



Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013



Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013

De tekst van het rapport *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013* is vastgesteld op 25 februari 2014. Het rapport is op 6 maart 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Inhoud

Dit onderzoek in het kort	3
1 Capaciteit, deskundigheid en informatie-uitwisseling verbeterd	6
2 Meer inzicht in resultaten witwasbestrijding mogelijk en nodig	9
2.1 Geen inzicht in voornaamste witwasrisico's in Nederland	9
2.2 Meer inzicht mogelijk in resultaten witwasbestrijding	10
2.3 Zicht op het gebruik van meldingen verminderd	14
2.4 Aanbevelingen	16
3 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer	17
Bijlage 1 Over witwassen en het bestrijden ervan	20
Bijlage 2 Gebruikte afkortingen	27
Bijlage 3 Literatuur	28

Dit onderzoek in het kort

Aanleiding

In 2008 deden wij onderzoek naar de bestrijding van witwassen en terrorisme-financiering in Nederland (Algemene Rekenkamer, 2008). We concludeerden dat:

- witwassen nog onvoldoende werd voorkomen;
- de kans dat witwassen ontdekt en bestraft werd klein was;
- opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie de mogelijkheden die er waren om crimineel vermogen te ontnemen nog te weinig benutten.

Deze prestaties waren teleurstellend gezien de vele maatregelen die de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Financiën en van Justitie hadden getroffen om witwassen te bestrijden. De tegenvallende prestaties werden verklaard door beperkte capaciteit en deskundigheid bij enkele van de publieke organisaties die zijn betrokken bij het bestrijden van witwassen, gebrek aan informatie-uitwisseling tussen de betrokken organisaties en het gebrek aan sturing door de verantwoordelijke ministers.

In dit onderzoek zijn we nagegaan welke ontwikkelingen zich ten aanzien van bovenstaande verklaringen hebben voorgedaan sinds het uitkomen van ons rapport uit 2008. Hebben de verantwoordelijke ministers (nu de minister van Financiën en de minister van Veiligheid en Justitie) het bestrijden van witwassen verbeterd?

Conclusies

We komen tot de conclusie dat de verantwoordelijke ministers weliswaar geïnvesteerd hebben in het vergroten van de capaciteit, deskundigheid en informatie-uitwisseling, maar nog niet kunnen aangeven wat dit heeft opgeleverd. Zo hebben de ministers geen inzicht in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland en ook niet in de resultaten van de witwasbestrijding, terwijl hiervoor wel gegevens beschikbaar zijn. Daarnaast concluderen we dat de ministers de terugkoppeling aan meldingsplichtige instellingen over wat de opsporingsdiensten doen met verdachte transacties niet hebben verbeterd. Het inzicht van de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU)-Nederland in wat de opsporing doet met verdachte transacties is zelfs minder geworden.

De verantwoordelijke ministers hebben inzicht in de witwasrisico's en de resultaten van de bestrijding ervan nodig om de organisaties betrokken bij de bestrijding van witwassen te kunnen aansturen, maar ook om verantwoording aan de Tweede Kamer af te kunnen leggen over de besteding van de ingezette middelen en om te zien of extra investeringen (zoals gedaan) tot resultaat leiden. Dit gebrek aan inzicht baart ons vooral zorgen in het licht van de internationale richtlijnen waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd: Nederland kan op deze manier niet voldoen aan de verplichting om inzicht te geven in de effectiviteit van witwasbestrijding en dit kan schadelijk zijn voor het imago van de integriteit van de financiële markten in Nederland.

Aanbevelingen

Wij bevelen de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie het volgende aan:

- Zorg voor inzicht in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland en maak hierbij gebruik van de onderzoeken die al zijn uitgevoerd en van de kennis bij de organisaties betrokken bij de bestrijding van witwassen.
- Start met het verzamelen en analyseren van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens over de activiteiten van de organisaties betrokken bij de bestrijding van witwassen en breng deze in verband met de beleidsdoelstelling voor het bestrijden van

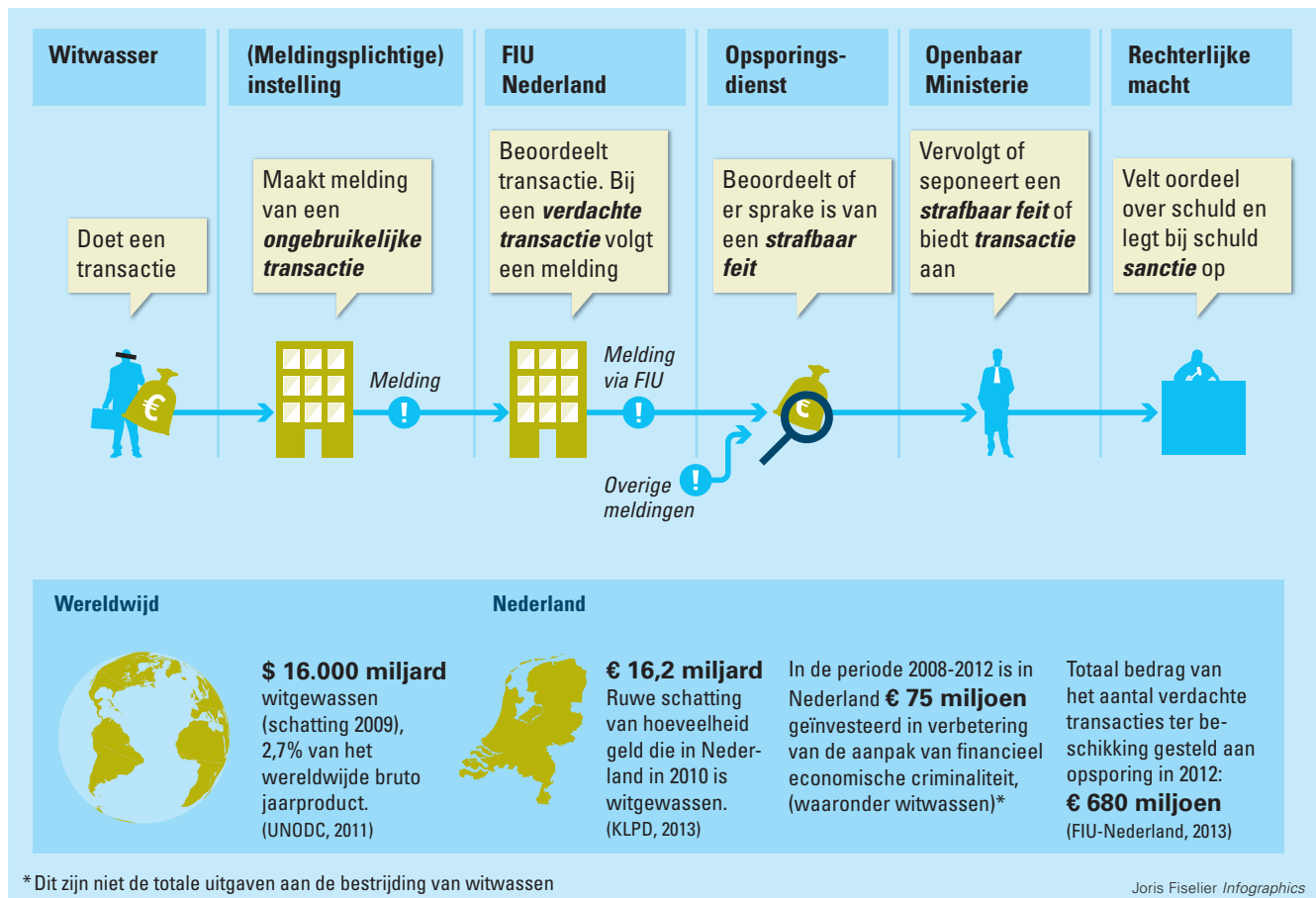
witwassen. Gebruik daarvoor het onderzoek van Tillaart (2012) en de nieuwe methodologie van de FATF (2013). Betrek deze ook bij het opstellen van de beleidsmonitor witwassen.

- Maak in de begroting 2015 duidelijk welke witwasrisico's moeten worden aangepakt en welke bijdrage de organisaties betrokken bij de bestrijding van witwassen daaraan moeten leveren.
- Informeer in het departementale jaarverslag of zo nodig frequenter de Tweede Kamer over de mate waarin beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.
- Vergroot het inzicht in het rendement van meldingen van ongebruikelijke transacties.

Bestrijden witwassen: hoe werkt het en om hoeveel gaat het?

In onderstaand figuur geven we schematisch weer hoe de bestrijding van witwassen werkt en om hoeveel het gaat. In bijlage 1 beschrijven we wat witwassen is, welk beleid hiertegen gevoerd wordt, hoe de bestrijding is georganiseerd en aan welke internationale verplichtingen Nederland moet voldoen.

Figuur 1 handavingsketen bestrijden witwassen en kerncijfers¹



¹ Naar aanleiding van de bestuurlijke reacties hebben we onze visuele weergaven van de handavingsketen bestrijden witwassen aangevuld met een pijl "overige meldingen". Er zijn ook andere signalen dan meldingen van FIU-Nederland die leiden tot het starten van opsporingsonderzoeken.

Reacties

We hebben op ons onderzoek reacties ontvangen van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Financiën. Daarnaast hebben Bureau Financieel Toezicht, de Nationale politie, De Nederlandsche Bank, het overleg van Regioburgemeesters en de Raad voor de rechtspraak gereageerd op ons onderzoek.

De betrokken partijen onderschrijven onze conclusies en aanbevelingen grotendeels. Daarnaast gaan ze in hun reacties in op de activiteiten die in gang zijn en worden gezet om:

- Beter inzicht te krijgen in de witwasrisico's;
- Meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van witwasbestrijding;
- De Tweede Kamer structureel te informeren over de witwasrisico's en de resultaten van de witwasbestrijding;
- Inzicht te verbeteren in het rendement van meldingen van ongebruikelijke transacties.

Daarnaast geven de betrokken partijen aan dat ons onderzoek een (te) beperkt beeld geeft van de activiteiten die zij en anderen ondernemen om witwassen te bestrijden.

In hoofdstuk 3 vatten wij de belangrijkste punten uit de verschillende reacties samen. De volledige reacties zijn te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

Nawoord

We stellen vast dat betrokken partijen de conclusies en aanbevelingen grotendeels onderschrijven. We stellen het op prijs dat de ministers de Tweede Kamer structureel gaan informeren over de resultaten van de witwasbestrijding. We verwachten wel dat deze informatie ook terug komt in de begroting en verantwoording van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Financiën. Daarnaast is een punt van zorg dat de ministers beloofde verbeteringen tijdig realiseren.

Omdat ons onderzoek een terugblik is op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van ons rapport uit 2008, hebben wij preventieve activiteiten buiten beschouwing gelaten en niet alle ontwikkelingen meegenomen. De door de ministers in hun reactie genoemde ontwikkelingen zijn een goede aanvulling voor een volledig beeld. Naar aanleiding van de reacties hebben we onze visuele weergaven van de witwasbestrijding aangevuld, om meer recht te kunnen doen aan de gepleegde inspanningen.

I Capaciteit, deskundigheid en informatie-uitwisseling verbeterd

De ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie (VenJ) hebben sinds 2008 geïnvesteerd in het vergroten van de capaciteit, deskundigheid en informatie-uitwisseling bij de organisaties die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen.

In bijlage 1 beschrijven we wat witwassen is, welk beleid hiertegen gevoerd wordt, hoe de bestrijding is georganiseerd en aan welke internationale verplichtingen Nederland moet voldoen.

Verbeteringen bij toezicht op meldingsplichtige instellingen

- De capaciteit van BFT voor het toezicht op de WWFT is met 13 fte nagenoeg onveranderd gebleven.
- Door het verschoningsrecht had BFT ook nog in de periode tussen 2008 en 2012 geen zelfstandige inzage in de dossiers van notarissen. Per 1 januari 2013 is dit met de nieuwe Wet op het notarisambt opgelost. Een notaris kan zich niet langer beroepen op het verschoningsrecht wanneer BFT dossiers wil inzien om te beoordelen of de notaris zich houdt aan de meldingsplicht.
- Het toezicht door BFT op advocaten wordt nog wel bemoeilijkt door het verschoningsrecht. Er ligt nu een wetsvoorstel in de Tweede Kamer tot wijziging van de Advocatenwet waarin geregeld wordt dat advocaten niet langer onder het toezicht van BFT vallen. De doelgroep van BFT neemt hiermee af met 16000 advocaten (zie figuur 2).

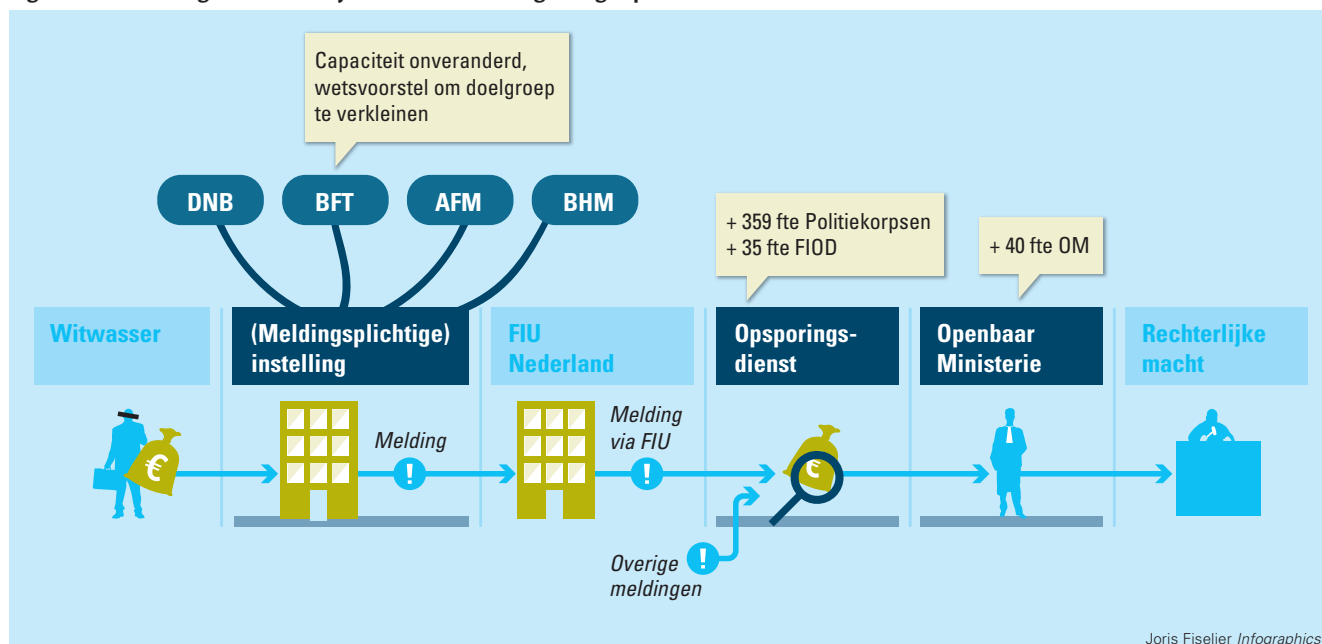
Verbeteringen bij opsporingsdiensten

- De capaciteit van de politiekorpsen² voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit is in de periode 2008-2012 met afgerond 359 fte (202,85 + 156) toegenomen (zie figuur 2). Het FinEc-programma leverde 202,85 fte op en het Ketenprogramma Afpakken leverde volgens de politie 156 fte op (zie voor een toelichting op deze programma's bijlage 1 onder kop *Beleidsdoelstellingen bestrijden witwassen*). De capaciteitstoename heeft geleid tot meer FinEc-capaciteit bij deelnemende regionale korpsen, bovenregionale recherche eenheden en het KLPD en tot de oprichting van witwasteams.
- De ministers hebben met het FinEc-programma ook geïnvesteerd in het opleiden van politie, het uitbreiden van de financiële deskundigheid en het structureel opnemen van financieel rechneren in politieonderzoeken.
- Het kabinet-Balkenende IV heeft in 2008 35 fte toegevoegd aan de FIOD voor de witwasbestrijding (zie figuur 2). Daardoor kan 100 fte bij de FIOD zich uitsluitend met witwasbestrijding bezighouden. De FIOD heeft met de extra 35 fte een 'witwascentrum' bemand en twee witwasteams ingericht. Vervolgens heeft de FIOD (samen met het OM en de Nationale recherche) in 2012 financiering verkregen uit het ketenprogramma Afpakken hetgeen heeft geresulteerd in het zogenoemde combiteam.
- In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Asscher (2012) is opgenomen dat de repressieve taken van de Belastingdienst versterkt worden met € 157 miljoen. Hiervan is € 11 miljoen beschikbaar voor het bestrijden van witwassen. De FIOD krijgt op basis hiervan 100 fte erbij voor de gespecialiseerde witwasbestrijding. In dit kader is bij de FIOD per 1 januari 2013 een programmadirecteur witwassen aangesteld.

²

Vanaf 1 januari 2013 zijn de regionale politiekorpsen, bovenregionale recherche-teams en het KLPD opgegaan in de Nationale politie.

Figuur 2 handhavingsketen bestrijden witwassen: vergroting capaciteit 2008-2012



Verbeteringen bij het OM

- In totaal heeft de minister van VenJ sinds 2008 € 6,4 miljoen geïnvesteerd in FinE-activiteiten bij het OM, in de uitbreiding van personele capaciteit en in kwalitatieve verbeterprojecten.
- Vanuit het ketenprogramma Afpakken heeft de minister in 2011 € 1,9 miljoen en in 2012 € 4,1 miljoen geïnvesteerd in het OM. In 2013 investeert de minister hiervoor € 5,7 miljoen en vanaf 2014 € 6,2 miljoen. Volgens het OM hebben deze investeringen geleid tot:
 - de oprichting van afpakteams op de parketten;
 - een landelijke specialistenpool;
 - uitbreiding van de capaciteit van het OM met 40,2 fte (zie figuur 2).

Verbeteringen in de informatie-uitwisseling

Tussen 2008 en 2012 zijn er verschillende initiatieven genomen om de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen toezichthouders, de FIU-Nederland en de opsporingsdiensten te verbeteren. We noemen er een aantal:

- Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is een samenwerkingsverband van de AFM, de AIVD, de Belastingdienst/FIOD, DNB, het OM en de Nationale Politie en heeft als doel de integriteit van de financiële sector te bewaken en te versterken. Met de reorganisatie van het FEC in 2008 zijn de samenwerking en informatie-uitwisseling binnen de handhavingsketen toegenomen.
- Met de aanpassing van het Besluit Politiegegevens in 2009 (Staatsblad, 2009) is de informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en opsporingsdiensten verbeterd. De Wet Financieel Toezicht (Wft) is aangepast en geeft per 1 januari 2014 de financiële toezichthouders AFM en DNB expliciet de bevoegdheid onder omstandigheden vertrouwelijke toezichtinformatie te delen met de FEC-partners en met BFT.
- Om de relatie tussen witwassen en georganiseerde misdaad in beeld te brengen, hebben het OM en de Belastingdienst in 2008 het initiatief genomen om een samenwerkingsverband in te richten: het Vastgoed Intelligence Centre (VIC)³. Ook de FIOD, de FIU-Nederland en de politie nemen deel aan dit landelijk samenwerkingsplatform.

3

Het VIC is inmiddels omgevormd tot intelligence centrum Crimineel en Onbekend Vermogen (iCOV).

- De FIOD heeft sinds 2009 vier liaisons bij de FIU-Nederland om over en weer informatie uit te wisselen voor de analyse van en het onderzoek naar ongebruikelijke transacties.
- Sinds het voorjaar van 2011 is er een landelijke intake van witwaszaken. Aan deze intake doen het OM, de FIU-Nederland, Nationale recherche en de FIOD mee. Het overleg wordt voorgezeten door de Landelijk Officier van Justitie voor witwassen. De intake is vooral bedoeld voor de grotere zaken (meer dan € 125.000).
- Halverwege 2012 is het project Niet-Melders van start gegaan: een gezamenlijk project van de FIOD, de Nationale Recherche, de FIU-Nederland, het BFT, BHM⁴ en het OM, bedoeld om het naleefgedrag van wwft-regels bij meldingsplichtige instellingen te bevorderen.
- Tussen 2008 en 2012 werd de informatie-uitwisseling tussen BFT en de Belastingdienst nog steeds beperkt door juridische belemmeringen. Wel hebben BFT en de Belastingdienst in 2012 een convenant gesloten waarin de Belastingdienst ontoelaatbaar gedrag van accountants meldt aan BFT. Per 1 januari 2013 is met de wijziging van de wwft de mogelijkheid tot informatie-uitwisseling tussen toezichthouders verruimd. Voor BFT is dit bijvoorbeeld nuttig in de samenwerking met de Belastingdienst/Bureau Toezicht wwft als toezichthouder op makelaars.

⁴ Belastingdienst Holland-Midden (BHM) heet per 1 januari 2013 Belastingdienst/Bureau Toezicht WWFT.

2 Meer inzicht in resultaten witwasbestrijding mogelijk en nodig

De ministers van Financiën en van VenJ hebben weliswaar geïnvesteerd in het vergroten van de capaciteit, deskundigheid en informatie-uitwisseling, maar ze kunnen nog niet aangeven wat dit heeft opgeleverd. Zo hebben de ministers geen inzicht in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland en ook niet in de resultaten van de witwasbestrijding, terwijl hiervoor wel gegevens beschikbaar zijn.

Daarnaast concluderen we dat de ministers de terugkoppeling aan meldingsplichtige instellingen over wat de opsporingsdiensten doen met verdachte transacties niet hebben verbeterd. Het inzicht van de FIU-Nederland in wat de opsporing doet met verdachte transacties is zelfs minder geworden.

2.1 Geen inzicht in voornaamste witwasrisico's in Nederland



Er wordt naar schatting voor € 16,2 miljard witgewassen in Nederland (KLPD, 2013), maar de ministers hebben geen inzicht in waar en hoe precies wordt witgewassen. Ook is niet duidelijk welke negatieve gevolgen van witwassen het meest problematisch zijn. Om de beschikbare middelen voor het bestrijden van witwassen effectief in te zetten, zou de minister eerst een risicoanalyse moeten doen waarin hij in kaart brengt:

- welke sectoren kwetsbaar/aantrekkelijk zijn voor witwassen;
- welke witwasconstructies gebruikt worden bij welke sectoren en hoe vaak;
- wat de financiële omvang van witwassen per sector is uitgesplitst naar witwasconstructie en hoe dat zich verhoudt tot de totale grootte van de sector;
- wat de negatieve gevolgen van witwassen voor Nederland zijn (risico's) per sector.

Wij zijn nagegaan of de verantwoordelijke ministers beschikken over een risicoanalyse waaruit duidelijk wordt wat de voornaamste witwasrisico's in Nederland zijn.

De ministers van Financiën en VenJ hebben vanaf 2010 het FEC een zogenoemde *national threat assessment* (NTA) Witwassen laten uitvoeren. Deze *threat assessment* is eind 2012 afgerond. Het doel was om in kaart te brengen welke methoden en technieken in Nederland worden gebruikt om geld wit te wassen en welke daarvan de grootste bedreiging vormen voor de Nederlandse maatschappij (FEC, 2010). Aanleiding voor deze *threat assessment* was de door Nederland in 2010 overgenomen aanbeveling uit een FATF-rapport (FATF, 2010) om op nationaal niveau een risicoanalyse uit te voeren van witwasrisico's (Financiën, 2010).

In de *threat assessment* heeft het FEC twee witwasmethoden (contante geldstromen en gefingeerde omzet) en één sector (milieu) onderzocht en geconcludeerd dat er op het gebied van witwassen (toekomstige) kwetsbaarheden en risico's bestaan in Nederland. De uitkomsten zijn namens de FEC-raad aangeboden aan het Ministerie van Financiën en het Ministerie van VenJ (FEC, 2012).

In 2008 en 2013 heeft de politie zogenoemde criminaliteitsbeeldanalyses gepubliceerd waaronder van witwassen. In deze analyses is op basis van informatie van opsporingsinstanties en recente literatuur een landelijk beeld geschetst van de zware criminaliteit op diverse aandachtsgebieden. In de laatste criminaliteitsbeeldanalyse witwassen beschrijft de politie (toekomstige) witwasmethoden. Ook staat de politie in die analyse

stil bij de vraag hoe de omvang van witwassen in kwantitatieve termen kan worden uitgedrukt en gaat ze in op de (mogelijke) gevolgen van witwassen in het algemeen voor het financiële stelsel en de lokale Nederlandse samenleving (KLPD, 2013).

De *national threat assessment* en de criminaliteitsbeeldanalyses geven wel een beeld van de witwasrisico's voor Nederland, maar bieden nog geen inzicht in de zwaarte van de risico's voor Nederland. Ze geven geen overzicht van alle gebruikte witwasmethoden en -technieken of specifieke risico's per methode of een indicatie van welke methoden de grootste bedreiging vormen voor Nederland. Met andere woorden: ze komen niet tegemoet aan de essentie van een risicoanalyse zoals wij die voor ogen hadden met onze aanbeveling uit 2008 of zoals de FATF die heeft bepleit met de aanbeveling om een *national risk assessment* uit te voeren (zie bijlage 1).

2.2 Meer inzicht mogelijk in resultaten witwasbestrijding

In de periode 2008-2012 is in Nederland **€ 75 miljoen** geïnvesteerd in verbetering van de aanpak van financieel economische criminaliteit, (waaronder witwassen)*

* Dit zijn niet de totale uitgaven aan de bestrijding van witwassen

Inzicht in resultaten ontbreekt, terwijl gegevens er wel zijn

In de periode 2008-2012 is € 75 miljoen geïnvesteerd in de verbetering van de aanpak van financieel economische criminaliteit, waar witwassen onder valt.⁵ Maar, wat zijn nu eigenlijk de resultaten van de witwasbestrijding in Nederland en sluit dit aan bij wat de verantwoordelijke ministers voor ogen hebben? Op deze vragen kunnen de verantwoordelijke ministers nog steeds geen antwoord geven.

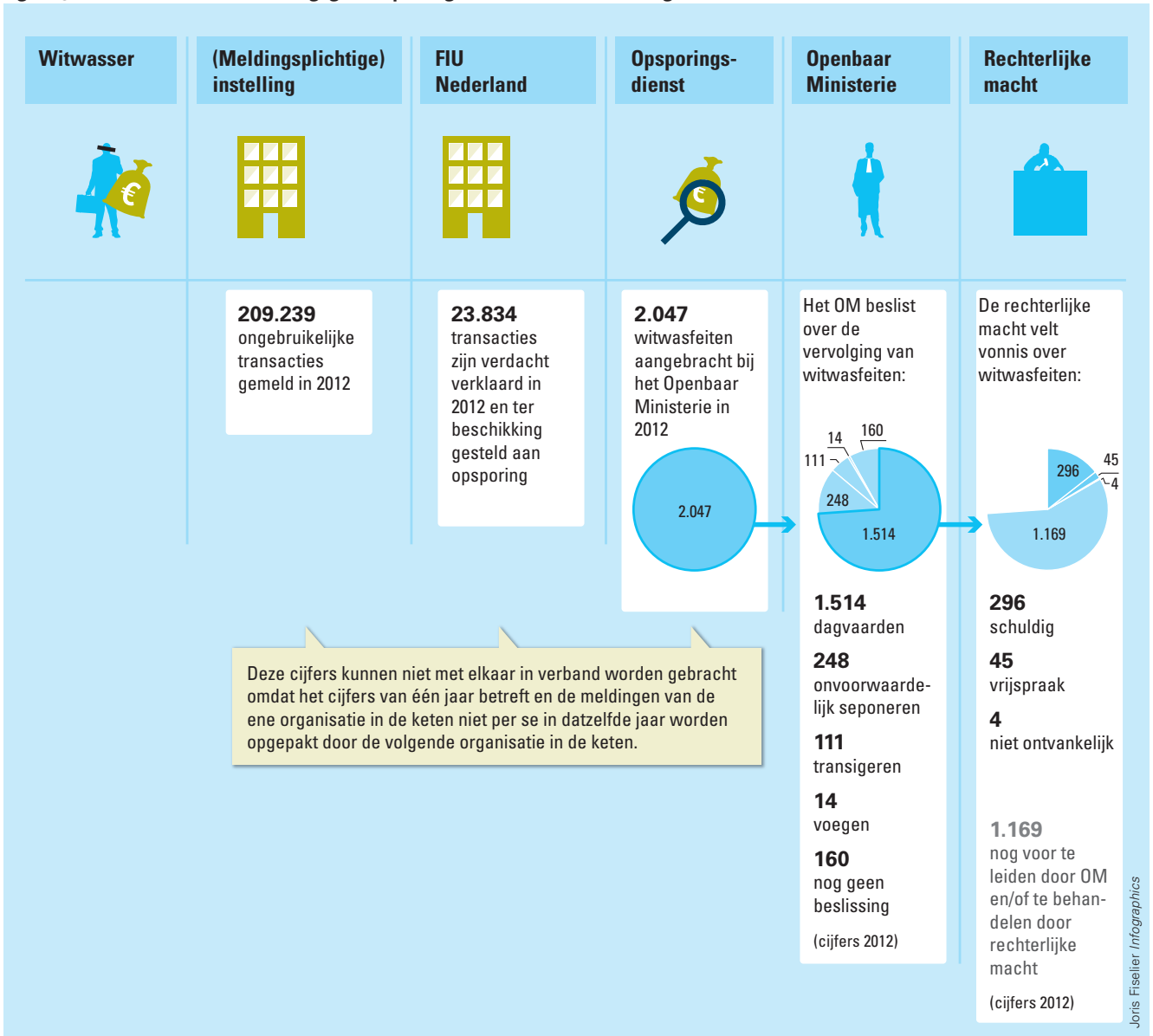
In 2008 bleek dat de verantwoordelijke ministers geen inzicht hadden in de resultaten van de witwasbestrijding in Nederland. Wij hebben toen zelf dat inzicht geprobeerd te krijgen door gegevens over het aantal zaken dat bij de verschillende organisaties in de handhavingketen instroomt, behandeld wordt, doorstroomt en uitstroomt te verzamelen en met elkaar in verband te brengen. De resultaten waren teleurstellend gezien de vele maatregelen die de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Financiën en van Justitie hadden getroffen om witwassen te bestrijden (Algemene Rekenkamer, 2008).

Vijf jaar na ons vorige onderzoek ontbreekt het inzicht in de resultaten van de witwasbestrijding in Nederland nog steeds bij de verantwoordelijke ministers. Net als in 2008 hebben we daarom weer zelf gegevens over de resultaten van de witwasbestrijding verzameld en geanalyseerd.

5

Deze investering kwam dus bovenop de reguliere uitgaven aan de bestrijding financieel economische criminaliteit.

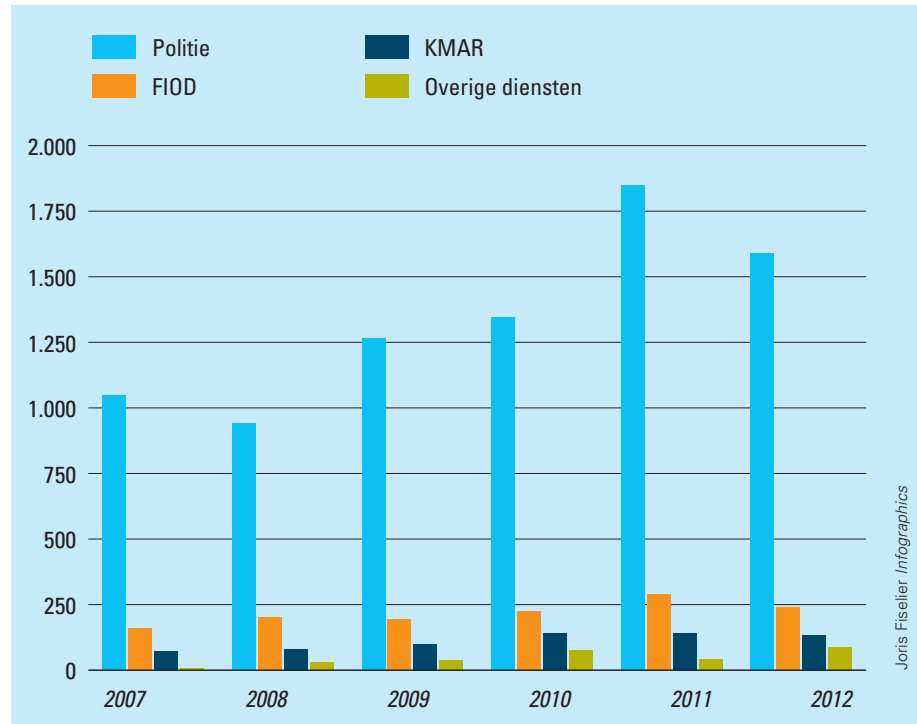
Figuur 3 voorbeeld van beschikbare gegevens per organisatie in de handhavingsketen over 2012⁶



Alleen op basis van onze eigen gegevensverzameling kunnen we bijvoorbeeld inzichtelijk maken wat in een jaar (in dit voorbeeld 2012) bij een organisatie in de handhavingsketen aan zaken instroomt, behandeld wordt, doorstroomt en uitstroomt. Om deze aantallen meer in perspectief te kunnen plaatsen hebben we ze vergeleken met voorgaande jaren. Op basis daarvan zien we bijvoorbeeld dat het aantal door de opsporingsdiensten bij het Openbaar Ministerie aangeleverde witwasfeiten de afgelopen jaren is toegenomen (zie figuur 4). Vooral de politie is steeds meer witwasfeiten aan gaan leveren bij het Openbaar Ministerie. In 2012 is een daling te zien bij de politie. We weten niet wat die daling heeft veroorzaakt.

6

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van de Raad voor de rechtspraak hebben we in dit figuur aangegeven dat het aantal zaken waarover de rechter nog geen uitspraak heeft gedaan betrekking heeft op zaken die nog voorgeleid moeten worden door het OM en/of zaken zijn die nog in behandeling zijn bij de rechterlijke macht.

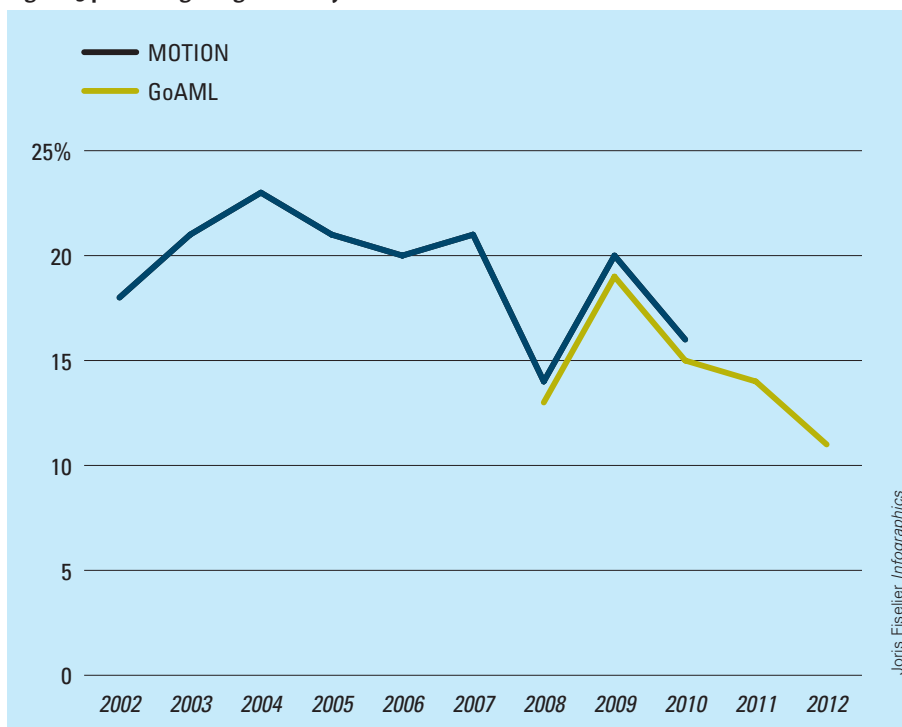
Figuur 4 aantal bij het OM aangeleverde witwasfeiten naar opsporingsdienst

Het is aannemelijk dat de stijging in het aantal aangeleverde witwasfeiten het resultaat is van de investeringen in de capaciteit en deskundigheid van de opsporingsdiensten (zie hoofdstuk 1).

We zijn ook nagegaan wat in de loop der jaren het percentage is van ongebruikelijke transacties dat door de FIU-Nederland als verdacht wordt aangemerkt (zie figuur 5). Deze informatie is interessant omdat het veranderingen laat zien die verder onderzoek verdienen. Zo kan een stijging er bijvoorbeeld op wijzen dat de aangepaste meldcriteria hun vruchten afwerpen, maar ook dat de FIU-Nederland meer meldingen van ongebruikelijke transacties onderzoekt, of grondiger dan voorheen.⁷

7

Bij de verhouding OT/VT dient de kanttekening gemaakt te worden dat de relatie tussen OT's en VT's niet een op een is. De gegevens over OT's zijn op basis van de datum waarop de melding aan FIU-Nederland gedaan is en de gegevens over VT's zijn op basis van het moment waarop de FIU-Nederland de OT verdacht verklaard en door meldt aan de opsporingsdiensten. Het moment waarop dit gebeurt, kan uiteenlopen van daags na binnenkomst van de melding OT tot uiterlijk vijf jaar later. Gemiddeld genomen is het tijdsverloop tussen 0,5 en 1 jaar.

Figuur 5 percentage ongebruikelijke transacties dat verdacht verklaard wordt

De percentages zijn gebaseerd op cijfers afkomstig uit jaaroverzichten van de FIU-Nederland. Tot en met 2009 zijn deze cijfers gebaseerd op het registratiesysteem MOTION van FIU-Nederland en vanaf 2010 op basis van het registratiesysteem GoAML van FIU-Nederland. Vanwege registratieverschillen wijken de cijfers tussen de beide systemen af.

In figuur 5 zien we dat de FIU-Nederland een steeds kleiner deel van de ongebruikelijke transacties als verdachte transactie doormeldt aan de opsporingsdiensten.

Aangezien we gebruik hebben gemaakt van gegevens die ook beschikbaar zijn voor de verantwoordelijke ministeries, hadden de ministeries bovenstaande ontwikkelingen zelf al kunnen constateren. Ook hadden ze dan kunnen onderzoeken:

- waarom er sprake is van een dalend percentage ongebruikelijke transacties dat als verdacht worden aangemerkt;
- waarom de opsporingsdiensten eerst meer en dan vanaf 2012 minder witwasfeiten aanleveren bij het OM;
- hoe beide ontwikkelingen zich tot elkaar verhouden.

Wat zeggen resultaten over hoe het ervoor staat?

De gegevens over de resultaten zijn ook nodig om na te kunnen gaan of de ontwikkelingen aansluiten bij wat de bewindspersonen met het bestrijden van witwassen voor ogen hebben. Maar dan moet natuurlijk wel duidelijk zijn wat ze precies voor ogen hebben - en dat is nog steeds niet het geval. Concrete en meetbare beleidsdoelstellingen ontbreken nog steeds.

De ministers onderschreven in 2008 het belang van inzicht in de resultaten van de bestrijding van witwassen. Naar aanleiding van ons rapport en de noodzaak om voor de wederzijdse evaluatie door de FATF statistische informatie te verzamelen, hebben ze het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) in 2010 opdracht gegeven tot het laten ontwikkelen van een 'beleidsmonitor witwassen' waarmee periodiek in kaart kan worden gebracht wat de resultaten in de handhavingsketen zijn

en of de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd. De uitkomst van het onderzoek (Tillaart e.a., 2012) is in februari 2013 openbaar gemaakt.

Het onderzoek heeft niet geleid tot het door de ministers gewenste resultaat: het is geen beleidsmonitor witwassen, maar schetst alleen vier denkrichtingen voor vervolgstappen bij de ontwikkeling van een dergelijke beleidsmonitor. De auteurs van het rapport stellen dat het niet mogelijk was om prestatie-indicatoren te benoemen wegens het ontbreken van concrete en meetbare beleidsdoelstellingen ten aanzien van de bestrijding van witwassen. Als niet duidelijk is wat je wilt bereiken kan je immers ook niet bepalen welke indicatoren relevant zijn.

De ministeries van Financiën en VenJ geven aan dat ze tijdens de uitvoering van het onderzoek geen stappen hebben gezet om te komen tot beleidsdoelstellingen en indicatoren omdat ze de resultaten van het onderzoek wilden afwachten. Ze hadden verwacht dat het onderzoek wel degelijk een monitor zou opleveren waar ze mee aan de slag konden. Daarnaast legde de FATF-evaluatie van Nederland beslag op capaciteit van de ministeries van Financiën en van VenJ. Inmiddels hebben we begrepen dat de ministers een nieuwe poging ondernemen om te komen tot een beleidsmonitor voor het bestrijden van witwassen.

Het ontbreekt vijf jaar na ons vorige onderzoek dus nog steeds aan inzicht in de resultaten van de witwasbestrijding in Nederland. De beleidsmonitor witwassen die dit inzicht zou opleveren is nog niet van de grond gekomen.

Zelfs zonder concrete en meetbare beleidsdoelstellingen, hadden de verantwoordelijk ministers kwalitatieve en kwantitatieve gegevens die de partijen in de handhavingsketen opslaan over hun activiteiten bij de witwasbestrijding kunnen verzamelen en die gegevens met elkaar in verband kunnen brengen. Te denken valt aan:

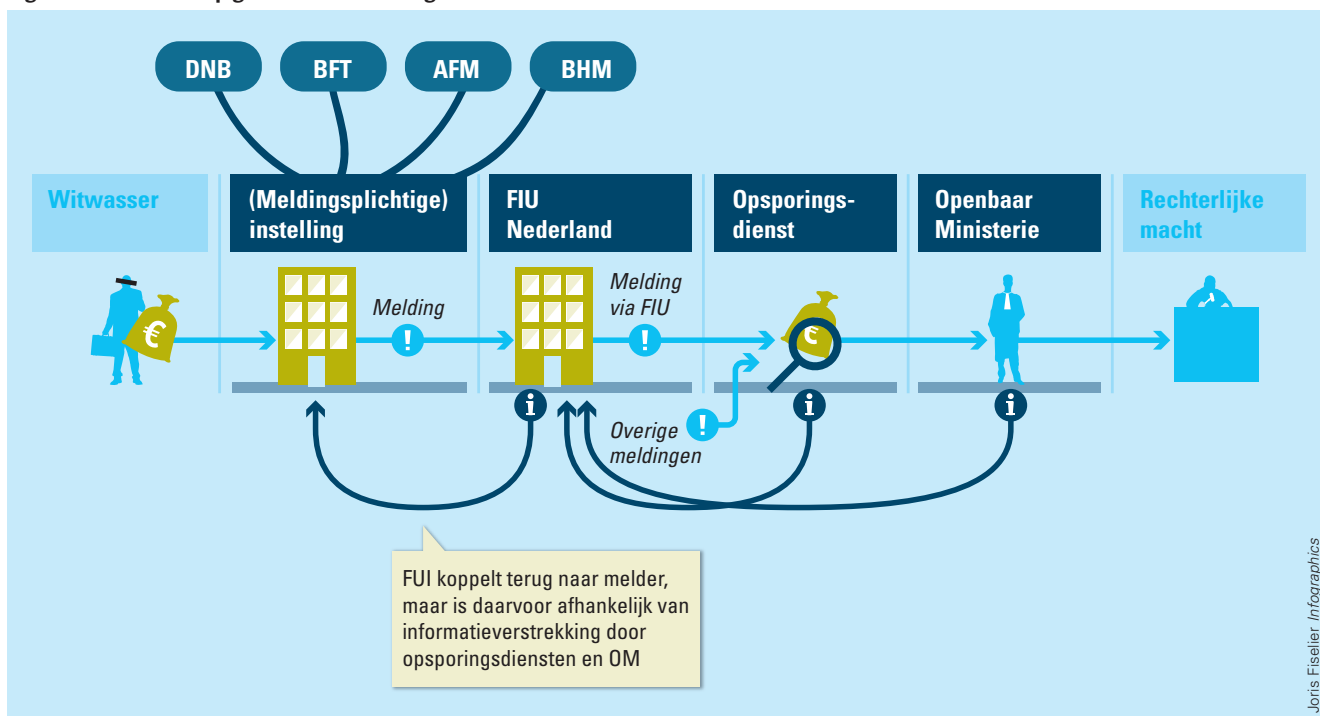
- gegevens over het aantal, aard en financiële omvang van zaken dat bij de verschillende organisaties in de handhavingsketen instroomt, behandeld wordt, doorstroomt en uitstroomt;
- het aantal en de hoogte van de boetes die door de toezichthouders worden opgelegd in het kader van de WWFT;
- de aansluiting en overdrachtsmomenten tussen de verschillende schakels in de handhavingsketen.

De verantwoordelijke ministers hebben geen inzicht in deze gegevens, terwijl ze wel beschikbaar zijn bij de organisaties binnen de handhavingsketen. Door deze gegevens te verzamelen en met elkaar in verband te brengen kunnen de ministers een beeld krijgen van de resultaten van de verschillende activiteiten in de keten en vervolgens nagaan of dat gewenste resultaten zijn en zo nodig bijsturen.

2.3 Zicht op het gebruik van meldingen verminderd

De ministers hebben in 2008 toegezegd de terugkoppeling aan meldingsplichtige instellingen over het gebruik van verdachte transacties door opsporingsdiensten te verbeteren. Meldingsplichtige instellingen gebruiken deze informatie namelijk om de bruikbaarheid van hun meldingen te verbeteren. We concluderen dat de terugkoppeling de afgelopen jaren niet is verbeterd. Het inzicht van de FIU-Nederland in het gebruik van verdachte transacties in de opsporing is zelfs minder geworden.

Figuur 6 feedbackloop gebruik van meldingen



Wanneer de FIU-Nederland informatie ter beschikking stelt aan opsporingsdiensten, spreekt zij met deze diensten af dat er na afloop terugkoppeling plaatsvindt over het gebruik van de door haar verstrekte informatie, zodat zij dit kan terugkoppelen aan de melder. In de praktijk wordt deze afspraak niet altijd nageleefd. De opsporingsdiensten geven hieraan volgens de FIU-Nederland namelijk weinig prioriteit. De accountmanagers van de FIU-Nederland benaderen daarom de opsporingsdiensten voor het verkrijgen van feedback over het gebruik van verdachte transacties. Deze accountmanagers volgen daarvoor onder andere wat er gebeurt met informatie die de FIU-Nederland verstrekt op basis van verzoeken van de Landelijk Officier van Justitie (LofJ-verzoek). De indieners van LofJ-verzoeken worden dan actief benaderd voor het geven van terugkoppeling.

In mei 2011 is de FIU-Nederland overgegaan op een ander systeem om de verdachte transacties ter beschikking te stellen aan de opsporingspartners (Blueview). Met dit systeem kan de FIU-Nederland niet langer zien in hoeverre informatie over verdachte transacties door de politie wordt gebruikt in processen-verbaal - met het vorige systeem (IVT) kon dat wel. Het inzicht van de FIU-Nederland in het gebruik van verdachte transacties door de politie is sinds de overstap op het nieuwe ICT-systeem dan ook verslechterd.

De FIU-Nederland geeft aan dat zij in gesprek is met de Nationale politie en andere opsporingspartners om de 'feedbackloop' te verbeteren. Het is de bedoeling prestatieafspraken te maken over de afname van en verantwoording over het gebruik van FIU-informatie. Tot op heden heeft dit de informatiepositie van de FIU-Nederland nog niet verbeterd.

2.4 Aanbevelingen

De verantwoordelijke ministers hebben inzicht in de witwasrisico's en de resultaten van de bestrijding ervan nodig om de organisaties betrokken bij de bestrijding van witwassen te kunnen aansturen, maar ook om verantwoording aan de Tweede Kamer af te kunnen leggen over de besteding van de ingezette middelen en om te zien of extra investeringen (zoals gedaan) tot resultaat leiden. Dit gebrek aan inzicht baart ons vooral zorgen in het licht van de internationale richtlijnen waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd: Nederland kan op deze manier niet voldoen aan de verplichting om inzicht te geven in de effectiviteit van witwasbestrijding en dit kan schadelijk zijn voor het imago van de integriteit van de financiële markten in Nederland.

Wij bevelen de ministers van Financiën en van Veiligheid en Justitie aan:

- Zorg voor inzicht in de voornaamste witwasrisico's voor Nederland en maak hierbij gebruik van de onderzoeken die al zijn uitgevoerd en van de kennis bij de organisaties betrokken bij de bestrijding van witwassen.
- Start met het verzamelen en analyseren van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens over de activiteiten van de organisaties betrokken bij de bestrijding van witwassen en breng deze in verband met de beleidsdoelstelling voor het bestrijden van witwassen. Gebruik daarvoor het onderzoek van Tillaart (2012) en de nieuwe methodologie van de FATF (2013). Betrek deze ook bij het opstellen van de beleidsmonitor witwassen.
- Maak in de begroting 2015 duidelijk welke witwasrisico's moeten worden aangepakt en welke bijdrage de organisaties betrokken bij de bestrijding van witwassen daaraan moeten leveren.
- Informeer in het departementale jaarverslag of zo nodig frequenter de Tweede Kamer over de mate waarin beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd.
- Vergroot het inzicht in het rendement van meldingen van ongebruikelijke transacties.

3 Bestuurlijke reacties en nawoord Algemene Rekenkamer

Reacties

De minister van Veiligheid en Justitie heeft op 4 februari 2014 gereageerd op ons onderzoek, mede namens de minister van Financiën. Bureau Financieel Toezicht heeft ons op 22 januari laten weten zich aan te sluiten bij die gezamenlijke reactie. De Nederlandsche Bank heeft op 23 januari via de minister van VenJ gereageerd op ons onderzoek; de reactie van De Nederlandsche Bank is een bijlage bij de brief van de minister van VenJ.⁸

De voorzitter van het overleg van Regioburgemeesters heeft op 21 januari 2014 gereageerd, de Raad voor de rechtspraak op 27 januari 2014 en de korpschef van de Nationale politie op 28 januari 2014.

Hieronder vatten wij de belangrijkste punten uit de verschillende reacties samen. De volledige reacties zijn te raadplegen op onze website, www.rekenkamer.nl.

Reactie betrokken ministers en organisaties

Betrokken partijen onderschrijven onze conclusies en aanbevelingen grotendeels. Daarnaast geven de betrokken partijen aan dat ons onderzoek een (te) beperkt beeld geeft van de activiteiten die zij en anderen ondernemen om witwassen te bestrijden. Zo vinden zij dat onze visualisatie van de handhavingsketen een incompleet beeld geeft van de praktijk van witwasbestrijding. Ook missen zij aandacht voor de preventieve activiteiten.

Inzicht in voornaamste witwasrisico's

De ministers van VenJ en van Financiën vinden dat zij inzicht hebben in de voornaamste witwasrisico's, maar dat dit wel verbeterd kan en moet worden. Hiervoor ontwikkelen ze een *National Risk Assessment (NRA) Witwassen*, waarmee ze structureel inzicht kunnen krijgen in de belangrijkste witwasrisico's. Ze verwachten de eerste resultaten van de NRA in 2015.

De korpschef van de Nationale politie merkt op dat het inzicht in de voornaamste witwasrisico's met name verkregen kan worden uit concrete onderzoeksdossiers en dat daardoor niet met zekerheid vastgesteld kán worden of alle gebruikte witwasmethodes en -technieken in beeld zijn. Verder moeten eenduidige criteria vastgesteld worden om de zwaarte van witwasrisico's te bepalen.

Inzicht in effectiviteit witwasbestrijding

De ministers van VenJ en van Financiën zijn het met ons eens dat het van belang is om inzicht te hebben in de activiteiten en resultaten van de witwasbestrijding. Dit inzicht is volgens hen nodig om de witwasbestrijding zo effectief mogelijk in te richten. De ministers hebben hier reeds op ingespeeld door een nieuwe *Beleidsmonitor Witwassen* te (laten) ontwikkelen. De kennis uit het eerste onderzoek naar het ontwikkelen van een witwasmonitor wordt hierbij meegenomen, maar ook de inmiddels door FATF ontwikkelde methodologie om de effectiviteit van het anti-witwasbeleid te beoordelen. De *Beleidsmonitor* zal naar verwachting eind 2014 beschikbaar komen. De ministers menen dat de wijze waarop wij de beschikbare cijfers interpreteren geen recht doet aan

8

Verder bevat de brief van de minister van VenJ als bijlagen ook nog de reacties van twee organisaties die wij niet expliciet om een reactie hadden gevraagd (FIU-Nederland en het College van procureurs-generaal).

de complexiteit van witwassen en de bestrijding daarvan. Hiervoor is volgens hen nader onderzoek nodig dat onderdeel zal uitmaken van de Beleidsmonitor Witwassen.

De aanpak van witwassen kan volgens de regioburgemeesters effectiever. Hiervoor moet volgens hen de komende jaren verder geïnvesteerd worden in de aanpak van witwassen als onderdeel van de gehele aanpak van ondermijnende en georganiseerde criminaliteit. De regioburgemeesters vinden dat de minister(s) en het gezag gezamenlijk moeten bepalen wat de belangrijkste witwasrisico's en prioriteiten zijn. Vervolgens moet in het kader van de integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit regionaal en lokaal, op basis van de daar spelende problematiek, door het gezag de keuze gemaakt worden. De beschikbare informatie over witwasrisico's moet daarom niet alleen bij de ministers terecht komen, maar ook bij het gezag. De ministers dienen op landelijk niveau zorg te dragen voor de verbetering van het toezicht op meldingsplichtige instellingen, voor de benodigde wetgeving en voor voldoende capaciteit en kennis bij alle betrokken organisaties.

De korpschef Nationale politie adviseert om (in de departementale begroting 2015) niet uitsluitend te werken vanuit een vaststaande lijst met bekende witwasrisico's, maar ook ruimte te laten om regionale verschillen te onderkennen. Verder is volgens hem aanvullend onderzoek nodig op basis van de opsporingspraktijk voor een beeld van de effectiviteit van de witwasbestrijding. Dit zou tevens meer inzicht kunnen geven in het belang van de meldketen in het geheel van de witwasbestrijding.

Informatievoorziening aan Tweede Kamer

De ministers zeggen toe de Tweede Kamer te informeren over de uitkomsten van de Beleidsmonitor Witwassen en de National Risk Assessment Witwassen en over wat ze met die uitkomsten gaan doen. De Beleidsmonitor en de NRA Witwassen zullen structureel plaatsvinden en het informeren van de Kamer door de ministers zal deze structuur volgen. Op basis van de eerste onderzoeken zal besloten worden welke frequentie wenselijk is.

Inzicht in rendement meldingen

De conclusie dat inzicht in het rendement van de meldingen van FIU-Nederland ontbreekt, onderschrijven de ministers. Er zijn de afgelopen jaren verbetermaatregelen genomen, maar die hebben niet tot het gewenste resultaat geleid. Verder leggen wij volgens de ministers in ons rapport sterk de nadruk op kwantiteit, terwijl bij de beoordeling en/of verbetering van de effectiviteit van het meldsysteem zowel naar kwantiteit als kwaliteit moet worden gekeken.

De ministers delen onze opvatting dat het begrotingsartikel ten aanzien van de meldketen in het verleden geen inzicht gaf in het presteren van die keten. Voor het jaar 2014 heeft de minister van Veiligheid en Justitie begrotingsartikel 33 dan ook gewijzigd.

Beperkt beeld van de witwasbestrijding

Onze visualisatie van de handhavingsketen geeft volgens alle betrokkenen een incompleet beeld van de praktijk van witwasbestrijding. De ministers geven aan dat de visualisatie weliswaar een indruk geeft van de rol van de betrokken instanties, maar geen goed beeld van de complexiteit van de bestrijding van witwassen. Door de sterke vereenvoudiging van de interactie tussen instanties is de waarde ervan voor met name beleidsbepalers gering. Er is volgens de ministers namelijk geen sprake van een

handhavingsketen, maar in de praktijk meer van een handhavingsnetwerk. In dit netwerk werken partners met elkaar samen in plaats van een eendimensionale "productielijn" zoals hier voorgesteld. De betrokkenen wijzen er op dat naast informatie van FIU-Nederland er nog andere signalen zijn voor het starten van opsporingsonderzoeken naar witwassen. Ook aan preventieve activiteiten, bijvoorbeeld in de toezichtsfeer, is geen aandacht geschonken. Ten slotte zijn er de afgelopen jaren ontwikkelingen geweest die wij niet in het rapport hebben opgenomen, maar die wel een bijdrage leveren aan de verbetering van de bestrijding van witwassen. De minister van VenJ noemt die ontwikkelingen in zijn reactie (zie volledige reactie op www.rekenkamer.nl).

De Raad voor de rechtspraak merkt op dat de wijze waarop wij de zaaksantallen in het rapport presenteren, tot misverstanden kan leiden. Het aantal zaken dat wij presenteren als 'in behandeling' bij de rechterlijke macht, zijn in werkelijkheid zaken van het OM en de rechterlijke macht samen. Dit aantal kan derhalve niet als voorraad van de rechtspraak worden aangemerkt.

Nawoord

We stellen vast dat betrokken partijen de conclusies en aanbevelingen grotendeels onderschrijven. We zien uit naar de werking van de *National Risk Assessment Witwassen* en de *Beleidsmonitor Witwassen* voor het zo effectief mogelijk inrichten en aansturen van de witwasbestrijding. We stellen het op prijs dat de ministers de Tweede Kamer naar aanleiding van die instrumenten structureel gaan informeren over de resultaten van de witwasbestrijding. We verwachten wel dat deze informatie ook terug komt in de begroting en verantwoording van de ministers van VenJ en van Financiën.

Daarnaast is een punt van zorg dat de ministers beloofde verbeteringen tijdig realiseren. Zo zegden de ministers naar aanleiding van ons vorige rapport toe vóór de zomer 2008 een nulmeting en wetenschappelijk onderzoek uit te laten uitvoeren om beter inzicht te krijgen in de prestaties van de opsporingsorganisaties en in de problematiek van de financieel-economische criminaliteit (waaronder witwassen). Aan de hand daarvan zouden zij prestatie-indicatoren opstellen en de extra middelen die zij beschikbaar hebben gesteld nader verdelen. De ministers zouden ook nadere afspraken maken met de toezichthouders en de opsporingsdiensten over de - op risico gebaseerde - prestatiedoelstellingen en capaciteitsinzet. In ons huidige onderzoek moeten we constateren dat bovenstaande toezegging voor witwassen nog niet is nagekomen.

Omdat ons onderzoek een terugblik is op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van ons rapport uit 2008, hebben wij preventieve activiteiten buiten beschouwing gelaten en niet alle ontwikkelingen meegenomen. De door de ministers genoemde ontwikkelingen zijn een goede aanvulling voor een volledig beeld. Naar aanleiding van de reacties hebben we onze visuele weergaven van de witwasbestrijding aangevuld, om meer recht te doen aan de gepleegde inspanningen.

Bijlage I Over witwassen en het bestrijden ervan

Wat is witwassen?

Witwassen houdt in dat illegaal vermogen legaal wordt gemaakt op een dusdanige manier dat de illegale herkomst van het vermogen niet langer zichtbaar is. Witwassen kan op verschillende manieren, onder andere via het legale financiële stelsel. Zo kan illegaal verkregen vermogen via financiële instellingen zoals banken of via financiële dienstverleners zoals notarissen in het legale circuit worden gebracht. Criminelen kunnen zich door witwasconstructies een financieel-economische positie verwerven in de Nederlandse legale economie.

Witwassen kan dus een vermenging van onder- en bovenwereld faciliteren. Ook vormt witwassen een risico voor de integriteit van het financiële stelsel en voor het vertrouwen van de maatschappij in de werking van financiële markten. Dit kan negatieve sociaal-economische gevolgen hebben. Bovendien vormt georganiseerde criminaliteit, waar witwassen onlosmakelijk mee verbonden is, een directe bedreiging voor de openbare orde en veiligheid.

Voorbeeld van een witwasmethode: via de loanbackconstructie

De loanbackconstructie wordt gebruikt om de belasting te ontduiken of om geld uit bijvoorbeeld de handel in verdovende middelen te verhullen. De crimineel leent zijn eigen, door criminaliteit verkregen, vermogen aan zichzelf terug. Voor de buitenwereld lijkt er gewoon sprake te zijn van een leningsovereenkomst tussen twee onafhankelijke partijen. Meestal wordt gewerkt met grensoverschrijdende overboekingen en bankrekeningen in het buitenland. Zo ook in onderstaand voorbeeld.

Een Zeeuwse coffeeshophouder zette veel meer om dan legaal kon worden verantwoord. Het illegale deel van zijn inkomen werd zo omvangrijk dat hij dit wilde investeren in een nieuw te bouwen sportcomplex in zijn gemeente. Hij nam een advocaat in de arm die een ingewikkelde loanbackconstructie opzette.

De advocaat opende een rekening bij banken in Luxemburg en Zwitserland op naam van een Panamese NV. De coffeeshophouder had zelf ook een bankrekening in Zwitserland en stortte daar regelmatig contant geld op. Ook zorgde de coffeeshophouder ervoor dat geld op de derdenrekening* van de advocaat werd gestort, waarna deze het geld overboekte naar de Zwitserse rekening van de Panamese NV.

Uiteindelijk werd na veelvuldig giraal overmaken 27 miljoen euro bijgeschreven op de rekening van een Belgische NV. Deze NV was een door de advocaat opgezette projectontwikkelaar die de bouw van het sportcomplex op zich had genomen. De advocaat trad op als bestuurder van deze NV en bracht de administratie onder bij zijn kantoor. Op die manier wilde de advocaat voorkomen dat het aan het licht zou komen. Voor advocaten geldt beroepsgeheim en zij kunnen zich daarom beroepen op het verschoningsrecht: zij hoeven geen antwoord te geven op vragen van de rechter als ze worden opgeroepen als getuige in een rechtszaak. Door zelf op te treden als bestuurder van de NV maakte de advocaat misbruik van zijn verschoningsrecht.

(KLPD, 2013)

* geblokkeerde rekening waarop geld kan worden gestort dat toekomt aan derden

Beleidsdoelstellingen bestrijden witwassen

De beleidsdoelstellingen van de minister van Financiën en de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) zijn gericht op:

- het voorkomen van integriteitsinbreuken bij (financiële) instellingen;
- het tegengaan dat cliënten (financiële) instellingen misbruiken om geld wit te wassen;
- het effectief en doelmatig opsporen en vervolgen van criminaliteit.

Een belangrijk uitgangspunt van het beleid tegen witwassen is dat misdaad niet mag lonen. Instrumenten die onder andere worden ingezet om crimineel vermogen af te pakken zijn het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel en het verbeurd verklaren van in beslag genomen vermogen.

De aandacht van het kabinet voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit, waar witwassen naast fraude onder gerekend wordt, is vanaf 2008 toegenomen. Op 1 april 2008 is onder kabinet-Balkenende IV het programma 'Financieel Economisch Opsporen Politie' (FinEc) van start gegaan (Justitie, 2007). Het doel van dit programma was onder meer dat de politie financieel-economische criminaliteit beter zou herkennen en slimmer en vaker zou aanpakken. De politie moest daarom met specialisten worden uitgebreid, de ontnemingsresultaten moesten worden verbeterd (meer afpakken dan investeren) en de samenwerking tussen de organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van financieel-economische criminaliteit moest beter. Met het programma 'FinEc Politie' werd in 2008 € 5,5 miljoen, in 2009 € 8,5 miljoen, in 2010 € 10 miljoen en in 2011 en verder € 13 miljoen per jaar extra uitgegeven, bovenop de reguliere uitgaven aan de politie. Vanaf 2012 maakt het budget voor het programma FinEc Politie onderdeel uit van de reguliere uitgaven van de minister van VenJ aan de politie.

De versterking van het financieel opsporen is door de kabinetten-Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher gecontinueerd en geïntensiveerd in het ketenprogramma *Afpakken* van crimineel vermogen (VenJ, 2011). Dit programma is bedoeld om nog meer vermogen van criminelen af te pakken, onder meer door:

- uitbreiding van de capaciteit van de strafrechtketen (politie, Openbaar Ministerie, rechtspraak);
- bevordering van innovatief werken;
- betere samenwerking tussen partners binnen en buiten de strafrechtketen.

Het ketenprogramma *Afpakken* had een budget van € 10 miljoen in 2011 en € 15 miljoen in 2012.⁹ Voor 2013 en volgende jaren is dat € 20 miljoen. Deze bedragen komen bovenop de reguliere uitgaven aan de strafrechtketen.

Organisatie van de bestrijding van witwassen

Bij het bestrijden van witwassen is een aantal activiteiten te onderscheiden: signaleren, opsporen, vervolgen en sanctioneren. De publieke organisaties die betrokken zijn bij deze activiteiten vormen samen de handhavingsketen.

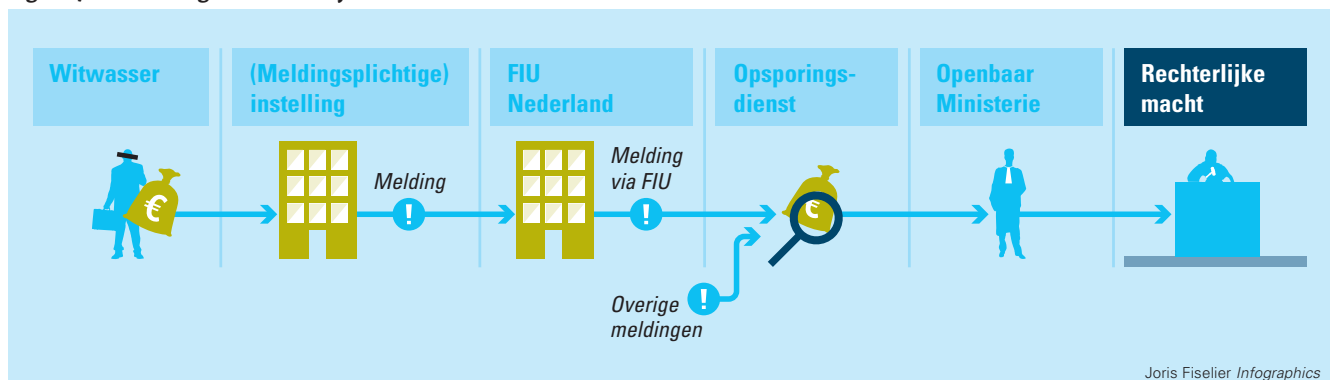
9

De Algemene Rekenkamer constateerde overigens in haar verantwoordingsonderzoek over 2012 dat de doelstelling van de minister van VenJ om door een jaarlijkse extra investering van 10 miljoen euro driemaal zoveel geld binnen te halen niet realistisch lijkt. <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2012/venj/beleidsinformatie>

Signaleren

Het signaleren van witwassen speelt een centrale rol in de bestrijding van witwassen. Hiervoor is een meldings- en identificatieplicht ingesteld voor bepaalde bedrijven en instellingen die een verhoogde kans hebben om in aanraking te komen met witwassers. Deze bedrijven en instellingen moeten hun klanten kunnen identificeren in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT). Ook moeten zij transacties die op basis van indicatoren voortkomend uit de WWFT als ongebruikelijk aan te merken zijn, melden bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU)-Nederland.

Figuur 7 handavingsketen bestrijden witwassen

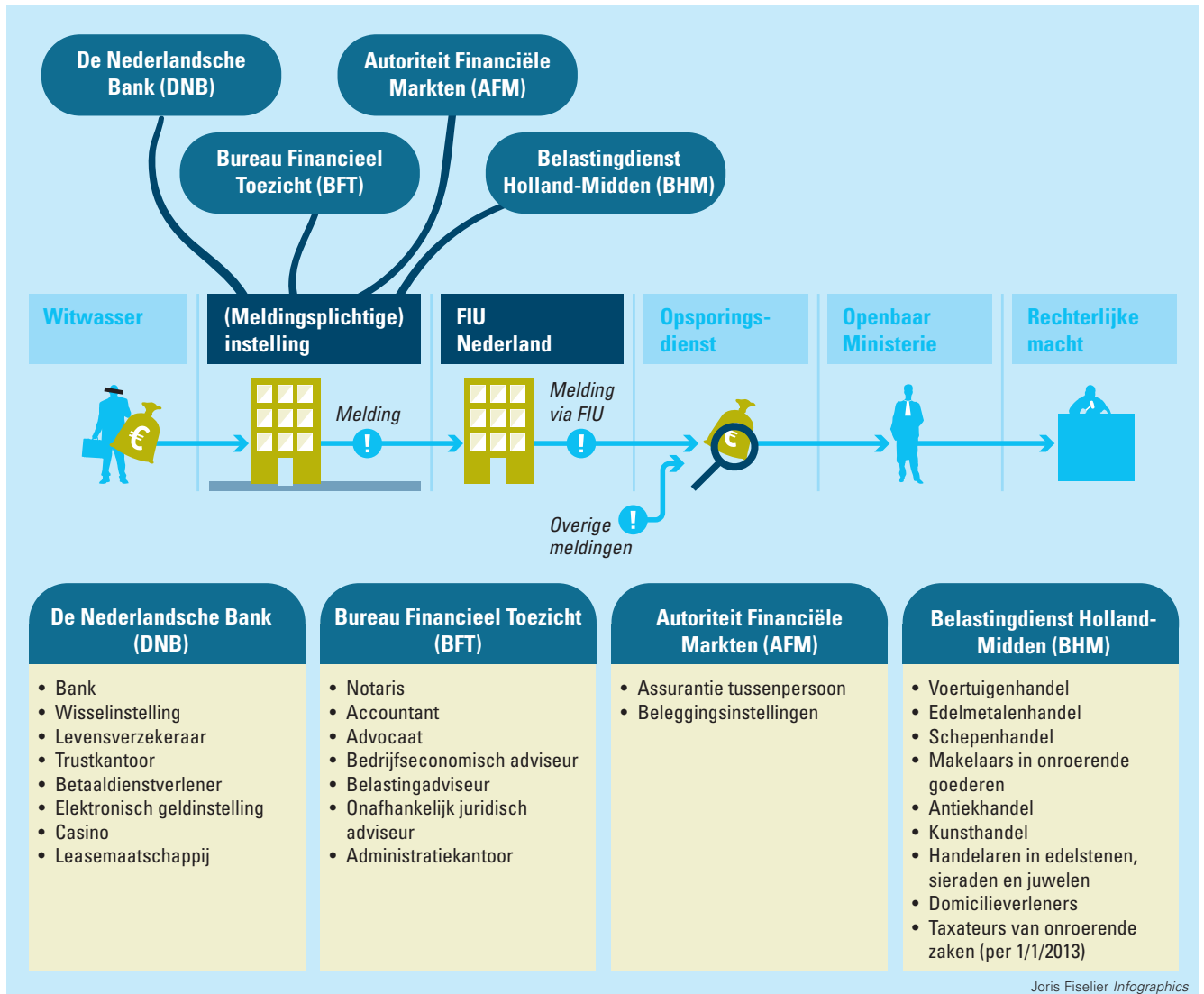


Toezicht op meldingsplichtige instellingen

Vanwege de belangrijke rol die meldingsplichtige instellingen spelen bij het signaleren van witwassen zijn er toezichthouders aangewezen die beoordelen of deze private partijen de meldings- en identificatieplicht naleven. De minister van Financiën en de minister van VenJ zijn verantwoordelijk voor het toezicht op meldingsplichtige partijen en hebben hiervoor vier toezichthouders aangewezen. Bureau Financieel Toezicht valt primair onder de verantwoordelijkheid van de minister van VenJ, de andere onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën.

In figuur 8 zijn de bedrijven en instellingen met een meldings- en identificatieplicht opgenomen.

Figuur 8 meldingsplichtige organisaties en hun toezichthouders



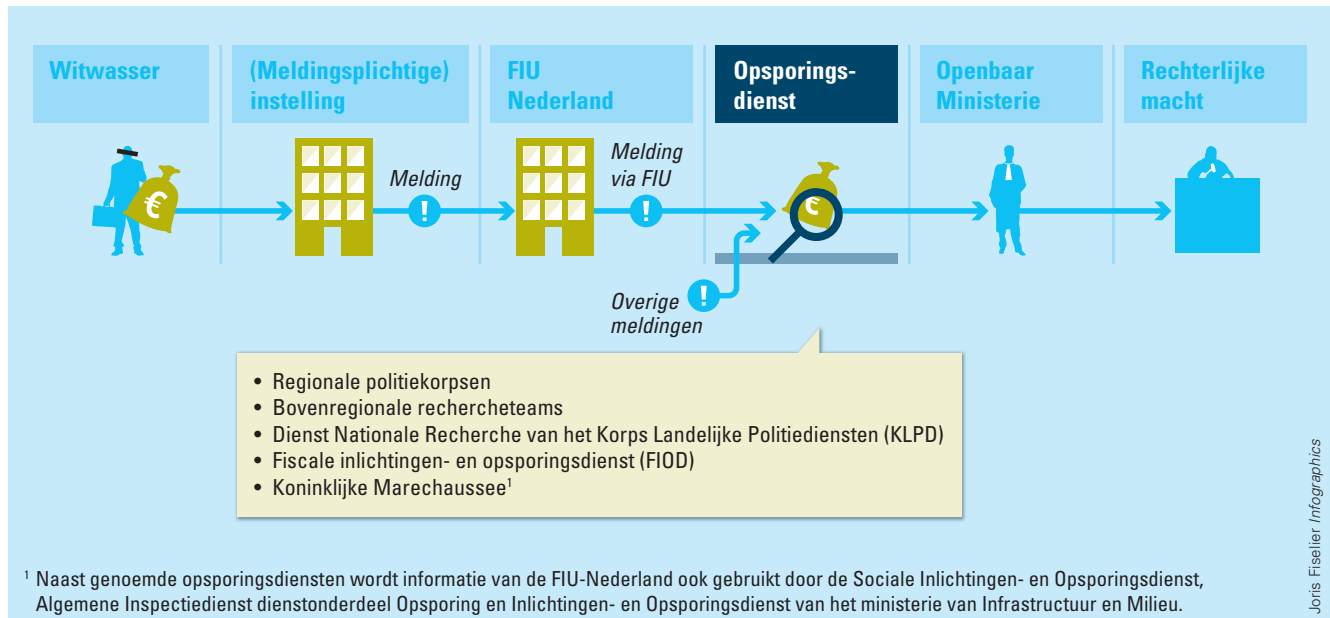
Belastingdienst Holland-Midden (BHM) heet per 1 januari 2013 Belastingdienst/ Bureau Toezicht wwft.

Toezichthouders kunnen zelf ook signalen over mogelijk verdachte transacties opvangen. Naast de meldingsplichtige instellingen en de toezichthouders leveren ook opsporingsdiensten en overheidsdiensten als de Belastingdienst, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Douane signalen van witwassen aan FIU-Nederland.

Opsporen

De FIU-Nederland analyseert de aangeleverde informatie en stelt de transacties die als verdacht aangemerkt kunnen worden ter beschikking van opsporingsdiensten.

Figuur 9 handavingsketen bestrijden witwassen: opsporen

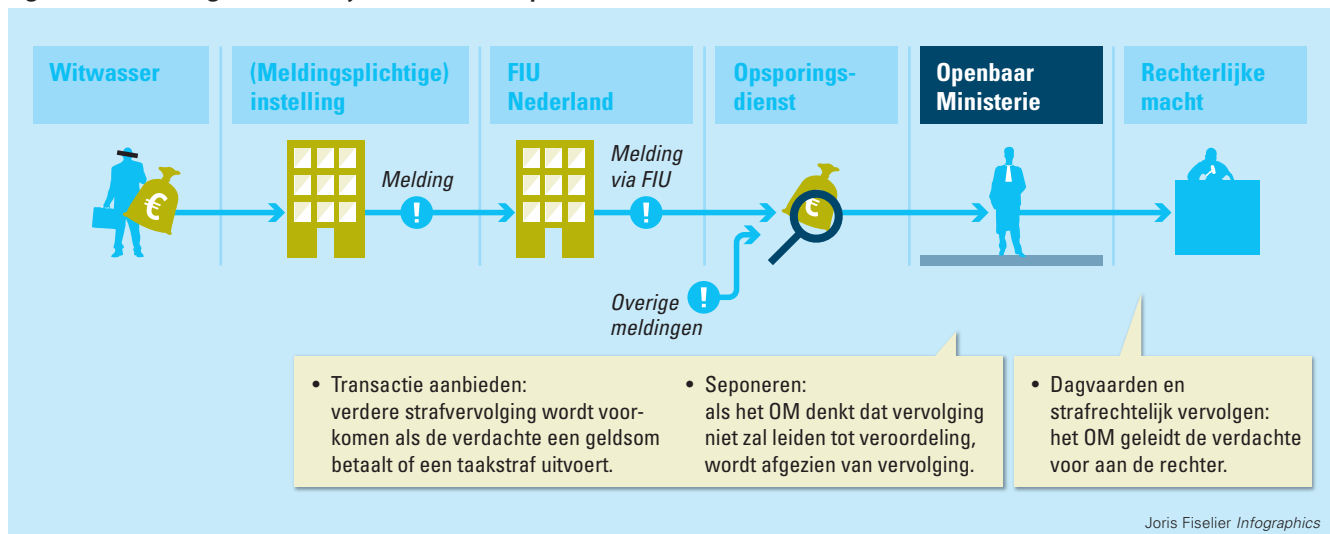


Opsporingsdiensten kunnen een onderzoek instellen op basis van informatie van de FIU-Nederland en op basis van eigen signalen. Als zij strafbare feiten vaststellen, leggen ze deze vast in een proces-verbaal. Het proces-verbaal gaat naar het Openbaar Ministerie (OM). Vanaf 1 januari 2013 zijn de regionale politiekorpsen, bovenregionale rechercheteams en het KLPD opgegaan in de Nationale politie.

Vervolgen en sanctioneren

De volgende stap in de bestrijding van witwassen is vervolgen en sanctioneren. Het OM beslist wat er gebeurt met de strafbare feiten die de opsporingsdiensten hebben aangeleverd.

Figuur 10 handavingsketen bestrijden witwassen: Openbaar Ministerie



De Rechtspraak vormt de laatste schakel in de handhavingsketen voor het bestrijden van witwassen. Het aantal witwaszaken dat voor de rechter wordt aangebracht, wordt bepaald door wat de voorgaande schakels van de handhavingsketen voortbrengen. Wanneer het tot een strafrechtelijke vervolging komt, beslist de rechter over het verdere verloop. Als de rechter de verdachte schuldig acht, kan hij een vrijheidsstraf, een werkstraf of een geldboete opleggen.

Stappen in het bestrijden van witwassen; een voorbeeld

Signaleren

Een geldwisselkantoor in Amsterdam krijgt te maken met verschillende klanten die vlak voor of vlak na elkaar kleine coupures omwisselen naar grote. Zij blijven hierbij elke keer net onder de meldgrens van € 15.000. Het geldwisselkantoor vindt deze transacties ongebruikelijk en besluit het te melden aan de FIU-Nederland.

De FIU-Nederland voert een netwerkanalyse uit waaruit blijkt dat er in dezelfde periode nog twee geldwisselkantoren zijn in Amsterdam die van dezelfde klanten ongebruikelijke transacties hebben gemeld.

Opsporen

De FIU-Nederland presenteert de netwerkanalyse aan het bureau Financieel-economische recherche van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland, dat besluit een onderzoek te starten. Afgetapte telefoongesprekken en politieobservaties brengen aan het licht dat er een netwerk actief is dat geldbedragen naar Zuid-Amerika smokkelt. Naar aanleiding van het onderzoek neemt de politie ongeveer € 2,7 miljoen in beslag. Ook arresteert zij zes verdachten. Uit de aangetroffen administratie, die een periode van drie maanden beslaat, valt af te leiden dat het netwerk in één kwartaal mogelijk zo'n € 18 miljoen aan contanten naar het buitenland heeft gesmokkeld.

Vervolgen en sanctioneren

De rechtbank veroordeelt de zes verdachten voor witwassen en verklaart het in beslag genomen geld verbeurd. De sancties die worden opgelegd variëren van een geldboete tot zes jaar celstraf. (FIU-Nederland, 2006)

Internationale verplichtingen

Veel van de beleidsmaatregelen die in Nederland zijn getroffen om witwassen te bestrijden vloeien direct voort uit internationale richtlijnen en verdragen waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd. De belangrijkste zijn de 40 aanbevelingen van de *Financial action task force on money laundering* (2012) en de richtlijnen van de Europese Unie (EU) ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (2005).

Aanbevelingen financial action task force (FATF)

De *Financial action task force* (FATF) is een toonaangevend intergouvernamenteel samenwerkingsverband van landen met belangrijke financiële centra dat zich bezighoudt met de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Hiervoor zijn in totaal 40 aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen worden periodiek aangepast en aangescherpt en vormen de grondslag voor wederzijdse evaluaties van deelnemende landen.

FATF-evaluatie Nederland

Nederland is in 2010 getoetst op de naleving van de destijds geldende FATF-aanbevelingen (van oktober 2004). De FATF heeft tekortkomingen gesignaleerd en daarvoor een groot aantal aanbevelingen geformuleerd (FATF, 2011). De ministers van Financiën en van VenJ hebben de Tweede Kamer op 4 maart 2011 geïnformeerd over de uitkomsten van de FATF-evaluatie (Financiën, 2011).

De FATF constateerde onder meer de volgende tekortkomingen:

- Volgens de WWFT moeten meldingsplichtige instellingen alle ongebruikelijke transacties melden en onder bepaalde omstandigheden een cliëntenonderzoek doen. De WWFT is echter niet duidelijk over hoe en wanneer een cliëntenonderzoek moet plaatsvinden.
- De wijze waarop de FIU-Nederland de grote hoeveelheid ongebruikelijke transacties analyseert is volgens de FATF niet efficiënt en de governance van de FIU-Nederland moet anders om de onafhankelijkheid van de FIU-Nederland beter te waarborgen.

In februari 2013 rapporteerden de verantwoordelijk ministers aan de FATF over de stand van zaken met betrekking tot het opvolgen van de aanbevelingen in het evaluatierapport (Financiën, 2013). Een belangrijk deel van de tekortkomingen zijn volgens de ministers ondervangen. Zo is per 1 januari 2013 een herziene WWFT in werking getreden waarmee onder meer onduidelijkheden rond het cliëntenonderzoek zijn weggenomen en is met terugwerkende kracht per 1 januari 2013 de governance van de FIU-Nederland aangepast (Staatscourant, 2013).

Herziening FATF-aanbevelingen

Begin 2012 zijn de aanbevelingen van de FATF herzien (FATF, 2012). Daar waar de oude aanbevelingen vooral gericht waren op het in beleid verankeren van witwasbestrijding, zijn de nieuwe aanbevelingen gericht op de aandacht voor de effectiviteit van de witwasbestrijding. Een belangrijke aanpassing is bijvoorbeeld dat de bestrijding van witwassen gebaseerd moet zijn op een risicoanalyse (*national risk assessment*). Landen moeten de witwasrisico's voor hun land kennen en de bestrijding daarop aanpassen. De effectiviteit van de witwasbestrijding moet worden vergroot door de inzet van middelen te laten afhangen van de aard en omvang van witwasrisico's.

Begin 2013 heeft de FATF een nieuwe methodologie vastgesteld waarmee landen de naleving van de nieuwe FATF aanbevelingen en de effectiviteit van het systeem ter voorkoming en bestrijding van witwassen kunnen vaststellen (FATF, 2013). De nieuwe methodologie zal vanaf 2014 worden gehanteerd bij de wederzijdse evaluaties. Nederland heeft meegewerkt aan het formuleren van de methodologie.

Richtlijnen Europese Unie

De EU heeft de aanbevelingen van de FATF gebruikt als uitgangspunt voor een richtlijn tegen witwassen. Lidstaten van de EU zijn verplicht om de richtlijn om te zetten in nationale wet- en regelgeving. De ruimte voor Nederland om een eigen beleid te voeren ten aanzien van het bestrijden van witwassen is daarmee beperkt. Nederland heeft de Europese witwasrichtlijn (EU, 2005) verwerkt in de WWFT. Op dit moment wordt gesproken over een Commissievoorstel voor een herziening van de witwasrichtlijn gebaseerd op de nieuwe FATF-richtlijnen uit februari 2012. (EU, 2013)

Bijlage 2 Gebruikte afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AID-DO	Algemene Inspectiedienst dienstonderdeel Opsporing
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BHM	Belastingdienst Holland-Midden
BRT	Bovenregionaal Recherche Team
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DNB	De Nederlandsche Bank
EU	Europese Unie
FATF	Financial Action Task Force
FEC	Financieel Expertise Centrum
FinEc	Financieel Economische Criminaliteit
FIOD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst
FIU-Nederland	Financial Intelligence Unit-Nederland
I&M-IOD	Inlichtingen- en Opsporingsdienst van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ICOV	Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
IVT	Intranet Verdachte Transacties
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LOVJ	Landelijk Officier van Justitie
NOVA	Nederlandse Orde van Advocaten
OM	Openbaar Ministerie
OT	Ongebruikelijke transacties
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
venJ	Veiligheid en Justitie
VT	Verdachte transacties
VIC	Vastgoed Intelligence Centre
Wft	Wet Financieel Toezicht
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WWFT	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Bijlage 3 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2008). *Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 477, nrs. 1-2. Den Haag.

CPB (2013). <http://www.cpb.nl/cijfer/kortetermijnraming-juni-2013>, geraadpleegd op 8 augustus 2013.

EU (2005). Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. (PBEU L 309). Brussel: Europese Unie.

EU (2013). Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. 45 final, 2013/0025 (COD). Brussel: Europese Unie.

FATF (2010). *Global Money Laundering & Terrorist Financing Threat Assessment. A view of how and why criminals and terrorists abuse finances, the effect of this abuse and the steps to mitigate these threats*. Parijs, July 2010.

FATF (2011). *Mutual Evaluation Report. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. The Netherlands*. Parijs, 25 February 2011.

FATF (2012). *The FATF Recommendations. International standards on combating money laundering and the financing of terrorism and proliferation*. Parijs, February 2012.

FATF (2013). *Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems*. Parijs, February 2013.

FEC (2010). *Jaarplan 2011*. Amsterdam: Financieel Expertisecentrum.

FEC (2012). *Jaarverslag 2011*. Amsterdam: Financieel Expertisecentrum.

Financiën (2010). *Verslag plenaire vergadering FATF juni 2010*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2011). *Verslag plenaire vergadering FATF februari 2011*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2013). *Follow-up report submitted by the Netherlands*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

FIU-Nederland (2006). *Jaaroverzicht 2005 en vooruitblik 2006 Meldingen Ongebruikelijke transacties*. Zoetermeer: eigen beheer.

FIU-Nederland (2013). *Jaaroverzicht 2012*. Zoetermeer: eigen beheer.

KLPD (2013). *Witwassen. Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: Korps landelijke politiediensten.

IVENJ (2012). *Follow the money*. Onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijk programma FinEc Politie. Den Haag: eigen beheer.

Justitie (2007). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 911, nr. 10. Den Haag.

OM (2012). *Eindrapportage Intensiveringsprogramma's 2008-2011*. Den Haag: Openbaar Ministerie.

Rutte-Asscher (2012). *Bruggen slaan*. Regeerakkoord VVD - PvdA. Den Haag.

Staatsblad (2009). *Besluit van 3 juli 2009, houdende bepalingen inzake de overeenkomstige toepassing van de Wet politiegegevens op de verwerking van persoonsgegevens door een dienst van een publiekrechtelijk lichaam die is belast met de opsporing van strafbare feiten (Besluit politiegegevens bijzondere opsporingsdiensten)*. Jaargang 2009: 305.

Staatscourant (2012). *Convenant inzake de samenwerking bij het tegengaan van ontoelaatbaar gedrag van accountants tussen de Belastingdienst en het Bureau Financieel Toezicht*, nr. 12056, 19 juni 2012.

Staatscourant (2013). *Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 16 mei 2013, nr. 382509, houdende instelling van de Financial Intelligence Unit – Nederland (Instellingsbesluit FIU-Nederland 2013)*, nr. 13691, 24 mei 2013.

Tillaart, J, van den, J. Stouten en G. Homburg (2012). *Naar een beleidsmonitor bestrijding witwassen*. Regioplan, Amsterdam

UNODC (2011). *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes (research report)*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

VENJ (2011). *Bestrijding georganiseerde criminaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 911, nr. 51. Den Haag.

Onderzoeksteam

Dhr. drs. N. Donker (projectleider)

Mw. I.M. van Buggenum

Mw. drs. F.T.G. de Graaf

Dhr. drs. E.C. Jongsma

Voorlichting

Afdeling Communicatie

Postbus 20015

2500 EA Den Haag

telefoon (070) 342 44 00

voorlichting@rekenkamer.nl

www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers

Foto: Goos van der Veen / Hollandse Hoogte

Den Haag, februari 2014