020	ECLI:NL:TNORARL:2020:31
8	Kamer voor het Notariaat Den Haag	2019	ECLI:NL:TNORDHA:2019:1
9	Kamer voor het Notariaat Den Haag	2019	ECLI:NL:TNORDHA:2019:12
10	Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden	2019	ECLI:NL:TNORARL:2019:16
11	Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden	2019	ECLI:NL:TNORARL:2019:12
12	Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden	2019	ECLI:NL:TNORARL:2019:33
13	Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden	2019	ECLI:NL:TNORARL:2019:35
14	Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden	2019	ECLI:NL:TNORARL:2019:55
15	Kamer voor het Notariaat Amsterdam	2019	ECLI:NL:TNORAMS:2019:21
16	Kamer voor het Notariaat 's-Hertogenbosch	2019	ECLI:NL:TNORSHE:2019:2
17	Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden	2018	ECLI:NL:TNORARL:2018:35
18	Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden	2018	ECLI:NL:TNORARL:2018:43
19	Kamer voor het Notariaat Amsterdam	2018	ECLI:NL:TNORAMS:2018:4
20	Kamer voor het Notariaat 's-Hertogenbosch	2018	ECLI:NL:TNORSHE:2018:1
21	Kamer voor het Notariaat Den Haag	2018	ECLI:NL:TNORDHA:2018:13

<b>22</b>	Kamer voor het Notariaat Den Haag	2018	ECLI:NL:TNORDHA:2018:14
<b>23</b>	Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden	2017	ECLI:NL:TNORARL:2017:44
<b>24</b>	Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden	2017	ECLI:NL:TNORARL:2017:53
<b>25</b>	Kamer voor het Notariaat 's-Hertogenbosch	2017	ECLI:NL:TNORSHE:2017:13
<b>26</b>	Kamer voor het Notariaat Arnhem-Leeuwarden	2016	ECLI:NL:TNORARL:2016:11
<b>27</b>	Kamer voor het Notariaat 's-Hertogenbosch	2014	ECLI:NL:TNORSHE:2014:32



# Verschenen in de Bekereeks

2008

## **Ambtscriminaliteit aangegeven?**

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

## **Verborgene problemen**

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

## **Bont en Blauw**

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

## **Uitstel van behandeling?**

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnissen en de mogelijke effecten van detentie

2009

## **Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?**

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

## **Inpakken niet nodig**

Een profiel van straatrovers en straatrovers in Almere

## **Back on Track?**

Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

## **CoVa volgens plan?**

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

## **Achter de schermen**

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

## **Tot de dood ons scheidt**

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

## **Kwetsbaar beroep**

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

## **Cameratoezicht in beweging**

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

## **Los van drank**

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

## **Lastige verhalen**

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdriven door meisjes van 12-18 jaar

## **Wapenfeiten**

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

## **Snelle jongens**

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

## **De schade hersteld?**

Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

## **Onder Controle?**

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

## **Planmatig en flexibel**

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

## **Oosterse Teelt**

Vietnamezen in de hennepeteelt

## **Dierenwelzijn in het vizier**

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

## **Over leven na de moord**

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

## **Met scherp schieten**

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

## **Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland**

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

### **Het warme bad en de koude douche**

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

### **Portretten van notoire ordeverstoorders**

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

### **Gelegenheidsordeverstoorders?**

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

### **Ondergaan of ondernemen**

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

### **Raak geschoten?**

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

### **Doordringen of doordrinken**

Effectevaluatie Halt-straft Alcohol

### **Prostitutie in Nederlandse gemeenten**

Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

### **Aangifte onder nummer**

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

### **Papier en werkelijkheid**

Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

### **Grensoverschrijdend slachtofferschap**

Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

### **Dieren Verboden**

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

### **Kijk op jeugdcriminaliteit**

Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

### **Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam**

Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

### **Missen we iets?**

Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

### **De draad weer oppakken**

Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

### **Hoe lopen de hazen?**

De stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

### **Focus op heling**

Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

### **Van cijfers naar interpretatie**

Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit

### **Wie is het slachtoffer?**

Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik

### **Radicalisering in de gemeente Arnhem**

Resultaten van onderzoek onder mentoren, welzijnswerkers en jongeren

2017

### **Duiding van problematisch jeugdgroepgedrag**

Een theoretische verkenning en een praktische handreiking voor het veld

### **Prostitutie in beeld gebracht**

Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare en onzichtbare prostitutie in Arnhem

### **De achterblijvers**

Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen

2018

### **Realiteit of registratie-effect?**

De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

### **Links-extremisme in beeld**

Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland

### **Na het beslag**

Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan

### **Slachtoffers zoeken en vinden**

Een onderzoek naar het werk van de kinderpornorechercheurs

### **Straatprostitutie in Nijmegen**

Een evaluatie van de tippelzone en huiskamer aan de Nieuwe Marktsrtaat in Nijmegen

### **Opschakelen**

Onderzoek naar ongewenste gedragingen in de wielersport

### **Betonrot**

Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak

2019

### **Hoog-risico honden, een bijtend probleem?**

Een fenomeenonderzoek naar bijtincidenten en hondengevechten

### **De politieaanpak van etnisch profileren in Amsterdam**

Een onderzoek naar effecten, criteria en meetbare indicatoren

### **Zo ziek als een hond?**

Gezondheids- en socialisatieproblemen bij puppy's in Nederland in relatie tot de herkomst

### **Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven gehoord**

Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk

### **Downloaders van kinderporno;**

een literatuuronderzoek

### **Criminelen achter het stuur**

Aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten

### **Asielzoekers in het gareel?**

Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding- en toezichtlocaties

2020

### **Afspraak is afspraak?**

Evaluatie van de eenduidige landelijke afspraken rondom opsporing en vervolging van geweldtegen werknemers met een publieke taak

### **Panden met een luchtje**

Een inventarisatie van aanpakken om verhuur van panden voor criminele doeleinden tegen te gaan

### **Ondermijning op en rond luchthaven Schiphol**

#### **Black Box?**

Een onderzoek naar opslagboxen in relatie tot criminaliteit: fenomeen en aanpak

#### **Fietsdiefstal in Nederland**

Van fenomeen naar aanpak

#### **Sterk spul**

Aard, omvang en ernst van de dopinghandel in Nederland

#### **Voor de verandering**

Een exploratief onderzoek naar pogingen tot het veranderen van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in Nederland

2021

#### **Werken aan werk**

Een evaluatie van penitentiare arbeid

#### **Medische missers**

De gevolgen en nasleep van medische incidenten en ervaringen met de ondersteuning van de gedupeerden door het Casemanagement Medische Incidenten

#### **Jeugdproblematiek in Zwolle**

Een onderzoek naar de omvang, aard en aanpak

#### **Misdrijven in kinderschoenen**

Een onderzoek naar de aanpak van 12- en 13-jarige misdrijfverdachten binnen en buiten het strafrecht

#### **Misdaadcarrières voorkomen en doorbreken**

Van analyse van het netwerk naar aanpak

#### **Taxi**

Malafide activiteiten en (ondermijnende) criminaliteit in de Amsterdamse taxibranche

#### **Monitor leefbaarheid volkstuinen Rotterdam**

Van beeld naar suggesties voor de aanpak

#### **Van inzicht naar aanpak**

Een onderzoek naar ondermijning in de amateursport in de regio Rotterdam

2022

**Grenzeloos!?**

Een verkennend onderzoek naar het instrumentarium in relatie tot (veroordeelde) plegers van transnationaal seksueel kindermisbruik

**Fatale politie-incidenten**

Patronen bij fatale incidenten binnen de context van politieoptreden

**Beelden van burgers over bejegening door de politie**

Een herhalingsonderzoek naar meningen en ervaringen van Rotterdamse burgers inzake bejegening door de politie

**Beïnvloed geweld**

Evaluatie Wet middelenonderzoek bij geweldplegers (WMG)

**Do or don't**

Kennissynthese ingroeiemechanismen en rekruteringsprocessen van jongeren in de georganiseerde criminaliteit

**Jongeren en georganiseerde drugscriminaliteit in de regio Den Haag**

Een onderzoek naar aard, omvang, voedingsbodems en preventie

**Misdadige invloed**

De invloed van criminele netwerken op jongeren in drie Arnhemse wijken

**Less than lethal weapons voor de Mobiele Eenheid onderzocht**

Een onderzoek naar vraag, (nieuw) aanbod en maatschappelijke acceptatie

**Het (boven)lokale netwerk in Poelenburg en Peldersveld ontleed**

De invloed van criminele netwerken op jongeren in twee buurten van Zaanstad

2023

**Het (boven)lokale netwerk in Paddepoel ontleed**

De invloed van criminele netwerken op jongeren in een Groningse wijk

**Huurvoertuigen over de grens**

Europese lessen met betrekking tot de aanpak van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele doeleinden

**Van voetbalrellen leren**

Een onderzoek naar modern voetbalgeweld en de tekortkomingen van en kansen voor de aanpak

2024

**Van kwetsbaar naar crimineel**

Een onderzoek naar de omvang en aard van jeugdcriminaliteit in Almelo

### **Een scherpe blik op steekwapenproblematiek**

Literatuuronderzoek naar het dragen, bezitten en gebruiken van steekwapens door jongeren, hun risicofactoren en motieven, (de effecten van) interventies en kansen voor beleid en aanpak

### **Mensenhandel: het verhaal achter de cijfers**

Een onderzoek naar de invloed van externe factoren op de signalering van (vermoedelijke) slachtoffers van mensenhandel en ervaringen met de gemeentelijke aanpak van mensenhandel

### **Eindhoven Airport belicht**

Veiligheid, (transit)criminaliteit en de aanpak van ondermijning

2025

### **GuG - Groeten uit Glanerbrug**

Over de aard en omvang van en de omgang met overlast en (jeugd)criminaliteit in een wijk van Enschede-Oost

### **Aanhoudend dienstbaar**

Onderzoek naar sturing en inzet van Ondersteuningsgroepen en Aanhoudings- en Ondersteuningsteams voor de politietaak

### **Rechtsherstel na agressie tegen hulpverleners**

Een onderzoek naar de meerwaarde van herstelrecht in de afhandeling van agressie-incidenten tegen boa's, brandweer en politie

### **Wat hen beweegt**

Onderzoek naar factoren van overlastgevend en crimineel gedrag van COA-bewoners

2026

### **Dienstverleners, weigeren, melden?**

De poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht onderzocht

Wetenschappelijke aandacht voor de poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht is beperkt. Desondanks maken deze studies in gezamenlijkheid wel duidelijk dat notarissen in een complex spanningsveld met verschillende en soms tegenstrijdige belangen en verplichtingen werken. Notarissen oefenen een ambt uit, verlenen diensten en ondernemen. Zij adviseren, stellen aktes op en passeren deze. Notarissen hebben daarbij de wettelijke verplichting iedere burger te helpen (ministerieplicht). In de context van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) dienen notarissen ook hun klanten te onderzoeken en ongebruikelijke transacties bij de Financial Intelligence Unit (FIU) te melden. Notarissen hebben net als andere poortwachters zoals accountants en advocaten niet alleen te maken met een meldplicht, maar ook met een geheimhoudingsplicht waardoor slechts in bijzondere omstandigheden informatie overcliënten aan specifiek gedefinieerde derden mag worden verstrekt.

In opdracht van RIEC Amsterdam-Amstelland onderzochten wij de spanningen die met een adequate uitoefening van de poortwachtersrol van notarissen in het vennootschapsrecht kunnen samengaan. De spanningsvelden tussen ministerieplicht, geheimhoudingsplicht en meldplicht staan hierbij centraal. Op basis van onder andere analyses van tuchtrechtzaken, RIEC-casuïstiek en interviews met vertegenwoordigers van de belangrijkste toezichhoudende – en opsporingsinstanties en niet in de laatste plaats de notarissen zelf, worden antwoorden geformuleerd op de vraag naar de risico's waar notarissen bij het adequaat uitoefenen van hun poortwachtersrol in het vennootschapsrecht aan worden blootgesteld. Ook wordt aandacht besteed aan de oorzaken en de gevolgen van het niet adequaat uitvoeren van deze rol door notarissen op zowel het notariaat als op andere instanties die samenwerken in de aanpak van fraude en witwassen. Tot slot worden enkele denkrichtingen voor de aanpak gepresenteerd.



ISBN 978-94-92255-73-0



9 789492 255730 >