

Vergaderjaar 2015–2016

29 911

Bestrijding georganiseerde criminaliteit

Nr. 125

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE EN STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2016

Inleiding

Op 3 november 2008 is uw Kamer geïnformeerd over de beleidsintenties voor de bestrijding van misbruik, fraude en criminaliteit in de vastgoedsector.¹ De toenmalige bewindslieden van Justitie en Financiën presenteerden een landelijk gecoördineerde aanpak, met – naast handhaving, opsporing en vervolging – een zwaar accent op eigen verantwoordelijkheid en verscherping van intern toezicht binnen de vastgoedsector. Op 25 maart 2009 ging de Nationale Regiegroep Aanpak Misbruik Vastgoed (hierna: «de Regiegroep») van start, die tot taak kreeg gedurende een periode van 3 jaar de overheidsbrede aanpak te coördineren en aan te jagen. Op 7 maart 2012 is uw Kamer geïnformeerd over het voornemen om de intensieve aanpak inclusief de landelijke regie voort te zetten tot 2015.² De verlenging van het mandaat van de Regiegroep ging gepaard met een schets van de hoofdlijnen van een agenda voor de toekomst 2012–2015.

Met deze brief informeren wij uw Kamer over de meest recente ontwikkelingen rond de integrale overheidsaanpak van vastgoedfraude in Nederland. De afgelopen jaren is door de ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën verder ingezet op het ontwikkelen van een structuur waarbinnen fraude binnen de vastgoedsector waar mogelijk wordt voorkomen, herkend, en indien noodzakelijk aangepakt.

Vastgoedfraude kan alleen effectief worden bestreden indien de vastgoedsector zelf geëngageerd is en blijft om dit fenomeen aan te pakken. De afgelopen jaren is via de Regiegroep geïnvesteerd in het ontwikkelen van een structuur waarbij de eerste verantwoordelijkheid voor het voorkomen en herkennen van vastgoedfraude binnen de sector zelf ligt, daarbij waar

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 16.

² Kamerstuk 29 911, nr. 63.

nodig ondersteund door beleidsinstrumenten en wet- en regelgeving vanuit de overheid. Hoewel de termijn van de Regiegroep 2012–2015 is verstreken wordt de inzet, weliswaar in een wat andere vorm, gecontinueerd. Voortaan zal de Belastingdienst deze «Regiegroep nieuwe stijl» coördineren en voorzitten. Naast de Belastingdienst nemen ook Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB), Openbaar Ministerie (OM) en de Rijksvastgoeddienst deel aan deze groep. De taak van de Regiegroep nieuwe stijl blijft de afstemming over de aanpak van misbruik van vastgoed in brede zin. Daarnaast onderhoudt de nieuwe Regiegroep de contacten met de vastgoedsector, vertegenwoordigd door het Integriteit Overleg Vastgoedmarkt (IOV). De eerste bijeenkomst van deze nieuwe Regiegroep heeft plaatsgevonden op 19 januari jongstleden. De Minister van Veiligheid en Justitie was hierbij aanwezig en heeft het belang van voortzetting van de aanpak benadrukt.

De winst van het traject van de afgelopen jaren is dat de vastgoedsector sensitiever is geworden voor het (h)erkennen van misstanden, zelf ook de bereidheid heeft getoond maatregelen te treffen en dat er nu regulier overleg plaatsvindt tussen de belangrijkste overheidspartijen en de sector. Het kabinet is zich ervan bewust dat een herhaling van een nieuwe Klimop-zaak nooit valt uit te sluiten. De inspanningen die worden geleverd kunnen er evenwel aan bijdragen dat grensoverschrijdend gedrag zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Conclusie en vervolg

Vanaf 2008 heeft het kabinet onder onze regie een samenhangend pakket aan maatregelen uitgewerkt dat misbruik van en manipulatie met vastgoed fundamenteel aanpakt. De aanpak is geschied volgens vier met elkaar verbonden actielijnen:

1) *Verschuilen kan niet meer*

De juridische en financiële dienstverleners die onmisbaar zijn voor het doen uitvoeren van vastgoedtransacties, en daarmee de infrastructuur van het misbruik vormen, gaan scherper om met integriteit in hun handelen. De noodzaak van externe druk om verandering te bewerkstelligen lijkt afgenomen; het bewustzijn van nut en noodzaak van de aanpak van misbruik binnen de professionele vastgoedsector is gegroeid. Ook is er een toename waarneembaar in het uit eigen beweging werken aan de problematiek;

2) *Helderder zicht*

De afgelopen jaren is gestaag gewerkt aan maatregelen om de transparantie binnen de vastgoedmarkt te vergroten. Daarmee is de aantrekkelijkheid voor misbruik door criminelen verder afgenomen;

3) *Geconcentreerder kijken*

Het toezicht op de vastgoedsector is verdiept en meer uniform geworden, waardoor signalen van misbruik sneller aan het licht komen en ook het preventief toezicht een impuls heeft gekregen;

4) *Hard en in gezamenlijkheid aanpakken*

De fiscale, bestuurlijke en strafrechtelijke instanties zoomen in toenemende mate samen in op de plegers van het misbruik en op degenen die hen daarbij helpen.

De Regiegroep heeft tot eind 2014 een aanjagende werking gehad om verbeteringen in de vastgoedsector tot stand te brengen. Daarbij is gewerkt aan de essentiële randvoorwaarden om de aanpak langs deze vier lijnen tot een succes te maken. Partijen weten elkaar te vinden, werken samen en wisselen onderling informatie uit. Daarnaast is er een gezamenlijk commitment om te blijven werken aan de aanpak van vastgoedfraude.

De afgelopen jaren hebben de sector en de Regiegroep gewerkt aan een helder en kenbaar normatief kader voor de vastgoedsector, dat een bijdrage kan leveren aan een proces van verscherpt normbesef binnen de vastgoedsector (en de betrokken zakelijke dienstverleners).

Nu de Klimop-zaak steeds verder in het verleden komt te liggen is het van belang dat de noodzaak tot verandering binnen de sector beklijft. Alleen een cultuur van integriteit en transparantie binnen de vastgoedsector zal tegenwicht kunnen bieden aan grensoverschrijdend of onwettig gedrag. Toezicht en controle vanuit de overheid zal daarbij noodzakelijk blijven.

De inspanningen van de Regiegroep bieden uiteraard geen garantie dat fraude en corruptie in het commercieel vastgoed in het geheel niet meer zullen voorkomen. Door veel partijen binnen de vastgoedsector wordt de noodzaak tot transparantie en integriteit ingezien, zodat een goede basis aanwezig is.

Werkwijze en verantwoording

Voor de periode 2012–2015 heeft de Regiegroep zich gericht op de volgende 4 thema's:

1. Versterking integriteit van de vastgoedsector: vaart maken met implementatie, toezicht op naleving
2. Optimalisering informatiepositie en transparantie vastgoed-transacties
3. Versterking en verbreding geïntegreerde aanpak
4. Focus op specifieke deelgebieden:
 - a. Versterkt toezicht op taxateurs
 - b. hypotheekfraude

Ad 1. Versterking integriteit van de vastgoedsector: vaart maken met implementatie, toezicht op naleving

Sinds 2010 is het Integriteitsoverleg Vastgoedsector (IOV) actief. Aan het overleg nemen deel de brancheorganisaties Aedes (woningcorporaties), Bouwend Nederland, IVBN (institutionele vastgoedbeleggers), NEPROM (ontwikkelaars), NVM (makelaars), VGM NL (vastgoedbeheerders) en FGH Bank (namens de commercieel vastgoedfinanciers). Sinds 2013 is ook KNB (notariaat) gaan deelnemen aan de gesprekken. De voorzitters van de brancheorganisaties treffen elkaar vier keer per jaar en nemen besluiten over integriteit gerelateerde vraagstukken. De voorbereidende werkzaamheden worden uitgevoerd door de Begeleidingscommissie, waarin van elke brancheorganisatie en namens de vastgoedfinanciers gezamenlijk een afgevaardigde zitting heeft. Vanaf medio 2010 heeft er ook regelmatig overleg tussen het IOV en de Nationale Regiegroep Aanpak Misbruik Vastgoed plaatsgevonden.

Het IOV richt zich op de uitvoering van een drietal speerpunten:

- Het bevorderen van integriteit en integere werkwijzen binnen de vastgoedketen;
- Het weren van onbetrouwbare partijen en medewerkers binnen de sector;
- Het functioneren als aanspreekpunt in de vastgoedsector voor overheidsinstanties.

Er is een netwerk van meldpunten ontstaan waar niet-integer gedrag in de bouw- en vastgoedsector kan worden gemeld. Per (sub-)sector hebben de brancheverenigingen hun integriteitsbeleid aangescherpt en daarmee het integriteitsbewustzijn bij de individuele leden vergroot. Daarnaast zijn

gezamenlijk met overheidspartijen stappen gezet om misbruik van vastgoedtransacties moeilijker te maken, bijvoorbeeld door de tussenliggende persoon bij ABC-transacties te registreren of een waarde-toedeling te laten opstellen bij verkoop van een «mandje» vastgoed.

Voortzetting van het overleg met overheidspartijen om dit verder te effectueren is nodig. De samenwerkende brancheorganisaties hebben daarom besloten om hun samenwerking in het IOV ook na 2014 te continueren en blijven streven naar een betere integere vastgoedsector op alle fronten. Het IOV heeft in 2011 en 2015 een voortgangsrapportage uitgebracht.

Verklaring Omtrent Gedrag (VOG)

De VOG is een belangrijk preventief instrument tegen misbruik van vastgoed, zowel voor de particuliere sector als voor overheidsaanbieders. In overleg met alle relevante partijen is een scenario gepresenteerd om dit instrument te verbeteren en het gebruik ervan te stimuleren. Op dit moment wordt onderzocht op welke wijze een VOG voor rechtspersonen kan worden ingezet om fraude(waaronder o.a. faillissementsfraude en vastgoedfraude) tegen te gaan. Voor taxateurs die zich willen registreren in het Nederlands Register Vastgoed Taxateurs (NRVT) is een VOG verplicht gesteld.

Integriteitseisen bij overheidsaanbestedingen

Het kabinet keurt iedere poging om op niet toegestane wijze aanbestedingen te beïnvloeden af. Niet-integer gedrag van overheden of marktpartijen tolereert het kabinet in geen geval. Elk signaal dat bij een departement binnenkomt wordt uiterst serieus genomen en tot op de bodem uitgezocht. Er mag geen enkele twijfel zijn dat de regels rond integriteit moeten worden nageleefd. De jaarlijkse gespreksronde tussen de Chief Procurement Officer Rijk en de departementale coördinerende directeurs inkoop is onlangs afgerond. Net als uit de quick scan van de Accountantsdienst Rijk (ADR) blijkt uit deze gesprekken dat in beginsel het huidige stelsel van rijkswaarborgen en de randvoorwaarden voor integer inkopen aanwezig zijn, maar door het vergroten van de bewustwording wordt de naleving verbeterd.

Ter bevordering van integere samenwerking tussen publieke en private partijen in de vastgoedwereld zijn afspraken gemaakt in het kader van overheidsaanbestedingen. Vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is, vallen sinds 1 juli 2013 onder het bereik van de Wet Bibob. Sindsdien kunnen overheidsinstanties dus een advies aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob over de wederpartij. Vanuit zijn stelselverantwoordelijkheid voor inkopen en integriteit bij de rijksoverheid heeft de Minister voor Wonen en Rijksdienst een aantal maatregelen genomen waarover uw Kamer reeds is geïnformeerd.³

De procedure bij constatering van integriteitsschendingen zal tegemoet komen aan het belang van de centrale overheid om bij ernstige integriteitsschendingen snel tot contractontbinding over te kunnen gaan en aan het belang van rechtsbescherming voor marktpartijen. Om te kunnen voorzien in een snelle, maar toch zorgvuldige procedure zullen geschillen worden voorgelegd aan de Commissie van Aanbestedingsexperts, waarin de gewenste expertise van bewijsbeoordeling, *governance* en marktgebruiken voorhanden is. Deze commissie kan snel een advies opstellen dat vervolgens eventueel in een voorlopige voorzieningsprocedure of in een

³ Kamerstuk 26 643, nr. 327; Kamerstuk 26 643, nr. 330; Kamerstuk 31 490, nr. 164.

arbitragetraject kan worden ingebracht. Verder overleg met marktpartijen hierover moet nog plaatsvinden.

Ad 2. Optimalisering informatiepositie en transparantie vastgoedtransacties

Rechtspersonen zijn onmisbaar in het handelsverkeer, maar worden ook gebruikt en misbruikt om illegale activiteiten te verhullen of crimineel vermogen wit te wassen of via aandelen eigendomsrechten te verwerven over vastgoed. Dit kan grote maatschappelijke schade veroorzaken. Om hier effectief tegen op te kunnen treden moeten toezichthoudende en handhavende instanties kunnen beschikken over zoveel mogelijk relevante informatie. Dit heeft eerder geleid tot een initiatiefnota met het voorstel om aandelen op naam in besloten of niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen centraal te registreren (Kamerstuk 32 608, nr. 2).

Uw Kamer is door de betrokken bewindspersonen geïnformeerd over het aanhouden van de definitieve besluitvorming over de instelling van een centraal aandeelhoudersregister (Kamerstuk 32 608, nr. 7). Het kabinet heeft laten weten daarbij mede in overweging te willen nemen dat uit de vierde anti-witwasrichtlijn volgt dat per juni 2017 een register voor uiteindelijk belanghebbenden («ultimate beneficial owners») moet zijn ingesteld. Over de instelling en de contouren van het UBO-register zal de Minister van Financiën uw Kamer nader informeren.

Het uitbreiden en koppelen van de informatie (binnen door de overheid beheerde databestanden) op het vastgoedvlak en het ontsluiten daarvan aan overheid, Belastingdienst en toezichthouders kunnen bijdragen aan het tegengaan van misbruik en fraude.

Ad 3. Versterking en verbreding geïntegreerde aanpak

Complexe vormen van fraude en criminaliteit waarbij sprake is van risico's van verwevenheid van onder- en bovenwereld vragen om een overheidsbrede aanpak die behalve een mix van interventies ook barrières opwerpt tegen misbruik en fraude en criminogene factoren aanpakt. Een dergelijke geïntegreerde aanpak wordt niet alleen bij vastgoed-gerelateerde criminaliteit maar breder bij de bestrijding van financieel-economische en georganiseerde criminaliteit toegepast.

Een belangrijk platform van geïntegreerde aanpak door de overheid is het Financieel Expertise Centrum (FEC) bestaande uit AFM, DNB, OM, Belastingdienst, Financial Intelligence Unit – Nederland (FIU), Fiscale Opsporingsdienst (FIOD), Openbaar Ministerie (OM) en Politie. De ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën zijn als waarnemers betrokken bij het FEC. Het FEC was ook vertegenwoordigd in de Regiegroep.

De afgelopen periode is er een aantal projecten van het FEC geweest met het accent op de bestrijding van vastgoedfraude zoals het project «integriteitsrisico's vastgoed bij pensioenfondsen». Dit project had tot doel «zicht krijgen op de mate waarin vastgoedtransacties door pensioenfondsen een bedreiging vormen voor de integere bedrijfsvoering van pensioenfondsen». Het onderzoek van de Belastingdienst is in 2014 afgerond en gedeeld met de andere FEC-partners.

Regulering beroepsgroep

Het IOV heeft deels zelfstandig, deels in samenwerking met de Regiegroep een pakket aan maatregelen uitgewerkt om de integriteit binnen de sector te vergroten, zoals het instellen van meldpunten, het aanscherpen van intern toezicht (inclusief tuchtrecht) en het instellen van gedragscodes binnen de aangesloten lidorganisaties. Daarnaast zijn via de rondetafels van AFM en DNB een aantal beroeps- en gedragsregels door de taxateurs overgenomen (door het NRVt) die afkomstig zijn uit de Wet op het financieel toezicht (zoals het tegengaan van belangenverstrengeling en het hebben van een meldplicht) en uit de accountantsregels (zoals de veel uitgebreidere onafhankelijkheidsparagraaf van de taxateur in het uitoefenen van zijn vak). Dit is een grote stap vanuit de markt geweest in het tegen kunnen gaan van misbruik en fraude.

Validatie-instituten

De makelaars-/taxateurbranche heeft een stelsel van normen met betrekking tot de waardering van vastgoed ingebracht in de discussies over de te hanteren normen in het kader van de Nationale Hypotheek Garantie. Deze normen worden door de Stichting Waarborgfonds Eigen Woningen (WEW) gebruikt voor de uitvoering van de Nationale Hypotheek Garantie. Op aandringen van WEW heeft de makelaars- en taxateursbranche regelgeving opgesteld voor het valideren van taxatierapporten. Het valideren van taxatierapporten gebeurt door gecertificeerde validatie-instituten. In de regelgeving van NHG is opgenomen dat een taxatierapport uitsluitend mag worden geaccepteerd indien het rapport is afgegeven door een gecertificeerd validatie-instituut.

Een aantal brancheorganisaties in ons land heeft in 2009 gezamenlijk één taxatievalidatie-organisatie opgericht, te weten het Nederlands Woning Waarde Instituut (NWWI), met als belangrijk doel geldverstrekkers, intermediairs en consumenten inzicht te bieden in de wijze waarop de waarde van woningen is vastgesteld. Met ruim 4300 aangesloten taxateurs is het NWWI het grootste gecertificeerde validatie-instituut, dat de kwaliteit van het taxatierapport onafhankelijk controleert. Naast het NWWI zijn er sinds 2009 nog zes andere validatie-instituten opgericht, te weten: IValidatie, MijnTaxateur, RapportNetPro, Taxateurs Unie, TVI en Validatie.net. Deze instituten beslaan een relatief klein deel van de markt.

Ad 4. Focus op specifieke deelgebieden

Versterkt toezicht op taxateurs

De Minister van Financiën heeft de Kamer toegezegd een intensivering van het toezicht op goede taxaties en de implementatie daarvan urgent te achten. Het is voor de financiële stabiliteit en het vertrouwen van de markt noodzakelijk dat vastgoed realistisch en frequent genoeg wordt getaxeerd. Ook moeten de uitgangspunten toetsbaar en realistisch zijn en dient de toelichting op de jaarrekeningen goed navolgbaar te zijn. Taxateurs en hun opdrachtgevers kunnen bepaalde risico's door het financiële stelsel verspreiden of versterken. Een te lage taxatiefrequentie leidt bijvoorbeeld tot risico's als de markt snel verandert. Als er te weinig referenties zijn, kan de taxateur minder goed zijn werk doen.

Via de rondetafels van AFM en DNB is een centraal zelfreguleringshuis van taxateurs geformeerd met een register voor taxateurs (NRVT), een gedegen en eenduidige set van beroeps- en gedragsregels, gecombineerd met intern toezicht en een centraal en onafhankelijk tuchtrecht waarbij de taxateur het publiek belang dient. Wanneer taxateurs hun publieke en

onafhankelijke rol professioneel vervullen, vormt dit een extra schakel in de vastgoedketen dat intern toezicht kan houden op het tegengaan van fraude en misbruik van vastgoed en tegelijk leidt tot reële taxaties.

Het NRVt stelt kwaliteitseisen en beroeps- en gedragsregels voor geregistreerde taxateurs vast en waarborgt deze. In tegenstelling tot de eerdere registers voorziet het centrale register van taxateurs door middel van tuchtrecht ook in controle op de naleving van die regels. Dit moet leiden tot meer onafhankelijke, eenduidige, inzichtelijke en reëlere taxaties.

De beroeps- en gedragsregels voor taxateurs worden mede gebaseerd op internationale standaarden en op de goede taxatiepraktijken van het Platform Taxateurs en Accountants. Deze beroeps- en gedragsregels en de vorming van een centraal register van taxateurs dat de naleving van deze regels controleert, zijn volgens de AFM en DNB nodig om de taxatiebranche verder te professionaliseren. Hierin zijn op aangeven van de AFM ook normen rond beheerste en integere bedrijfsvoering opgenomen, zoals ook gelden voor financiële ondernemingen. Het NRVt staat vanaf 1 oktober 2015 open voor inschrijving voor taxateurs uit alle segmenten (van wonen tot grootzakelijk vastgoed). Taxateurs kunnen zich vrijwillig aansluiten bij het register. Eind oktober 2015 waren er bijna 3.000 taxateurs geregistreerd.

Hypotheekfraude

Samen met een vertegenwoordiging van de Stichting Fraudebestrijding Hypotheken (SFH) is onderzocht of de Belastingdienst een bijdrage zou kunnen leveren aan de bestrijding van hypotheekfraude.

Financiers beoordelen hypotheekaanvragen aan de hand van «red flags». In geval van twijfel weigeren zij in beginsel de hypotheek. Fraudeurs die worden gedetecteerd verbeteren echter in het algemeen hun werkwijze en dienen opnieuw hypotheekaanvragen in totdat een hypotheek wordt verkregen.

Centraal in de preventie en bestrijding van hypotheekfraude door de bij de SFH aangesloten financiers staat de opname van fraude verdachte personen en bedrijven in het door de SFH ontwikkelde Extern Verwijzingsregister (EVR). Financiers worden gewaarschuwd voor de in het EVR opgenomen personen. Voor het EVR geldt een protocol en voor opname is een aangifte van (een poging tot) fraude vereist. Op basis van de gegevens van de financiers alleen kan deze aangifte niet altijd gedaan worden.

Uit een gehouden pilot is gebleken dat de Belastingdienst in staat was 40% van de door de financiers voorgelegde twijfelgevallen (101 dossiers) aan te merken als een fraudepoging. Tevens bleken in 53% van de gevallen indicaties van fiscale onregelmatigheden. Samenwerking tussen financiers en Belastingdienst biedt dus voor beide partijen duidelijke voordelen.

Aan de Regiegroep is een rapport voorgelegd over de aard en omvang van hypotheekfraude, de huidige werkwijze en verbeterde fraudebe-

strijding bij samenwerking tussen financiers en Belastingdienst. Onderzocht zal worden of het juridisch mogelijk is invulling te geven aan structurele samenwerking.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes