



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Cahier 2017-13

National Risk Assessment Witwassen

H.C.J. van der Veen
L.F. Heuts

Cahier

De reeks Cahier omvat de rapporten van onderzoek dat door en in opdracht van het WODC is verricht.

Opname in de reeks betekent niet dat de inhoud van de rapporten het standpunt van de Minister van Justitie en Veiligheid weergeeft.

Inhoud

Afkortingen — 5

Samenvatting — 7

1 Inleiding — 13

- 1.1 Aanleiding van het onderzoek — 13
- 1.2 Wat is witwassen? — 13
- 1.3 Doel en onderzoeksvragen — 14
- 1.4 Beperkingen van deze eerste NRA — 15
- 1.5 Leeswijzer — 15

2 Onderzoeksmethodiek — 17

- 2.1 Sleutelbegrippen van de NRA — 17
- 2.2 Uitvoering NRA binnen ISO 31000 raamwerk — 19
- 2.3 Ingezette methoden — 20
- 2.4 Fase 1: contextanalyse — 22
- 2.5 Fase 2: risico-identificatie — 22
 - 2.5.1 Inventarisatie van dreigingen — 22
 - 2.5.2 Eerste expertmeeting — 23
 - 2.5.3 Inventarisatie beschikbaarheid data over geïdentificeerde risico's — 26
- 2.6 Fase 3: risicoanalyse — 27
 - 2.6.1 Tweede expertmeeting — 27
 - 2.6.2 Validerende interviews — 28

3 Wat maakt Nederland kwetsbaar voor witwassen? — 29

- 3.1 Witwasrisico's Nederland volgens eerder onderzoek — 29
- 3.2 Kenmerken van Nederland — 31
 - 3.2.1 Geografische en demografische kenmerken — 31
 - 3.2.2 Economische kenmerken — 31
- 3.3 Criminaliteitsvormen die voorafgaan aan witwassen — 33
- 3.4 Factoren die Nederland minder kwetsbaar maken voor witwassen — 35

4 Risico's op het terrein van witwassen — 37

- 4.1 Inleiding — 37
- 4.2 Witwaskanalen en witwasmethoden — 39
 - 4.2.1 Witwaskanalen — 39
 - 4.2.2 Witwasmethoden — 43
- 4.3 Identificatie van tien risico's met grootste potentiële impact — 45
 - 4.3.1 Aanvullen en aanpassen van longlist — 46
 - 4.3.2 Identificatie van de tien risico's — 47
 - 4.3.3 Inschatting potentiële impact van risico's — 50
- 4.4 Beschikbaarheid van data over de geïdentificeerde risico's — 51

5 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium — 53

- 5.1 Organisatie van de preventie en repressie van witwassen — 53
- 5.2 Het beschikbare beleidsinstrumentarium — 55
- 5.3 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium — 58
 - 5.3.1 Bepalen van de belangrijkste beleidsinstrumenten per risico — 58
 - 5.3.2 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium — 61

6 Conclusies — 63

- 6.1 Beantwoording van onderzoeksvragen — 63
- 6.2 Evaluatie van eerste NRA — 67
- 6.3 Lessen voor de volgende NRA — 70

Summary — 73

Literatuur — 79

Bijlagen

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie — 85
- 2 Lijst van geïnterviewden — 87
- 3 Lijst van deelnemers expertmeetings — 89
- 4 Scripts expertmeetings — 91
- 5 Resultaten eerste expertmeeting — 99
- 6 Resultaten tweede expertmeeting — 107

Afkortingen

ABN AMRO	Algemene Bank Nederland, Amsterdam-Rotterdam bank
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
AMLC	Anti Money Laundering Centre
ANBI	Algemeen Nut Beogende Instelling
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BNP	Bruto Nationaal Product
BTW	Bureau Toezicht Wwft
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIA	Central Intelligence Agency
CPI	Corruption Perceptions Index
DNB	De Nederlandsche Bank
DLR	Dienst Landelijke Recherche
ECOLEF	Economic and Legal Effectiveness of Anti Money Laundering and Combating Terrorist Financing Policy (onderzoek van de Universiteit Utrecht)
EU	Europese Unie
EVA	Externe Verwijzingsapplicatie
FATF	Financial Action Task Force
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIU-Nederland	Financial Intelligence Unit - Nederland
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
GDR	Group Decision Room
IARM	Identifying and Assessing the Risk of Money laundering in Europe (onderzoek gecoördineerd door Transcrime)
iCOV	infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
IMF	International Monetary Fund
INCSR	International Narcotics Control Strategy Report
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ING	Internationale Nederlanden Groep
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
ISO 31000	Risico Management volgens de standaarden van de International Organization for Standardization
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
KOA	Kansspelen op Afstand
Ksa	Kansspelautoriteit
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
MCA	Multi Criteria Analyse
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
NDB	Nationaal Dreigingsbeeld
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NRA	National Risk Assessment
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
NVGTK	Nederlandse Vereniging voor Geldtransactiekantoren
NVM	Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OM	Openbaar Ministerie

PEP	Politically Exposed Person
PESTLE	Methode voor contextanalyse waarbij rekening wordt gehouden met de kenmerken Political, Economic, Social, Technological, Legal and Environmental
RABO	Raiffeissen Bank, Boerenleenbank
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
SEO	SEO Economisch Onderzoek
SNRA	Supra National Risk Assessment
TBML	Trade-Based Money Laundering
UBO	Ultimate Beneficial Owner
US	United States (of America)
VFN	Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland
VS	Verenigde Staten
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wft	Wet op het financieel toezicht
WTR	Wire Transfer Regulation
Wtt	Wet toezicht trustkantoren
WvS	Wetboek van Strafrecht
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

Samenvatting

Achtergrond onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en repressie van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen door de Financial Action Task Force (FATF) en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF is een intergouvernamenteel orgaan, opgericht door de G-7 in 1989, dat zich richt op het op mondiaal niveau voorkomen en bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel. Leden van de FATF, waaronder Nederland, hebben zich gecommitteerd aan de veertig FATF-aanbevelingen ter preventie en repressie van witwassen, terrorismefinanciering en proliferatiefinanciering en maatregelen ten aanzien van de verbetering van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking op die terreinen. De aanbevelingen bevatten ook verplichtingen ten aanzien van het strafrechtelijke instrumentarium om witwassen te bestrijden. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van die (wettelijke) regels door middel van peer reviews. Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de vierde anti-witwasrichtlijn. Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten – kort gezegd – risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen.

Het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie¹ hebben het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd de eerste NRA uit te voeren. Doel van deze NRA is het in kaart brengen van de tien risico's op het terrein van witwassen met de grootste potentiële impact en van de 'weerbaarheid' van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en repressie van witwassen. Bij 'weerbaarheid' gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium (onder meer wet- en regelgeving), waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de risico's worden tegengegaan. In deze eerste NRA worden ook enkele geleerde lessen waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening gehouden kan worden, beschreven.

Parallel aan de uitvoering van deze NRA heeft het WODC een NRA op het terrein van terrorismefinanciering uitgevoerd. In de NRA's is dezelfde onderzoeksmethodiek gehanteerd en zijn veelal dezelfde expertorganisaties betrokken.

Wat is witwassen?

Bij witwassen kunnen een juridische en een economische benadering worden onderscheiden. Witwassen in juridische zin is het verbergen of verhullen van de werkelijke aard, herkomst, vindplaats, vervreemding of verplaatsing van een voorwerp of het verbergen of verhullen wie de rechthebbende is of het voorwerp voorhanden heeft, terwijl er wetenschap is of er redelijkerwijs een vermoeden zou moeten zijn dat het voorwerp onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit enig misdrijf. In de economische benadering wordt het proces beschreven; het richt zich op de wijze waarop geld met

¹ Bij het aantreden van kabinet Rutte III op 26 oktober 2017 kreeg het ministerie van Veiligheid en Justitie een nieuwe naam: ministerie van Justitie en Veiligheid. Omdat de NRA voor deze naamwijziging was afgerond, hanteren we in dit rapport de eerdere naam van dit ministerie.

criminele oorsprong in het legale geldcircuit wordt teruggebracht en in economische zin wordt aangewend, zodanig dat de oorsprong van het geld wordt verhuld. In het proces van witwassen worden veelal drie fasen onderscheiden:

- Plaatsing: het geld wordt in het financiële systeem gebracht;
- Verhulling: de herkomst van het criminele geld wordt verborgen;
- Integratie: het geld wordt geïnvesteerd in legale projecten, objecten of goederen.

Aan het witwassen van geld gaat een vorm van criminaliteit vooraf, bijvoorbeeld de gronddelicten drugshandel, mensenhandel, diefstal, sociale of fiscale fraude. Om crimineel geld wit te wassen wordt gebruikgemaakt van verschillende kanalen, zoals banken, betaaldienstverleners en vastgoed. Binnen deze kanalen kunnen diverse methoden worden toegepast die zijn te verbinden aan de bovengenoemde witwasfasering.

Onderzoeksmethodiek

De gehanteerde onderzoeksmethodiek voor deze eerste NRA heeft een kwalitatief karakter waarbij de oordelen en inschattingen van experts leidend zijn geweest. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Nederland zijn geschetst die van invloed worden geacht op het wel of niet vóórkomen van witwassen. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op het terrein van witwassen is/zijn:
 - een uitgebreide literatuurstudie verricht (bestudering van zes buitenlandse NRA's, de Europese Supra National Risk Assessment, het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017-2021 en overige relevante rapporten);
 - een mailenquête uitgezet onder vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers op het terrein van witwassen, evenals koepel-/brancheorganisaties van instellingen die ongebruikelijke transacties moeten melden. Deze organisaties worden in deze rapportage aangeduid als 'expertorganisaties'²;
 - interviews afgenomen met wetenschappers en vertegenwoordigers van expertorganisaties.
- Er heeft een eerste expertmeeting plaatsgevonden waarin vertegenwoordigers van expertorganisaties de witwasrisico's met de volgens hen grootste potentiële impact hebben geïdentificeerd. Ook hebben zij de potentiële impact van die risico's ingeschat.
- Op een later moment is een mailenquête uitgezet onder de deelnemers aan de eerste expertmeeting, waarin gevraagd werd welke bestaande data iets zeggen over de mate waarin de tien geïdentificeerde risico zich daadwerkelijk voordoen. Ook is gevraagd of deze data beschikbaar zijn (voor derden) en op basis van welke – nu ontbrekende – data iets gezegd kan worden over de mate waarin de risico's zich daadwerkelijk voordoen.
- In een tweede expertmeeting hebben vertegenwoordigers van expertorganisaties de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van de tien risico's beoordeeld.

² Het gaat om een groot aantal organisaties waaronder het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, de Financial Intelligence Unit – Nederland, het Anti Money Laundering Centre, De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten.

- In de eindfase van het onderzoek zijn validerende interviews met sleutelexperts afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij de geïdentificeerde risico's herkennen en of er belangrijke risico's ontbreken.

Wat maakt Nederland kwetsbaar voor witwassen?

Nederland is volgens verschillende studies kwetsbaar voor witwassen vanwege de open, op handel gerichte economie, de enorme en internationaal georiënteerde financiële sector en de omvang van de criminele opbrengsten uit fraude (waaronder belastingfraude) en illegale drugs. Het betreft de conclusies die de FATF al in 2011 trok in haar *Mutual Evaluation Report*. Deze resultaten werden bevestigd in onderzoek en publicaties van andere instituten die daarna verschenen, ook in recente publicaties uit 2017. Hieraan toegevoegd worden de resultaten van het Transcrime project *Identifying and Assessing the Risk of Money laundering in Europe* (IARM) waarin in Nederland de sectoren kansspelen, horeca en kunst- en entertainment naar voren komen als sectoren die kwetsbaar zijn voor witwassen vanwege betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit, het vóórkomen van fraudulente activiteiten, cashintensiviteit en onduidelijkheden over de uiteindelijk begunstigten ofwel *Ultimate Beneficial Owner* (UBO's). Dit laatste element komt ook naar voren in een recent rapport van Transparency International Netherlands, waarin wordt geoordeeld dat Nederland nog tekortschiet op de centrale registratie van UBO's.

Nederland beschikt overigens ook over enkele kenmerken die dit land – in vergelijking met andere landen – juist minder kwetsbaar maken voor witwassen. Zo is de omvang van de georganiseerde criminaliteit er relatief gering en komen zwarte markten voor smokkelwaar nauwelijks voor.

Risico's op het terrein van witwassen

De tien risico's met de grootste potentiële impact zijn in een expertmeeting door vertegenwoordigers van expertorganisaties geselecteerd uit een longlist van dreigingen op het terrein van witwassen. Die longlist is door de experts in twee stappen teruggebracht tot de tien risico's met de volgens hen grootste potentiële impact. Vervolgens hebben de experts in twee rondes de potentiële impact van de risico's ingeschat aan de hand van een Multi Criteria Analyse (MCA).

Tabel S.1. geeft de tien grootste witwasrisico's volgens experts weer, waarbij de ingeschatte potentiële impact van de risico's geclusterd wordt weergegeven. Hiervoor is gekozen omdat het maximum- en het minimumrisiconiveau van de risico's niet heel ver uiteen lopen, een aantal risiconiveaus dicht bij elkaar ligt en niet alle inschattingen van de experts volledig zijn onderbouwd of onderbouwd konden worden. Witwassen via financiële instellingen komt als risico met de hoogste potentiële impact naar voren. Experts beoordeelden de potentiële risico's van misbruik van de diensten van banken als hoogst vanwege het vele geld dat er in deze financiële sector omgaat.

Tabel S.1 De tien witwasrisico's met de volgens experts grootste potentiële impact

Risico	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	71 t/m 75
Witwassen via betaaldienstverleners	61 t/m 70
Witwassen via trustkantoren	
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	55 t/m 60
Trade-Based Money Laundering	
Witwassen via fiscaal gedreven/complexе vennootschapsrechtelijke structuren	
Witwassen via virtuele valuta	
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	

In de expertmeeting is vooral stilgestaan bij de risico's op het terrein van witwassen die volgens deelnemers *op dit moment* spelen. Met betrekking tot mogelijke 'toekomstige risico's' is gedurende de expertmeeting en ook in verdiepende interviews beperkt informatie verkregen. Een mogelijk toekomstig risico waarop is gewezen, heeft betrekking op de 'nieuwe economie' met als basis mondiale technologische veranderingen, zoals internet en telecom. Met de komst van nieuwe (technologische) producten en diensten ontstaan ook nieuwe witwasmogelijkheden voor criminelen. Eén van de tien risico's die tijdens de expertmeetings zijn geïdentificeerd, heeft een 'toekomstig' karakter, namelijk witwassen via virtuele valuta. Omdat de experts dit risico in hun praktijk nog nauwelijks daadwerkelijk hebben geconstateerd, laat de onderbouwing van het witwasrisico te wensen over. De aandacht die onder meer de zeer hoge trendmatige waardeestijging genereert en de (nog) beperkte weerbaarheid van het instrumentarium om op het risico in te grijpen, maakt dat virtuele valuta zijn aangemerkt als mogelijk toekomstig witwasrisico.

Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en/of repressie van witwassen omvat de relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale, nationale en lokale wet- en regelgeving, sectorale en branchegerichte regelgeving en regelgeving op organisatieniveau. Deze NRA beoogde niet om een compleet overzicht van alle beleidsinstrumenten weer te geven; in het onderzoek is ingegaan op het beleidsinstrumentarium dat door vertegenwoordigers van expertorganisaties is genoemd in de tweede expertmeeting.

Wat betreft nationale wet- en regelgeving vormt de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme een belangrijk instrument ter preventie van witwassen. De wet legt een aantal verplichtingen op aan financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen: zo zijn zij verplicht onderzoek te doen naar cliënten (identificatieplicht en het vaststellen van de uiteindelijke begunstigde) dat bij verhoogde witwasrisico's aangescherpt dient te worden en moeten zij ongebruikelijke transacties van cliënten melden bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland). Andere nationale wet- en regelgeving die een rol spelen bij de preventie en/of repressie van witwassen, zijn onder andere de Wet op het financieel toezicht (die het toezicht op de financiële sector in Nederland regelt), het Wetboek van

Strafrecht, de Wet toezicht trustkantoren (die primair gericht is op de bevordering van de integriteit van trustkantoren), fiscale wetgeving, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) en de Handelsregisterwet 2007.

Ook bestaat er specifieke Europese wet- en regelgeving ter preventie en repressie van witwassen. Allereerst is dit de vierde anti-witwasrichtlijn, die op dit moment wordt omgezet in nationaal recht. Daarnaast is er de Europese verordening Aangifte liquide middelen die alle natuurlijke personen die het grondgebied van EU-lidstaten binnenkomen of verlaten en daarbij 10.000 euro of meer aan liquide middelen meevoeren, verplicht tot aangifte hiervan. De vernieuwde Wire Transfer Verordening verplicht betaaldienstverleners en intermediaire betaaldienstverleners naast informatie over de betaler ook informatie over de begunstigde vast te leggen.

Verder kan sectorale zelfregulering ter preventie en repressie van witwassen worden onderscheiden, zoals de algemene bankvoorwaarden waarin de omgangsregels tussen banken en hun klanten worden beschreven. Ook kunnen banken, die zijn aangesloten bij de Nederlandse Vereniging van Banken en de Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland, cliënten die geld hebben witgewassen, opnemen in hun gezamenlijke fraudepreventiesysteem, de Externe Verwijzingsapplicatie.

De experts die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd, gaven aan in beginsel goed uit de voeten te kunnen met het beschikbare instrumentarium; ze missen geen belangrijke elementen. Dat betekent echter niet dat zij vinden dat het beschikbare beleidsinstrumentarium de witwasrisico's geheel kan wegnemen. In de tweede expertmeeting werden experts gevraagd te beoordelen welk deel van het risico weggenomen wordt dankzij de inzet van de beleidsinstrumenten. Zij schatten in dat het instrumentarium de in deze NRA geïdentificeerde witwasrisico's gemiddeld met ongeveer een derde verkleint (zie tabel S.2).

Tabel S.2 Gemiddelde weerbaarheid van het totale beleidsinstrumentarium per risico

Risico	Type risico	Weerbaarheid (schaal van 0-100%)
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	Witwaskanaal	41 t/m 50%
Witwassen via betaaldienstverleners	Witwaskanaal	
Witwassen via trustkantoren	Witwaskanaal	31 t/m 40%
Witwassen via fiscaal gedreven/complexere vennootschaps-rechtelijke structuren	Witwasmethode	
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en/of investerings-constructies om waarde te verplaatsen	Witwasmethode	
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	Witwasmethode	21 t/m 30%
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	Witwasmethode	
Witwassen via offshore vennootschappen	Witwasmethode	
Trade-Based Money Laundering	Witwasmethode	11 t/m 20%
Witwassen via virtuele valuta	Witwasmethode	
Gemiddelde weerbaarheid		32%

De weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium is relatief het grootst bij de risico's 'witwassen via financiële instellingen (met name banken)' en 'witwassen via betaaldienstverleners' die zijn gereguleerd, waarbij anonieme transacties in principe niet

mogelijk zijn en die goed in Nederland kunnen worden aangepakt. Het beschikbare beleidsinstrumentarium (en de uitvoering daarvan) is volgens experts slechts beperkt toegerust voor de preventie en repressie van risico's met een sterke internationale component, zoals Trade-Based Money Laundering (TBML) en witwassen via offshore vennootschappen. Voor een effectieve preventie en repressie van witwasrisico's met een sterke internationale component is nauwe samenwerking en gegevensuitwisseling op internationaal niveau tussen toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers noodzakelijk, iets wat in de praktijk, onder meer door afwijkende witwasdefinities en verschillende rechtssystemen, niet altijd even eenvoudig is te realiseren. Ook is het beschikbare beleidsinstrumentarium volgens experts in beperkte mate toegerust om witwasrisico's bij (financiële) instellingen en dienstverleners die zonder vergunning actief zijn, effectief tegen te gaan, bijvoorbeeld bij onvergunde betaaldienstverleners of bij ondergronds bankieren. Verder wordt een relatief lage weerbaarheid aangetroffen voor de methoden die niet gereguleerd zijn en anonieme transacties mogelijk maken, zoals witwassen via virtuele valuta en ondergronds bankieren. Voor virtuele valuta geldt bovendien dat de aard en de methodiek nog in ontwikkeling zijn waardoor de risico's nog niet zijn uitgekristalliseerd. Bij dit type risico's is er naar het oordeel van de experts slechts beperkte weerbaarheid van het bestaande beleidsinstrumentarium.

Tot slot

Deze eerste NRA heeft inzicht geboden in de tien witwasrisico's met volgens experts de grootste potentiële impact en in de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en repressie van witwassen. De gehanteerde onderzoeksmethodiek voor deze eerste NRA had, zoals gezegd, een kwalitatief karakter waarbij de oordelen en inschattingen van experts leidend zijn geweest. Voor de volgende NRA's zou gestreefd moeten worden de onderzoeksmethodiek meer datagericht te maken, wat zorgt voor minder afhankelijkheid van de mogelijk (deels) subjectieve expertinschattingen en de risico's verkleint die daaraan verbonden zijn. Kwantitatieve data zouden in een eventuele volgende reeks expertmeetings zo veel mogelijk moeten worden geïntegreerd in de bijeenkomsten, zodat de referentiekaders van de experts nog meer 'gelijk gezet worden'. Ook zou de longlist van dreigingen in zo groot mogelijke mate gebaseerd moeten worden op beschikbare data die iets zeggen over prevalentie en potentiële impact van de dreigingen. Tot slot zou het wenselijk zijn dat de selectie van de (tien) risico's in grotere mate dan nu wordt gesubstantieerd en – bij voorkeur met data – onderbouwd.

In deze eerste NRA was er in de expertmeetings onvoldoende tijd om stil te staan bij het onderbouwen van alle expertoordelen en het uitwerken van casusvoorbeelden. Dit heeft er toe geleid dat de voorliggende NRA op onderdelen nog een algemeen karakter heeft. In de volgende NRA zou de focus kunnen worden gelegd op een verdere verdieping van de witwasrisico's en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en repressie van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen door de Financial Action Task Force (FATF)³ en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF is een intergouvernementeel orgaan, opgericht door de G-7 in 1989, dat zich richt op het op mondiaal niveau voorkomen en bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan de veertig aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door meldingsplichtige instellingen, maatregelen ten aanzien van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van die (wettelijke) regels.⁴ Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de vierde anti-witwasrichtlijn.⁵ Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten – kort gezegd – risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen.

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie⁶ heeft in 2016 een verkennend onderzoek verricht naar de toe te passen methoden en data voor de eerste NRA.⁷ In deze verkenning werd een groeimodel voor de Nederlandse NRA gepresenteerd waarin de opeenvolgende *risk assessments* aan kwaliteit winnen door enerzijds gebruik te maken van de lessen die getrokken worden uit voorgaande *assessments* en anderzijds door de verhoging van de datagerichtheid van de opeenvolgende NRA's. Het voorliggende rapport betreft de eerste NRA voor Nederland.

Parallel aan de uitvoering van de NRA Witwassen is een NRA op het terrein van terrorismefinanciering uitgevoerd.

1.2 Wat is witwassen?

Bij witwassen kunnen een juridische en een economische benadering worden onderscheiden.⁸ De juridische benadering van witwassen is gebaseerd op de artikelen 420bis, bis.1, ter, quater en quater.1 in het Wetboek van Strafrecht. Deze artikelen beschrijven de omstandigheden waarin iemand zich schuldig maakt aan witwassen. Witwassen in juridische zin is het verbergen of verhullen van de werkelijke aard, herkomst, vindplaats, vervreemding of verplaatsing van een voorwerp of het verbergen of verhullen wie de rechthebbende is of het voorwerp voorhanden heeft, terwijl

³ FATF (2012).

⁴ www.fatf-gafi.org.

⁵ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

⁶ Bij het aantreden van kabinet Rutte III op 26 oktober 2017 kreeg het ministerie van Veiligheid en Justitie een nieuwe naam: ministerie van Justitie en Veiligheid. Omdat de NRA voor deze naamwijziging was afgerond, hanteren we in dit rapport de eerdere naam van dit ministerie.

⁷ Van der Veen & Ferwerda (2016).

⁸ Soudijn & Akse (2012).

er wetenschap is of een redelijk vermoeden moet zijn van het feit dat het voorwerp onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit een misdrijf. Daarbij wordt onder voorwerp verstaan alle zaken en alle vermogensrechten.⁹ In de economische benadering wordt het proces beschreven; het richt zich op de wijze waarop geld met criminele oorsprong in het legale geldcircuit wordt teruggebracht en in economische zin wordt aangewend, zodanig dat de oorsprong van het geld wordt verhuld.¹⁰ In het economische proces van witwassen worden veelal drie fasen onderscheiden:¹¹

- plaatsing: het geld wordt in het financiële systeem gebracht;
- verhulling: de herkomst van het criminele geld wordt verborgen;
- integratie: het geld wordt geïnvesteerd in legale projecten, objecten of goederen.

Aan het witwassen van geld gaat een vorm van criminaliteit vooraf, bijvoorbeeld de gronddelicten drugshandel, mensenhandel, diefstal, sociale of fiscale fraude. Om crimineel geld wit te wassen wordt gebruikgemaakt van verschillende kanalen, zoals banken, betaaldienstverleners en vastgoed. Binnen deze kanalen kunnen diverse methoden worden toegepast die zijn te verbinden aan de bovengenoemde witwasfasering. In deze NRA staat de economische benadering van witwassen centraal.

1.3 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van deze eerste NRA is het in kaart brengen van de tien grootste risico's op het terrein van witwassen en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium (wet- en regelgeving) gericht op de preventie en repressie van witwassen. Deze eerste NRA focust zich op de analyse van de tien witwasrisico's die door experts uit een longlist van witwasdreigingen zijn geselecteerd omdat zij deze zien als de risico's met de grootste potentiële impact.

De NRA is opgebouwd met de volgende elementen:

- Een *contextanalyse* waarin de specifieke kenmerken van Nederland worden geschetst die van invloed worden geacht op het wel of niet vóórkomen van witwassen.
- In de fase van de *risico-identificatie* worden de tien risico's op het terrein van witwassen met de grootste potentiële impact vastgesteld en geordend. De risico's worden geselecteerd uit een longlist van dreigingen.
- De fase van de *risicoanalyse*. De analyse levert zicht op de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium, gericht op de preventie of repressie van de witwasrisico's, de risico's tegengaat die in de fase van de risico-identificatie naar voren kwamen als de tien risico's met de grootste potentiële impact.

De NRA biedt een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke contextvariabelen maken Nederland kwetsbaar voor het optreden van witwassen?
- 2 Welke tien risico's op het terrein van witwassen kunnen – gezien de Nederlandse context – worden aangemerkt als de risico's met de grootste potentiële impact?
- 3 Welke risico's zijn in Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden? Hoe kan hier nader zicht op worden verkregen?

⁹ Wetboek van Strafrecht, artikelen 420bis, bis.1, ter, quater en quater.1; zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁰ Soudijn & Akse (2012, p. 13 e.v.).

¹¹ Soudijn & Akse (2012, p. 13); www.fatf-gafi.org/pages/faq/moneylaundering/.

- 4 Welk beleidsinstrumentarium is in Nederland beschikbaar om de risico's tegen te gaan?
- 5 In welke mate mag van het beschikbare beleidsinstrumentarium worden verwacht dat ze de risico's effectief tegengaan?
- 6 Tegen welke van de risico's zijn de Nederlandse beleidsinstrumenten ineffectief? Waarom is dat? Welke mogelijkheden bestaan om dit te herstellen? In hoeverre zijn deze mogelijkheden ook uitvoerbaar?
- 7 Welke risico's blijven bestaan na de inzet van het beleidsinstrumentarium? Wat is de ernst van de resterende risico's als ze met elkaar vergeleken worden?

Ten behoeve van de volgende NRA's biedt deze eerste NRA ook een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke kwantitatieve data kunnen bij volgende NRA's worden gebruikt om de risico's op witwassen in beeld te krijgen?
- 2 Welke lessen/leerpunten zijn te benoemen voor volgende NRA's?

1.4 Beperkingen van deze eerste NRA

Voor deze eerste NRA is voor de toe te passen methodologie aangesloten bij de FATF-richtlijnen¹² en de aanbevelingen uit de in 2016 uitgevoerde methoden- en dataverkenning.¹³ Dit impliceert dat in de eerste NRA beperkingen in acht genomen zijn:

- Er is een keuze gemaakt om niet meer dan tien risico's te analyseren. Het gaat om de risico's met de potentieel grootste impact die zijn geselecteerd uit een longlist van dreigingen op het terrein van witwassen.
- De NRA is gebaseerd op de oordelen van experts op het terrein van witwassen. Het vaststellen van de belangrijkste risico's krijgt daarmee een subjectief element en heeft daarmee mogelijk (deels) op perceptie/persoonlijke inschatting plaatsgevonden.
- De hier gepresenteerde NRA heeft geen betrekking op de situatie op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de BES-eilanden).

Voor het groeimodel van de NRA is het belangrijk om tijdens elke NRA de leermomenten te detecteren en te expliciteren. Voor het benutten van deze leermomenten is het cruciaal transparantie te betrachten over de voor de NRA uitgevoerde analyses en de resultaten daarvan. Deze transparantie maakt het mogelijk de analyses te repliceren. Dit is ook belangrijk met het oog op de wetenschappelijke verantwoording. De methodenverkenning heeft laten zien dat de transparantie in de daar geanalyseerde NRA's van andere landen onvoldoende was om de analyses te kunnen repliceren.¹⁴

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de onderzoeksmethoden die zijn ingezet bij de voorliggende eerste NRA op het terrein van witwassen. Ook wordt een beschrijving gegeven van de sleutelbegrippen die in de NRA een belangrijke rol spelen en in deze rapportage gehanteerd worden.

¹² FATF (2013a).

¹³ Van der Veen & Ferwerda (2016).

¹⁴ Van der Veen & Ferwerda (2016).

Hoofdstuk 3 beschrijft de witwaskwetsbaarheden van Nederland die in eerder onderzoek naar voren kwamen en onderbouwt deze aan de hand van enkele geografische, demografische, economische en criminologische kenmerken van Nederland die van invloed kunnen zijn op het vóórkomen van witwassen. Het hoofdstuk besteedt speciale aandacht aan de ontwikkeling van de prevalentie van criminaliteit in Nederland die is gericht op het verwerven van vermogen; aan witwassen gaat immers een vorm van criminaliteit vooraf waarmee op illegale wijze vermogen is verkregen. Tot slot worden enkele kenmerken beschreven die de kwetsbaarheid van Nederland voor witwassen juist verminderen.

In hoofdstuk 4 wordt allereerst de longlist van witwasdreigingen uiteengezet. Deze lijst vormde de basis voor de expertmeeting waarin experts de tien risico's met de grootste potentiële impact konden identificeren. Vervolgens worden de resultaten van de eerste expertmeeting beschreven. Het hoofdstuk besluit met een paragraaf over de (al dan niet) beschikbare data over de prevalentie van de geïdentificeerde tien risico's.

Hoofdstuk 5 beschrijft allereerst het beleidsinstrumentarium dat in Nederland beschikbaar is ter preventie en/of repressie van witwassen. Vervolgens wordt per geïdentificeerd risico de door experts ingeschatte weerbaarheid van de beleidsinstrumenten weergegeven.

In hoofdstuk 6 worden door middel van de beantwoording van de onderzoeksvragen de belangrijkste resultaten van de NRA beschreven. Vervolgens wordt de NRA geëvalueerd, waarbij zowel de sterke punten als de aandachtspunten van de gehanteerde onderzoeksmethodiek worden belicht. Ten slotte wordt ingegaan op enkele geleerde lessen waarvan gebruikgemaakt kan worden bij de vormgeving van de volgende NRA.

2 Onderzoeksmethodiek

Dit hoofdstuk beschrijft de aanpak die voor deze eerste NRA op het terrein van witwassen is gekozen. Eerst worden de sleutelbegrippen in de NRA geïntroduceerd en gedefinieerd. Het plan voor het onderzoeksproces en de daarin toegepaste methoden worden beschreven aan de hand van de drie fasen die in de NRA worden onderscheiden: de contextanalyse, de risico-identificatie en de risicoanalyse. Deze fasen maken deel uit van de ISO 31000 methode voor risicomanagement¹⁵ dat in deze NRA als centraal kader is gekozen.

2.1 Sleutelbegrippen van de NRA

In de NRA staan de begrippen dreigingen, gevolgen, kwetsbaarheden, risico's en weerbaarheid centraal. De Guidance van de FATF ter ondersteuning van de uitvoering van een NRA, bevat de volgende definities voor de sleutelconcepten dreigingen, kwetsbaarheden, gevolgen en risico's:¹⁶

- *Dreigingen* zijn (groepen) personen, objecten of activiteiten die schade kunnen veroorzaken aan bijvoorbeeld de staat, de samenleving en de economie. Voor witwassen gaat het om criminelen, hun al dan niet bewust meewerkende facilitators, hun voorgenomen of verrichte transacties en de activiteiten die ze ontplooiën met betrekking tot witwassen.
- *Kwetsbaarheden* zijn de mogelijkheden waarvan dreigingen (dus personen of groepen personen, objecten of activiteiten die schade of andere gevolgen kunnen veroorzaken aan de staat, samenleving of economie) 'gebruik kunnen maken'. Te denken valt aan systeemzwakheden die voor witwassen benut kunnen worden of de specifieke kenmerken/eigenschappen van een land, sector, diensten of financiële producten die het optreden van schade of andere gevolgen van een dreiging mogelijk maken.
- *Gevolgen* betreffen de effecten die optreden als gevolg van witwassen, oftewel de impact. Hierbij kan worden gedacht aan de uitwerking van de criminele activiteiten op het financiële systeem, de financiële instituties, de economie en de samenleving. Deze gevolgen betreffen overigens niet alleen schade. Criminelen besteden hun opbrengsten (deels) in de reguliere economie en deze bestedingen kunnen daarmee ook een positief effect op de economie hebben.
- *Risico's* van witwassen zijn een functie van de drie bovengenoemde factoren (dreigingen, kwetsbaarheden en gevolgen). Dit leidt tot de volgende risicofunctie: $r=f(d,k,g)$.¹⁷

De FATF-risicofunctie bevat, zoals hierboven weergegeven, het element kwetsbaarheden. In deze NRA gaat het daarbij om:

- De geografische, demografische en economische contextfactoren die van invloed kunnen zijn op het optreden van witwassen in Nederland.
- Het Nederlandse landschap van de criminaliteit die op het verwerven van opbrengsten is gericht, waaronder vermogenscriminaliteit en drugscriminaliteit. Deze criminaliteitsvormen kunnen voorafgaan aan witwassen. De contextanalyse bevat

¹⁵ Risicomanagement volgens de standaarden van de International Organization for Standardization.

¹⁶ FATF (2013a).

¹⁷ Hierbij staat r voor risico, d voor dreiging, k voor kwetsbaarheid en g voor gevolgen.

een overzicht van de vormen van voorafgaande criminaliteit in Nederland die op vermogensverwerving zijn gericht.

In deze eerste Nederlandse NRA wordt behalve met de kwetsbaarheden ook rekening gehouden met factoren die mogelijkheden voor het optreden van schade of andere gevolgen juist beperken of wellicht zelfs opheffen. Hierbij valt te denken aan accurate registraties, toezicht, handhaving en opsporing van voldoende capaciteit, kwaliteit en professionaliteit. Deze factoren zijn opgenomen in het element weerbaarheid:

- Bij *weerbaarheid* gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium dat in Nederland beschikbaar is voor de preventie of repressie van witwassen tegen de afzonderlijke witwasrisico's. Het gaat hierbij zowel om de strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten. Hierbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de risico's op gevolgen worden tegen gegaan. Ook in de Ierse NRA werd aan de FATF-methodologie een element toegevoegd om rekening te houden met de mate waarin dreigingen worden tegengegaan door beleidsmaatregelen, te weten het element 'mitigants'.¹⁸

Voor de toevoeging van het element weerbaarheid aan de FATF-methodiek is gekozen omdat het mogelijkheden biedt aangrijpingspunten te vinden voor het formuleren van nieuw beleid of het aanscherpen van bestaand beleid voor het tegengaan van de witwasrisico's die de NRA oplevert, de risico's met de grootste potentiële impact.

Wat in deze NRA het precieze verschil is tussen dreigingen en risico's, verdient nog enige toelichting. Dit gebeurt aan de hand van de ingezette onderzoeksmethoden. In de volgende paragraaf wordt hierop dieper ingegaan. Op basis van een literatuurstudie, een mailenquête onder vertegenwoordigers van 'expertorganisaties'¹⁹ en interviews met wetenschappers is een longlist van dreigingen op het terrein van witwassen opgesteld. Een 'dreiging' onderscheidt zich van 'risico' in de zin dat er (nog) *geen* rekening gehouden is met de kwetsbaarheden en potentiële impact van de dreiging (*gevolgen*).

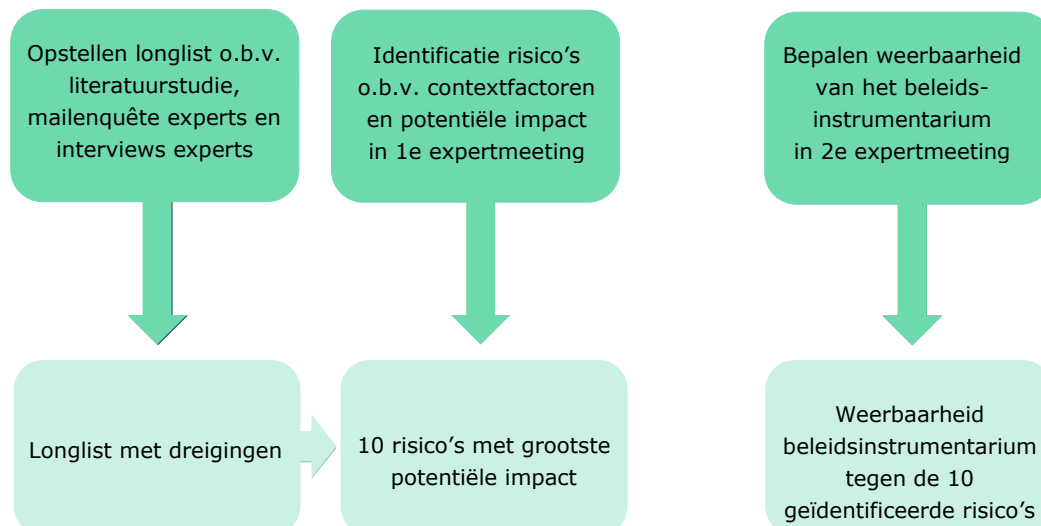
In de eerste expertmeeting zijn de dreigingen afgezet tegen de kwetsbaarheden en de potentiële gevolgen/impact van de dreigingen. De experts die deelnamen aan de expertmeeting, moesten allereerst uit een longlist van dreigingen een selectie maken van tien dreigingen die volgens hen de grootste potentiële impact hadden; daarbij hielden zij al rekening met de bestaande kwetsbaarheden en de door hen ingeschatte potentiële impact. Vanaf dat moment worden dreigingen aangeduid als 'risico's'. Vervolgens is de potentiële impact op basis van een Multi Criteria Analyse (MCA) nader ingeschat door experts.

In de tweede expertmeeting is vervolgens ook de weerbaarheid van het bestaande beleidsinstrumentarium ten behoeve van de preventie en repressie van de geïdentificeerde risico's in de analyse betrokken. In deze meeting is daarmee bepaald welk deel van het risico wordt tegengegaan door de inzet van het beschikbare beleidsinstrumentarium. Figuur 2.1 geeft dit schematisch weer.

¹⁸ Department of Finance & Department of Justice and Equality (2016).

¹⁹ Onder 'expertorganisaties' verstaan wij toezichhouders, opsporingsdiensten en handhavers op het terrein van witwassen, evenals branche-/koepelorganisaties van instellingen die op basis van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) een meldplicht hebben voor ongebruikelijke transacties. Vanaf nu spreken wij in deze rapportage over 'expertorganisaties'.

Figuur 2.1 Methode Nederlandse NRA

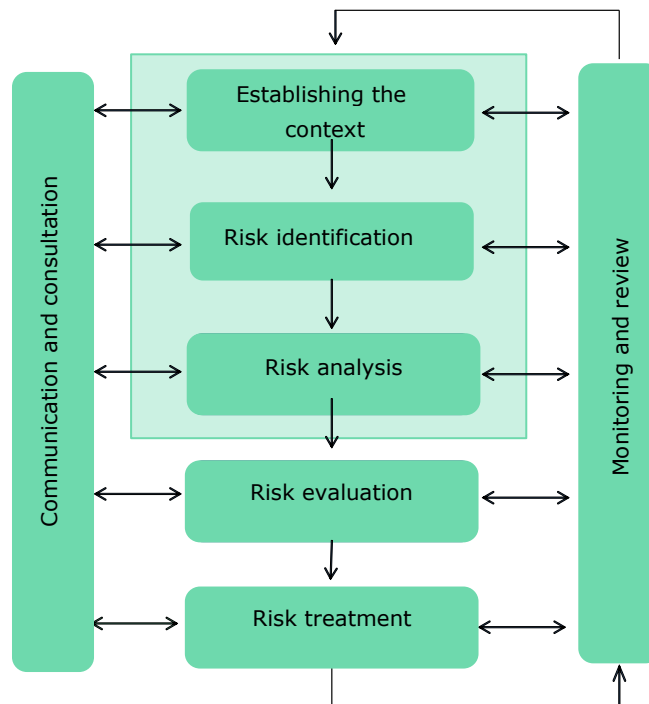


2.2 Uitvoering NRA binnen ISO 31000 raamwerk

De NRA is uitgevoerd binnen het raamwerk van ISO 31000 voor risicomanagement. Binnen dit internationaal gestandaardiseerde kader kunnen allerlei methoden worden toegepast. Ook de FATF Guidance volgt deze structuur op hoofdlijnen (FATF, 2013b). De hier gepresenteerde NRA behandelt niet de complete cyclus van risicomanagement volgens ISO 31000, maar beperkt zich tot de contextanalyse, risico-identificatie en risicoanalyse. Dat de NRA volgens wetenschappelijke principes wordt uitgevoerd, is al in het verkennend onderzoek uit 2016 aangegeven.²⁰ Bij risico-evaluatie en risicobehandeling dienen beslissingen te worden genomen over de mate waarin risico's acceptabel of tolerabel zijn en of er nieuw of aangepast beleid noodzakelijk is. Het nemen van dergelijke normatieve beslissingen verhoudt zich slecht met de wetenschappelijke benadering van de NRA. Risico-evaluatie en risicobehandeling vallen dus buiten de hier gepresenteerde NRA.

²⁰ Van der Veen & Ferwerda (2016).

Figuur 2.2 Het proces van risicomanagement gebaseerd op het ISO 31000 raamwerk, in lichtgroen de focus van de NRA



2.3 Ingezette methoden

Binnen ISO 31000 is het mogelijk om bij elk onderdeel specifieke onderzoeksmethoden in te zetten. De methodenverkenning uit 2016 leverde op dat voor de eerste NRA checklists, brainstorming, een MCA (zie box 2.2 voor meer informatie) en de Delphi-methode (zie box 2.3 voor meer informatie) de meest relevante methoden zijn.²¹ De hier voorliggende NRA is gebaseerd op deze overwegend kwalitatieve methoden.

In eerste instantie zijn schriftelijke bronnen geraadpleegd. Naast wetenschappelijke bronnen en statistieken gaat het om NRA's die andere landen hebben uitgevoerd en de Europese Supra National Risk Assessment (SNRA),²² het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017-2021 (NDB), parlementaire stukken en richtlijnen, en andere bronnen van de Europese Commissie en de FATF. De kern van de informatie voor de NRA is afkomstig uit een eigen dataverzameling bij wetenschappers, vertegenwoordigers van expertorganisaties en beleidsmedewer-

²¹ Van der Veen & Ferwerda (2016).

²² Vierde EU anti-witwasrichtlijn, artikel 6. In dit artikel staat onder meer het volgende: 'De Commissie verricht een beoordeling van het witwasrisico en het risico van terrorismefinanciering voor zover die risico's van invloed zijn op de interne markt en verband houden met grensoverschrijdende activiteiten. De Commissie stelt uiterlijk op 26 juni 2017 een verslag op waarin die risico's worden geïdentificeerd, geanalyseerd en beoordeeld. Vervolgens actualiseert zij haar verslag om de twee jaar en indien nodig vaker (lid 1). Het in lid 1 bedoelde verslag heeft ten minste betrekking op de volgende elementen: a) de onderdelen van de interne markt met de grootste risicoblootstelling; b) de risico's per relevante sector; c) de middelen die door criminelen het meest voor het witwassen van illegale opbrengsten worden gebruikt (lid 2)'; zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

kers van de ministeries van Financiën en Veiligheid en Justitie. De informatie die deze partijen leverden, is verzameld door middel van interviews, mailenquêtes en expertmeetings. De uiteindelijke risicobepaling vond plaats in expertmeetings waaraan vertegenwoordigers van expertorganisaties deelnamen. Het doel was alle relevante perspectieven op de preventie en repressie van witwassen in de expertmeetings bij elkaar te brengen.²³

De expertmeetings werden vormgegeven en gestructureerd door het toepassen van *Group Decision Rooms* (GDR's) die gekenmerkt worden door een afwisseling van ict en groepsdiscussies (zie box 2.1 voor meer informatie). De scripts die voor de expertmeetings waren opgesteld, hielpen bij het indelen van de bijeenkomsten, ook met het oog op de beschikbare tijd.²⁴ Geprobeerd is binnen de beperkingen van de beschikbare tijd de experts zo veel als mogelijk in de gelegenheid te stellen hun oordelen toe te lichten, te onderbouwen, elkaar erover te bevragen en te bediscussieren.

Een bekende valkuil van het toepassen van GDR is groepsdenken. Dit gevaar is tegengegaan door een professionele onafhankelijke voorzitter aan te stellen die de experts stimuleerde de oordelen die ze in de GDR-omgeving hebben ingebracht, te onderbouwen, uit te leggen en er casusvoorbeelden voor aan te dragen. De expertmeetings zijn uitgevoerd door onderzoeksbureau APE; dit bureau leverde ook de voorzitter en verzorgde de verslaglegging van de expertmeetings.²⁵

Box 2.1 Group Decision Room (GDR)

Een GDR is een elektronisch vergadersysteem dat de deelnemers in staat stelt in korte tijd een grote hoeveelheid aan ideeën en meningen te genereren door een afwisseling van ict-techniek en plenaire discussies. Om deze reden wordt GDR ook wel aangeduid als versnellingskamer. In de GDR krijgen de deelnemers via een tablet- of laptop-netwerk vragen voorgelegd, leveren zij input en wordt digitaal gestemd over stellingen en worden vragen beantwoord. De antwoorden en reacties van de deelnemers worden centraal verzameld en opgeslagen.

De GDR-omgeving levert *real time* de geaggregeerde overzichten en de mate van overeenstemming tussen de deelnemers. De overzichten worden centraal geprojecteerd en fungeren als input voor groepsdiscussies die kwalitatieve verdieping en onderbouwing van de resultaten mogelijk maakt. De toepassing van de GDR beoogt tijdswinst en verhoging van draagvlak voor de resultaten van de meeting. GDR maakt transparantie over de totstandkoming van de resultaten mogelijk.

Parallel aan de uitvoering van de NRA Witwassen is een NRA op het terrein van terrorismefinanciering uitgevoerd. Voor beide NRA's is dezelfde onderzoeksmethodiek gehanteerd. In veel – maar niet alle – gevallen zijn dezelfde vertegenwoordigers van expertorganisaties geïnterviewd en hebben dezelfde vertegenwoordigers deelgenomen aan de expertmeetings. Bij de NRA Witwassen is het Anti Money Laundering Centre (AMLC) bij het onderzoek betrokken, wat niet het geval was bij de NRA Terrorismefinanciering. Andersom geldt dat we bij de NRA Terrorismefinanciering de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) bij het onderzoek hebben betrokken, wat niet het geval was bij de NRA Witwassen. Tot slot dient vermeld te worden dat voor de

²³ Een overzicht van de expertorganisaties waarvan vertegenwoordigers hebben deelgenomen aan de expertmeetings, is opgenomen in bijlage 3.

²⁴ De gebruikte scripts staan in bijlage 4.

²⁵ De GDR-functionaliteit werd geleverd door het bedrijf Spilter. Bij de expertbijeenkomsten leverden medewerkers van Spilter de technische ondersteuning.

contextanalyse (zie hoofdstuk 3) voor een groot deel verschillende literatuur is geraadpleegd.

In de paragrafen hieronder wordt uitgewerkt en onderbouwd in welke fasen van de NRA de methoden zijn ingezet.

2.4 Fase 1: contextanalyse

Allereerst is een literatuurstudie uitgevoerd, gericht op de contextfactoren die relevant zijn voor witwassen en de prevalentie van op financiële of materiële opbrengsten gerichte criminaliteit. De diverse vormen van criminaliteit op dat gebied, die het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onderscheidt, zijn in kaart gebracht. Het gaat om de factoren die kunnen samenhangen met de prevalentie van witwassen in Nederland.

De contextanalyse beoogde het referentiekader van de experts te voeden zodat zij bij het beoordelen van de potentiële impact van de witwasdreigingen zo veel mogelijk uitgingen van dezelfde basisinformatie over de Nederlandse context waarbinnen het witwassen plaatsvindt.

2.5 Fase 2: risico-identificatie

In de fase van de risico-identificatie werden de tien risico's met de grootste potentiële impact op het terrein van witwassen vastgesteld. De risico's werden door de experts geselecteerd uit een longlist van dreigingen op het terrein van witwassen. Deze longlist werd samengesteld op basis van de bevindingen van onderstaande onderzoeksactiviteiten.

2.5.1 Inventarisatie van dreigingen

Bestudering van relevante documenten

Allereerst zijn de resultaten van zes buitenlandse NRA's, de Europese SNRA, de NDB en overige relevante rapporten bestudeerd. Dit bood inzicht in een groslijst aan witwaskanalen en -methoden, evenals de voorafgaande criminaliteitsvormen.²⁶

Mailenquête vertegenwoordigers expertorganisaties

Ten tweede werd een beknopte mailenquête uitgezet onder vertegenwoordigers van expertorganisaties op het terrein van witwassen. In totaal zijn 32 organisaties benaderd, waarvan 16 organisaties de enquête hebben ingevuld. Tot de respondenten behoren vijf toezichthouders, Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland), het Openbaar Ministerie (OM), de Nationale Politie, het Anti Money Laundering Center (AMLC), de Douane Nederland, de Haagse orde van advocaten/Kenniscentrum Wwft en vijf koepel-/brancheorganisaties van meldingsplichtige instellingen. In deze enquête is gevraagd naar de volgens hen tien belangrijkste dreigingen op het terrein van witwassen in Nederland. Dit heeft geleid tot een longlist van dreigingen op verschillende niveaus: het betrof zowel witwaskanalen en -methoden als voorafgaande criminaliteitsvormen. In de mailenquête is ook gevraagd naar de criteria die volgens de expertorganisaties van belang zijn bij het wegen en prioriteren van de dreigingen.

²⁶ Zie literatuurlijst voor een overzicht van de geraadpleegde literatuur.

Verdiepende interviews

Tot slot zijn in deze fase van het onderzoek face-to-face interviews afgenomen met vier wetenschappers en elf interviews met in totaal 24 vertegenwoordigers van expertorganisaties op het terrein van witwassen.²⁷ De volgende expertorganisaties zijn geïnterviewd:

- vijf toezichthouders: Autoriteit Financiële Markten (AFM), Bureau Financieel Toezicht (BFT), Bureau Toezicht Wwft (BTW), De Nederlandsche Bank (DNB), Kansspelautoriteit (Ksa);
- AMLC;
- Douane Nederland;
- FIU-Nederland;
- Haagse orde van advocaten/Kenniscentrum Wwft;
- Nationale Politie;
- Nederlandse Vereniging van Banken (NVB);
- OM.

Deze interviews hebben onder meer beter inzicht opgeleverd in de wijze waarop bepaalde dreigingen (deels al in de mailenquête genoemd) zich precies (kunnen) voordoen. Ook hebben deze interviews een eerste indruk gegeven van (de werking van) het bestaande beleidsinstrumentarium.

Focus op witwaskanalen en -methoden

Sommige van de geraadpleegde buitenlandse NRA's zijn opgebouwd vanuit de vormen van criminaliteit die voorafgaan aan witwassen. Deze Nederlandse NRA legt de focus niet op deze gronddelicten maar op de gehanteerde witwaskanalen en -methoden. De keuze hiervoor is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- De focus op kanalen en methoden geeft – in tegenstelling tot een focus op gronddelicten – inzicht in de vormen waarin witwassen zich in de praktijk voordoet. Dit biedt kansen voor het vinden van aangrijpingspunten voor nieuw beleid of het aanscherpen van bestaand beleid tegen witwassen.
- De longlist van dreigingen is voor een groot deel gebaseerd op de dreigingen die vertegenwoordigers van expertorganisaties zelf in de mailenquête en interviews benoemden. Zij noemden in de mailenquête en interviews met name witwaskanalen en -methoden en in veel mindere mate gronddelicten als dreigingen op het terrein van witwassen.

2.5.2 Eerste expertmeeting

De eerste expertmeeting had tot doel om op basis van de longlist van dreigingen de tien risico's met de grootste potentiële impact vast te stellen. Aan deze eerste expertmeeting namen zestien vertegenwoordigers van expertorganisaties deel:²⁸

- vijf toezichthouders: AFM, BFT, BTW, DNB en Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA);
- zes koepel-/brancheorganisaties: Holland Quaestor (trustkantoren), Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), NVB, Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs (NVM) en Nederlandse Vereniging voor Geldtransactiekantoren (NVTGK);
- AMLC, Douane Nederland, FIU-Nederland, Koninklijke Marechaussee en OM.²⁹

²⁷ In bijlage 2 staat het overzicht van de expertorganisaties waarvan vertegenwoordigers werden geïnterviewd.

²⁸ In totaal zijn achttien vertegenwoordigers van expertorganisaties uitgenodigd. Bijlage 3 bevat een overzicht van de expertorganisaties die waren vertegenwoordigd in de eerste expertmeeting.

De experts zijn door hun organisatie afgevaardigd vanwege hun kennis over de uitvoering en beleidsvorming van het Nederlandse anti-witwasbeleid. De deelnemende experts vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs de zienswijze van hun organisatie. Hen is expliciet gevraagd hun licht te laten schijnen over de verschillende onderwerpen die in de expertmeeting voorlagen vanuit hun persoonlijke ervaring mét en hun brede expertise óver de preventie en repressie van witwassen.

In de bijeenkomst kregen de experts in de GDR-omgeving een longlist van dertig dreigingen op het terrein van witwassen voorgelegd. De experts konden dreigingen toevoegen aan de longlist. Vervolgens is de experts gevraagd uit de longlist de tien dreigingen te selecteren met de volgens hen grootste potentiële impact. Door aggregatie van de ingevoerde dreigingen werd een rangorde in de dreigingen aangebracht. Deze rangordening werd bediscussieerd waarna de experts is gevraagd met inachtneming van de gevoerde discussie opnieuw de tien dreigingen met de grootste potentiële impact te kiezen. Na deze exercitie ontstond een nieuwe rangordening in de lijst met dreigingen.

Bij de selectie van de tien dreigingen hebben experts rekening gehouden met de contextuele factoren die van invloed zijn op de prevalentie van witwassen in Nederland. Ook werd hen gevraagd rekening te houden met de potentiële impact van de dreigingen, waarbij het begrip potentiële impact vooraf niet werd gedefinieerd.³⁰ Na het identificeren van de tien dreigingen met de grootste potentiële impact zijn 'dreigingen' aangeduid als 'risico's'. De potentiële impact van de tien risico's is aan de hand van een MCA vervolgens nader vastgesteld.

Box 2.2 Multi Criteria Analyse (MCA)

MCA is een methode om een zo rationeel mogelijke keuze te maken tussen beleids- of besluitvormingsalternatieven. Voor het afwegen van deze alternatieven wordt een set van criteria opgesteld die het mogelijk maken de besluitvormingsalternatieven te beoordelen, bijvoorbeeld op aspecten als kosten, veiligheid, milieukwaliteit, sociale gevolgen, haalbaarheid en aanvaardbaarheid. Voor ieder alternatief en ieder beoordelingscriterium worden door experts of betrokkenen wegingsscores toegekend die vervolgens worden gestandaardiseerd. Vervolgens worden per besluitvormingsalternatief de scores gesommeerd. Het alternatief met de hoogste score geldt als alternatief dat het meest tegemoet komt aan de eisen die de specifieke besluitvormings-situatie stelt.

Bijvoorbeeld: als het gaat om de aankoop van een nieuwe auto, dan kunnen criteria als aankoopkosten, brandstofverbruik en kleur een rol spelen bij de besluitvorming. De besluitvormingsalternatieven bestaan uit de twee auto's die na voorselectie zijn overgebleven: een blauwe Volkswagen en een rode Ford. Bij het nemen van de aankoopbeslissing zijn de criteria aankoopkosten, verbruik en kleur belangrijk. Deze criteria verschillen in de mate waarin ze de beslissing beïnvloeden. In een MCA krijgen de criteria daartoe een gewicht, (bijvoorbeeld) op een schaal van 1 t/m 10. Bijvoorbeeld: aankoopkosten krijgen het gewicht 8, verbruik krijgt het gewicht 9 en kleur krijgt het gewicht 6. Vervolgens is voor de auto's bepaald hoe ze scoren op de criteria (op een schaal van 0 t/m 100). Er ontstaat dan een tabel met de volgende vorm:

²⁹ Voor de expertmeeting was ook een expert van de Nationale Politie uitgenodigd. Omdat deze persoon niet aanwezig was, heeft aan het einde van het veldwerk een validerend interview met deze expert plaatsgevonden. In het interview is nagegaan in hoeverre de tien geïdentificeerde grootste witwasrisico's herkenbaar waren.

³⁰ Dit in tegenstelling tot bij de MCA waarbij de potentiële impact wordt bepaald aan de hand van vooraf gedefinieerde criteria.

Criterium	Gewicht	Volkswagen	Ford
Aankoop	8	60	75
Verbruik	9	90	60
Kleur	6	80	60

De kosten van de Volkswagen zijn hoger dan de Ford, maar het brandstofverbruik is een stuk lager en de kopers vinden de kleur van de Volkswagen mooier. Toepassing van een MCA brengt ordening aan in de besluitvormingsalternatieven. De effectenmatrix die resulteert uit de bovenstaande data, laat zien dat de keuze voor de Volkswagen de meest rationele keuze is.

Criteria	Volkswagen	Ford
Aankoop	48	60
Verbruik	81	54
Kleur	48	36
Totaalscore	177	150

De toepassing van MCA structureert de besluitvorming en maakt ook complexe besluitvormingsprocessen transparant. Dit maakt ontwikkeling en aanscherping van de MCA-methode mogelijk. Indien de inzichten over de elementen in de methode wijzigen, bijvoorbeeld de criteria, dan kan de methode daarop worden aangepast. Een nadeel van de in de NRA toegepaste MCA is de afhankelijkheid van expertoordelen die een inherent subjectief element bevatten. De expertoordelen komen tot uiting in de scores waarmee de berekeningen voor de MCA worden verricht.

De toepassing van de MCA structureerde het afwegingsproces van de deelnemers van de expertmeeting. Eerst werden de risico's uitgewerkt die in de MCA fungeerden als besluitvormingsalternatieven. Daarna werden de criteria van gewichten voorzien en vervolgens volgde het scoren van de risico's aan de hand van de criteria. Uiteindelijk werden per risico de scores gesommeerd en ontstond een lijst waarin de risico's geordend waren naar hun potentiële impact.

In de expertmeeting werd de experts gevraagd een inschatting te maken van de (mate van) potentiële impact van deze tien risico's op basis van een zevental criteria. Voor deze benadering is gekozen vanwege drie redenen. In de eerste plaats objectificeert deze benadering de oordelen van de experts. De potentiële impact wordt bepaald aan de hand van vooraf bepaalde criteria en niet op basis van aspecten die per expert kunnen verschillen. In de tweede plaats vermindert deze aanpak de mogelijkheden die experts hebben hun eventuele belangen bij de uitkomst van de NRA te laten meewegen in hun oordelen. In de derde plaats maakt de gekozen benadering gebruik van gemiddelden waarin alle relevante invalshoeken op de risico's zijn meegewogen.

De keuze voor de zeven criteria kwam tot stand na indikking van het overzicht uit de FATF Guidance³¹ over de gevolgen en effecten van witwassen, evaluatie van de criteria die in de expertinterviews werd aangedragen en discussie over de criteria in de begeleidingscommissie.

Aan de hand van de onderstaande criteria is in de MCA de potentiële impact van de witwasrisico's bepaald:

- de stabiliteit van het financiële stelsel;
- de reguliere economie;

³¹ FATF (2013, p. 26). De tabel verscheen voor het eerst in een rapport van Unger et al. (2006a).

- de samenleving: maatschappelijke orde en rechtsorde;
- de mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld;
- het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten;
- het (subjectieve) veiligheidsgevoel;
- het imago, de reputatie van Nederland.

In de eerste expertmeeting werden de criteria geïntroduceerd en kregen de experts ruimte om hier vragen over te stellen. De experts werd vervolgens gevraagd gewichten aan de criteria toe te kennen. Het gewicht van het criterium drukt het relatieve belang van het criterium uit dat de expert toekent aan het criterium bij het beoordelen van de potentiële impact van de witwasrisico's. Per criterium konden de experts een gewicht van 1-10 toekennen, waarbij 10 het maximale gewicht aangeeft.

Vervolgens kwantificeerden de experts voor ieder risico de mate van potentiële impact op elk van de zeven criteria.³² Bijvoorbeeld voor het risico 'Witwassen via trustkantoren' en het criterium 'De reguliere economie' luidde de te beantwoorden vraag: 'In welke mate kan witwassen via trustkantoren ingrijpen op de reguliere economie?'. De experts konden de potentiële impact schatten door een score tussen de 0 en 100 toe te kennen, waarbij 0 staat voor 'geen enkele potentiële impact' en 100 voor 'extreem veel potentiële impact'. De experts kregen een hand-out met het genoemde voorbeeld en een hulpschaal voor de wijze waarop de inschattingen konden worden gemaakt. Per criterium vulden zij de relatieve impact van de risico's in.

De experts werd gevraagd bij deze inschattingen de werking van (preventief en repressief) beleid zo veel mogelijk buiten beschouwing te houden, omdat dit deel uitmaakte van de tweede expertmeeting. Ten slotte werd per risico de gemiddelde potentiële impact en de daarbij horende spreiding vastgesteld. Dit maakte het mogelijk de risico's naar potentiële impact te rangordenen. De precieze werking van MCA is weergegeven in box 2.2.

2.5.3 Inventarisatie beschikbaarheid data over geïdentificeerde risico's

Na afloop van de eerste expertmeeting is opnieuw een beknopte mailenquête uitgezet onder de deelnemers aan de eerste expertmeeting. In deze mailenquête werd gevraagd voor de tien risico's die in de eerste expertmeeting zijn geïdentificeerd, aan te geven welke *bestaande* data iets zeggen over de mate waarin deze risico's zich daadwerkelijk voordoen. Ook is gevraagd of deze bestaande data beschikbaar zijn voor derden. Tot slot is aan deelnemers de vraag gesteld op basis van welke – nu nog ontbrekende – data iets gezegd zou kunnen worden over de mate waarin de tien geïdentificeerde risico's zich daadwerkelijk voordoen. Zes experts hebben de mailenquête ingevuld, twee experts gaven aan moeite te hebben met het beantwoorden van de vragen en de overige acht experts hebben niet gereageerd op de uitnodiging voor de mailenquête. Vanwege de beperkte respons maar ook de aard van de respons heeft de mailenquête weinig concrete informatie opgeleverd over de beschikbaarheid van data over de geïdentificeerde risico's.

³² Om het referentiekader van de experts 'gelijk te zetten' kregen de experts voorafgaand aan de expertmeeting een samenvatting van de contextfactoren van Nederland die van invloed kunnen zijn op het vóórkomen van witwassen in Nederland.

2.6 Fase 3: risicoanalyse

De fase van risicoanalyse beoogde inzicht te bieden in de weerbaarheid van het huidige beleidsinstrumentarium ter preventie of repressie van de tien geïdentificeerde risico's op het terrein van witwassen.

2.6.1 Tweede expertmeeting

Het doel van de tweede expertbijeenkomst was het vaststellen van de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium de potentiële impact van de (in de eerste expertmeeting bepaalde) tien belangrijkste witwasrisico's tegengaat. De deelnemers aan de tweede expertmeeting waren in grote mate dezelfde personen die aan de eerste expertmeeting hebben deelgenomen.³³ Vertegenwoordigers van de volgende vijftien expertorganisaties namen deel aan de tweede expertmeeting:

- zes toezichthouders: AFM, BFT, BTW, DNB, Ksa en NOvA;
- vijf koepel-/brancheorganisaties: KNB, NBA, NVB, NVM en NVGTK;
- AMLC, Douane Nederland, FIU-Nederland en OM.³⁴

Allereerst werd de aanwezige experts gevraagd voor de tien geïdentificeerde witwasrisico's een eerste inschatting te geven van de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium. Voor elk risico konden de experts aangeven in welke mate (in procenten) de potentiële impact van het risico wordt tegengegaan door het beschikbare beleidsinstrumentarium.

Vervolgens identificeerden de experts het in Nederland beschikbare beleidsinstrumentarium dat de tien belangrijkste witwasrisico's tegengaat. Dit beleidsinstrumentarium omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit nationale en internationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, regelgeving op sector- of brancheniveau en maatregelen die betrokken instellingen zelf nemen. De inventarisatie beperkte zich niet tot instrumenten die specifiek zijn ontworpen voor de preventie en/of repressie van witwassen zoals de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)³⁵ en het Wetboek van Strafrecht (WvS)³⁶, maar richtte zich ook op de beleidsinstrumenten die als *bijkomend* effect hebben dat ze de mogelijkheden voor witwassen tegengaan, zoals fiscale wetgeving.

Per risico konden de experts in totaal 100 punten over de beleidsinstrumenten verdelen: hoe hoger de ingeschatte bijdrage bij de preventie of repressie van witwassen, hoe hoger de score. Bijvoorbeeld: indien aan een beleidsinstrument door een expert een zeer belangrijke bijdrage bij het bestrijden van witwassen werd toegerekend, kon de expert voor dit instrument (bijvoorbeeld) 80 van de 100 punten reserveren. Voor de andere relevante beleidsinstrumenten waren dan nog 20 punten beschikbaar. Het invoeren van de scores gebeurde in de GDR-omgeving en de resultaten werden geaggregeerd en centraal weergegeven en bediscussieerd. Bij het beoordelen van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium maakten de experts impliciet een schatting van de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium. Hierbij hielden ze zowel rekening met de theoretische effectiviteit van de beleidsregels zelf, als met de praktische effectiviteit van de wijze van uitvoering van de regels.

³³ In bijlage 3 staat een overzicht van de organisaties die vertegenwoordigd waren in de tweede expertmeeting.

³⁴ Voor de expertmeeting was ook een expert van de Nationale Politie uitgenodigd. Omdat deze persoon niet aanwezig was, heeft aan het einde van het veldwerk een validerend interview met deze expert plaatsgevonden. In het interview is de lijst met de geïdentificeerde grootste witwasrisico's nagelopen.

³⁵ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

³⁶ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

Aan het einde van de expertmeeting – na afloop van de discussie over de verschillende beschikbare beleidsinstrumenten en de weerbaarheid daarvan – werden de experts in de gelegenheid gesteld hun initiële weerbaarheidsinschattingen te herzien. Dit betreft een (beperkte) toepassing van de Delphi-methode.

Box 2.3 De Delphi-methode

De Delphi-methode is ontwikkeld in de jaren 1940-1950, aan het begin van de Koude Oorlog, toen in een project voor de Amerikaanse luchtmacht bleek dat traditionele wetenschappelijke methoden onvoldoende basis vormden voor de ontwikkeling van nieuwe technieken voor internationale oorlogsvoering. In de Delphi-methode worden oordelen van (een groep van) experts gecombineerd bij besluitvorming over onderwerpen waarover geen betrouwbare wetenschappelijk toetsbare inzichten bestaan. De leemtes in de kennis worden gevuld door expertoordelen, -ervaringen en -intuïties. Door het (anoniem) terugkoppelen hiervan en door nadere onderbouwing kunnen de experts hun initiële oordeel herzien. Dit kan leiden tot verhoging van consensus voor een oplossing. Het proces vindt plaats in een aantal rondes.

Voordelen van de Delphi-methode zijn:

- vergroting van de transparantie en systematisering van complexe besluitvormingsprocessen;
- betere benutting van bestaande kennis en informatie, omdat de experts kennis en informatie delen;
- vaak leidt dit tot verhoging van de consensus.

De Delphi-methode is toegepast in de GDR-omgeving. Bij de bespreking van GDR is al een van de mogelijke nadelen van de Delphi-methode aangegeven, te weten groepsdenken. Experts kunnen er onterecht vanuit gaan dat ze alle relevante facetten van een probleem overzien. Door kritisch doorvragen van de moderator of voorzitter van de bijeenkomst kan aan dit probleem (deels) tegemoet gekomen worden.

2.6.2 Validerende interviews

In de eindfase van het onderzoek werden de voorlopige bevindingen van het onderzoek voorgelegd en besproken met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie, evenals met vertegenwoordigers van AMLC en de Nationale Politie.³⁷ In de interviews is de lijst met de tien risico's met de grootste potentiële impact nagelopen; ze kregen daarbij de vraag voorgelegd of zij de risico's in de lijst herkenden en of er eventueel belangrijke risico's op de lijst ontbraken.

³⁷ In bijlage 2 staat een overzicht van de geïnterviewde organisaties.

3 Wat maakt Nederland kwetsbaar voor witwassen?

De eerste stap binnen de ISO 31000 systematiek voor risicomanagement is het uitvoeren van een contextanalyse. De contextanalyse die in dit hoofdstuk wordt gepresenteerd, is opgebouwd aan de hand van de risicofactoren met betrekking tot witwassen voor Nederland die in ander onderzoek zijn benoemd. Deze analyse krijgt daarmee een andere opbouw en aanpak dan traditionele en volledige contextanalyses, bijvoorbeeld een contextanalyse volgens de PESTLE-methode.^{38,39} Het hoofdstuk begint met een korte weergave van deze onderzoeken en de daarin benoemde risicofactoren. Deze risicofactoren worden in de daarop volgende paragrafen uitgediept. Het hoofdstuk sluit af met enkele kenmerken van Nederland die het vóórkomen van witwassen in dit land juist tegengaan.

3.1 Witwasrisico's Nederland volgens eerder onderzoek

In het *Mutual Evaluation Report* uit 2011 van de FATF over Nederland concludeert de FATF dat Nederland kwetsbaar is voor witwassen vanwege de grote financiële sector, de open, op handel gerichte, economie en de grote omvang van de criminele opbrengsten uit fraude (waaronder belastingfraude) en illegale drugs.⁴⁰

In 2013 rondde de Universiteit Utrecht het ECOLEF⁴¹-onderzoek af naar de effectiviteit van anti-witwasbeleid in de 27 lidstaten die de EU op dat moment had.⁴² In het onderzoek werden per EU-land het witwasrisico en de prestaties van het anti-witwasbeleid onderzocht. Evenals de FATF komt het onderzoek tot de conclusie dat voor Nederland fraude en de (handel in) illegale drugs veruit het grootste aandeel vormen van de opbrengsten van criminaliteit. In het onderzoek werden de geschatte opbrengsten van de Nederlandse criminaliteit geraamd op 14 miljard US dollars, 1,8 percent van het Bruto Nationaal Product (BNP). De geraadpleegde experts schatten bovendien in dat er '*a significant amount of criminal proceeds originating from foreign countries*' in Nederland wordt witgewassen.⁴³ In het ECOLEF-onderzoek is ook het witwasrisico onderzocht voor de (toen nog) 27 EU-landen. Als de hoogte van de dreiging in termen van wit te wassen bedragen als uitgangspunt wordt genomen, komt Nederland uit op een vijfde plaats in de EU. Als het risico echter wordt uitgedrukt als percentage van het BNP, dan verandert het

³⁸ PESTLE staat voor Political, Economic, Social, Technological, Legal and Environmental. Een PESTLE analyse beschrijft aan de hand van deze elementen de kenmerken van een land, regio, bedrijf of andere organisatie. Voor de hier voorliggende NRA is een beknopte contextanalyse uitgevoerd. In de volgende NRA's kan voor een meer uitgebreide contextanalyse worden gekozen, bijvoorbeeld volgens de PESTLE-methode.

³⁹ Voorafgaand aan de NRA zijn zes NRA's van andere landen geanalyseerd. Alleen de Ierse NRA bevat een (compacte) contextanalyse, waarbij aandacht is geschonken aan economische, geografische en politieke omgevingsvariabelen die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen.

⁴⁰ FATF (2011).

⁴¹ Dit staat voor 'Economic and Legal Effectiveness of Anti Money Laundering and Combating Terrorist Financing Policy'.

⁴² Unger et al. (2013).

⁴³ Unger et al. (2013, p. 35).

beeld drastisch. Nederland komt dan met 14% uit op een zeventiende plaats van de 27 EU-landen.⁴⁴

Het World Factbook van de CIA benoemt Nederland als belangrijke producent van cannabis en synthetische drugs, waaronder ecstasy.⁴⁵ Daarnaast ziet de CIA Nederland als toegangspoort tot Europa voor heroïne, cocaïne en hasj en een belangrijke bron van ecstasy die op de markt in de VS verschijnt. De CIA ziet Nederland ook als een grote gebruiker van ecstasy. In het International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken wordt Nederland ook genoemd als doorvoerland voor cocaïne en als producent van synthetische drugs, vooral ecstasy, waarvan het grootste deel voor de export wordt geproduceerd.⁴⁶ Ook acht de CIA Nederland kwetsbaar voor witwassen vanwege de grote financiële sector.⁴⁷ De INCSR vermeldt dat de combinatie van de Nederlandse open economie met een grote nadruk op de buitenlandse handel en de grote Nederlandse financiële sector leidt tot kwetsbaarheid voor witwassen; in concreto gaat het om financiële fraude en belastingontwijking. Transparency International Netherlands voegt hieraan toe dat Nederland nog tekortschiet op het terrein van het centraal registreren van de uiteindelijk begunstigde ofwel de *Ultimate Beneficial Owner* (UBO).⁴⁸

Begin 2017 verscheen het rapport van het Transcrime project IARM⁴⁹ waarin de witwasrisico's voor Nederland, Italië en het Verenigd Koninkrijk zijn onderzocht.⁵⁰ In het project is een nieuwe kwantitatieve methode gebruikt voor het inschatten van witwasrisico's. In het IARM-onderzoek kwam voor Nederland de kanspelsector als meest risicovolle sector bovendrijven, vanwege de betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit, het vóórkomen van fraudulente activiteiten, cash intensiteit en onhelderheden over de uiteindelijke begunstigden, de UBO's. Ook werden hoge risico's vastgesteld voor de horecasector (vooral bij hotels en bars bestaat er een relatie met de georganiseerde criminaliteit) en de kunst- en entertainmentsector. Een belangrijke doelstelling van het IARM-project was het ontwikkelen van een objectieve en robuuste methode die als alternatief kan fungeren voor de voornamelijk kwalitatief georiënteerde NRA's die tot dan toe verschenen waren. De bruikbaarheid van de IARM-aanpak is echter nog beperkt omdat de risicobepaling op het algemene sectorniveau plaatsvindt en niet op de specifieke witwasmethoden die binnen de sectoren worden toegepast. In het rapport wordt dan ook geconcludeerd dat de gebruikte methode nader ontwikkeld dient te worden; ook wordt het beschikbaar maken van betere data bepleit.

⁴⁴ Unger et al. (2013, p. 39).

⁴⁵ Central Intelligence Agency (2017).

⁴⁶ Department of State (2017a) Jaarlijks publiceert het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken het INCSR. Het INCSR is opgebouwd in twee delen. Het eerste deel gaat in op de inspanningen die 'sleutellanden' plegen bij de bestrijding van drugshandel (Department of State, 2017a). Nederland is een van de 88 sleutellanden. Het tweede deel van INCSR belicht de bestrijding van witwassen en financiële criminaliteit door deze landen (Department of State, 2017b).

⁴⁷ CIA (2017).

⁴⁸ Streiff & Scheltema Beduin (2017).

⁴⁹ IARM staat voor Identifying and Assessing the Risk of Money laundering in Europe.

⁵⁰ Savona & Riccardi (2017).

3.2 Kenmerken van Nederland

In deze paragraaf worden eerst enkele geografische, demografische en economische achtergrondkenmerken van Nederland geschetst, voordat in een latere paragraaf wordt ingegaan op de witwasrisicofactoren die in het eerdere onderzoek zijn benoemd.

3.2.1 Geografische en demografische kenmerken

Nederland, een land in het noordwestelijk deel van Europa, is één van de 28 lidstaten van de Europese Unie (EU). Het land heeft ruim 17 miljoen inwoners.⁵¹ Na Malta is Nederland met ruim 500 personen per km² het meest dichtbevolkte land van de EU.⁵² Sinds 2010 maken de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogeheten BES-eilanden) in het Caribisch gebied, met in totaal aantal circa 25.000 inwoners, als drie afzonderlijke openbare lichamen ('bijzondere gemeenten') deel uit van Nederland.⁵³ De BES-eilanden worden ook wel aangeduid als Caribisch Nederland. Tot 2010 waren de drie eilanden onderdeel van de Nederlandse Antillen, een voormalig land binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Het Koninkrijk der Nederlanden bestaat, behalve uit Nederland, ook uit de drie landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten.

3.2.2 Economische kenmerken

Algemeen

In 2016 had Nederland een BNP van US\$ 51.285 per hoofd van de bevolking; daarmee heeft dit land volgens de OECD een van 's werelds hoogste BNP's.⁵⁴ In 2017 stond Nederland op de vierde plaats van een ranglijst van meest concurrerende economieën ter wereld van het World Economic Forum; alleen Zwitserland, Singapore en de VS nemen een hogere positie op de lijst in. Volgens het World Economic Forum is de vierde positie van Nederland te danken aan een infrastructuur van wereldklasse, een kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg, een uitmuntend hoger onderwijs en een blijvende focus op innovatie.⁵⁵ Andere sterke economische sectoren van Nederland zijn onder meer de chemische sector, de logistieke sector en de tuinbouwsector.⁵⁶ Dankzij de grote Rotterdamse haven en Schiphol is Nederland een belangrijk transportknooppunt in Europa.

Financiële sector

Nederland kent een relatief grote en internationaal georiënteerde financiële sector met in het eerste kwartaal van 2016 activa ter waarde van bijna acht keer (770%) het BNP.⁵⁷ De bankensector vormt qua omvang van de activa de helft van de financiële sector en is geconcentreerd in drie grootbanken: ING, Rabobank en ABN AMRO. De totaalbalans van alle banken bedroeg 2.066 miljard euro in 2016. ING is de grootste bank met een balanstotaal van 845 miljard euro. Daarna komen de

⁵¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Statline (2017).

⁵² www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/bevolking/regionaal-internationaal/internationaal#node-bevolkingsomvang-eu-landen.

⁵³ Deze NRA gaat niet in op de witwasrisico's voor de BES-eilanden. Voor de BES-eilanden wordt een afzonderlijke NRA uitgevoerd.

⁵⁴ <https://data.oecd.org/gdp/gross-domestic-product-gdp.htm>.

⁵⁵ World Economic Forum (2017); www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018.

⁵⁶ www.topsectoren.nl/topsectoren.

⁵⁷ International Monetary Fund (2017, p. 39).

Rabobank (663 miljard euro) en ABN AMRO (394 miljard euro).⁵⁸ De activa van de Nederlandse banken bedragen bijna vier keer (385%) het BNP; daarmee is de Nederlandse bankensector verhoudingsgewijs één van de grootste bankensectoren ter wereld.⁵⁹ De verzekeraars vormen de kleinste sector in de Nederlandse financiële sector met activa ter hoogte van 75% van het BNP. Het Nederlandse pensioensysteem is relatief de grootste ter wereld met in het eerste kwartaal van 2016 een omvang van bijna 200% van het BNP. Ten slotte, de relatieve omvang van de investeringsfondsen in Nederland in het eerste kwartaal van 2016 bedraagt 113% van het BNP.⁶⁰

Tabel 3.1 Omvang financiële sector in Nederland, eerste kwartaal 2016

Sector	Aantal instellingen	Activa (in miljarden €)	% totaal	
			activa	% BNP
Banken	97	€ 2.605	50%	385
Verzekeraars	190	€ 505	10%	75
Pensioenfondsen	304	€ 1.330	26%	197
Investeringsfondsen	1.832	€ 767	15%	113
Totaal	2.423	€ 5.207	100%	770

Bron: IMF (2017, p. 39)

Het rapport van het IMF, waarin de bovenstaande informatie is opgenomen,⁶¹ gaat niet in op een ander onderdeel van de financiële sector in Nederland, namelijk de trustsector. De Nederlandse trustsector is relatief groot en bestaat uit 224 trustkantoren⁶² die driekwart van de circa 12.000 bijzondere financiële instellingen beheren die volgens Transparency International in Nederland actief zijn.^{63, 64} De dienstverlening van een trustkantoor kan onder meer bestaan uit het optreden als bestuurder van een rechtspersoon of vennootschap of het leveren van een postadres en het verlenen van administratieve diensten. Daarnaast kan een trustkantoor ten behoeve van een cliënt gebruikmaken van een rechtspersoon of vennootschap binnen de groep van het trustkantoor ('doorstroomvennootschap') voor het kapitaal en de bedrijfsinkomsten van een internationaal opererende onderneming. Voor internationaal opererende ondernemingen kan het doelmatiger zijn het beheer van een Nederlandse rechtspersoon of vennootschap door een trustkantoor te laten uitvoeren. De dienstverlening door trustkantoren is vaak fiscaal gedreven. Grote bedrijven, artiesten, topsporters en wereldleiders maken gebruik van de diensten van Nederlandse trustkantoren, eveneens vanwege de fiscale voordelen die dat kan opleveren. In de Nederlandse trustsector gaan grote bedragen om: een schatting door SEO uit 2013 becijferde dat er via trustkantoren jaarlijks ca. 4.000 miljard euro Nederland in- en uitstroomt.⁶⁵

⁵⁸ www.banken.nl/nieuws/20396/Ranglijst-grootste-Nederlandse-banken. Geraadpleegd op 13 september 2017.

⁵⁹ www.banken.nl.

⁶⁰ International Monetary Fund (2017, p. 39).

⁶¹ International Monetary Fund (2017).

⁶² Stand per 19 juli 2017. Trustkantoren in Nederland dienen te beschikken over een vergunning en vallen vanwege de Wet toezicht trustkantoren onder het toezicht van de Nederlandsche Bank (DNB). DNB houdt het register van Nederlandse trustkantoren bij.

⁶³ Streiff & Scheltema Beduin (2017).

⁶⁴ In het Statistisch Nieuwsbericht van DNB van 29 december 2014 wordt het aantal van 14.400 bijzondere financiële instellingen genoemd; zie: www.dnb.nl/nieuws/nieuwsoverzicht-en-archief/statistisch-nieuws-2014/dnb316987.jsp#.

⁶⁵ Kerste et al. (2013).

Export

Nederland is in de EU de op één na grootste exporteur. De belangrijkste exportproducten zijn machines en machineonderdelen, aardgas, sierteelt (bloemen, planten en boomkwekerijproducten) en hoogwaardige kunststoffen.⁶⁶ De totale export van producten bedraagt ruim 20% van het BNP. Wanneer ook rekening wordt gehouden met de export van diensten, stijgt dit tot ruim 30%.⁶⁷ Bij de export van diensten gaat het vooral om logistieke, technologische en zakelijke dienstverlening (royalty's en licentierechten).⁶⁸ Hoewel slechts 2% van de Nederlandse bevolking werkzaam is in de agrarische sector, is Nederland in de wereld, dankzij verregaande mechanisatie, de op een na grootste exporteur van voedingsmiddelen en agrarische producten. Bijna 75% van de totale export is gericht op andere EU-landen, voornamelijk Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.⁶⁹ Nederland importeert vooral producten en diensten uit Duitsland, België, China, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk⁷⁰, vooral machines en minerale brandstoffen⁷¹. In 2013 was er een exportoverschot van 46.751 miljoen euro.⁷²

Door de sterke afhankelijkheid van de export en de internationale financiële markten werd de Nederlandse economie vanaf 2009 hard getroffen door de economische crisis. In dat jaar kromp de economie met 4%.⁷³ Vooral de financiële sector maakte zware tijden door en diverse banken en een verzekeraar deden een beroep op staatssteun.⁷⁴ Sinds 2014 is er weer sprake van een groei van de Nederlandse economie.⁷⁵

Werkloosheid

Nederland heeft in vergelijking met andere EU-landen een lage werkloosheid. In 2001 was slechts 2,5% van de beroepsbevolking werkloos. Door de economische crisis steeg het werkloosheidscijfer tot 7,9% in februari 2014. Vooral jongeren, laag opgeleiden en personen met een buitenlandse herkomst werden getroffen. Daarna daalde de werkloosheid gestaag. In juni 2017 bedroeg de werkloosheid nog 4,7%.⁷⁶

3.3 Criminaliteitsvormen die voorafgaan aan witwassen

Deze paragraaf gaat in op de omvang en ontwikkeling van de criminaliteit die is gericht op het verkrijgen van vermogen, waaronder de ontwikkeling van drugscriminaliteit in Nederland.

Aan witwassen kunnen diverse criminaliteitsvormen waarmee het wit te wassen geld wordt verworven, voorafgaan. Het gaat hierbij om een scala aan vormen van vermogenscriminaliteit, maar ook om mensenhandel, mensensmokkel en drugscriminaliteit. In deze paragraaf gaan we in op de samenstelling en ontwikkeling in de laatste jaren van de (geregistreerde) vermogensmisdrijven in Nederland.

⁶⁶ www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/06/machines-lucratiefste-product-voor-nederlandse-export.

⁶⁷ Europees Parlement (2015).

⁶⁸ Bouman (2016).

⁶⁹ Europees Parlement (2015).

⁷⁰ Europees Parlement (2015).

⁷¹ <https://tradingeconomics.com/netherlands/imports>.

⁷² 433.106 miljoen euro export tegenover 386.355 miljoen euro import (Europees Parlement, 2015).

⁷³ FATF (2011).

⁷⁴ Europees Parlement (2015).

⁷⁵ Eurostat (2016).

⁷⁶ CBS Statline (2017).

Tabel 3.2 Geregistreerde vermogenscriminaliteit, mensenhandel, mensensmokkel en drugsmisdrijven in de periode 2014-2016, in aantallen

	2014	2015*	2016*
<i>Misdrijven, totaal**</i>	<i>1.025.630</i>	<i>978.730</i>	<i>928.870</i>
1 Vermogensmisdrijven	631.450	614.065	576.525
– Diefstal/verduistering en inbraak	592.590	549.125	498.290
– Bedrog	19.735	37.410	45.385
– Valsheidsmisdrijf	9.850	18.400	24.635
– Heling	6.940	6.745	5.770
– Afpersing en afdreiging	1.515	1.635	1.660
– Bankbreuk (faillissement t.g.v. strafbare feiten)	170	180	165
– Witwassen	655	570	620
2 Mensenhandel, mensensmokkel	625	615	695
3 Drugsmisdrijven	16.310	14.810	13.450
– Harddrugs	7.715	7.400	6.770
– Softdrugs	8.195	7.035	6.445
– Drugsmisdrijf (overig)	400	375	230

* Voor 2015 en 2016 gaat het om voorlopige resultaten.

** Hieronder vallen vermogensmisdrijven, vernielingen, misdrijven tegen de openbare orde en het openbaar gezag, geweldsmisdrijven, seksuele misdrijven, drugsmisdrijven, verkeersmisdrijven, (vuur)wapenmisdrijven, overige misdrijven omschreven in het Wetboek van Strafrecht en overige misdrijven omschreven in andere wetten.

Bron: CBS Statline

Volgens het CBS heeft circa 65% van de geregistreerde criminaliteit in Nederland een vermogenscomponent. Tabel 3.2 laat zien dat de afgelopen jaren de geregistreerde vermogenscriminaliteit afnam. Het vaakst werden diefstal, verduistering en inbraak geregistreerd. Veel lager maar wel oplopend zijn de geregistreerde gevallen van bedrog en valsheidsmisdrijven. Bij bedrog gaat het vooral om oplichting; valsheidsmisdrijven betreffen vooral valsheid in geschriften. De registratie van de drugsmisdrijven laat een dalende trend zien. Daarbij valt op dat de afgelopen jaren de verdeling tussen de misdrijven met betrekking tot harddrugs en softdrugs is veranderd. Vanaf 2015 worden er meer harddrugs- dan softdrugsmisdrijven geregistreerd. Bij de harddrugsmisdrijven gaat het meestal om het bezit van harddrugs, bij de softdrugsmisdrijven gaat het meestal om de teelt van cannabis.⁷⁷ Witwassen staat als afzonderlijk vermogensmisdrijf in de tabel opgenomen. Volgens het CBS werden er de afgelopen jaren door de Politie jaarlijks circa 600 witwaszaken geregistreerd. Bij dit aantal zijn de witwaszaken die de Koninklijke Marechaussee en de bijzondere opsporingsdiensten registreren, echter niet meegeteld. Hierdoor komt het totale aantal witwaszaken in Nederland hoger uit.⁷⁸

Productie van en handel in drugs

Eerder in dit hoofdstuk werd al benoemd dat Nederland in diverse onderzoeken wordt aangemerkt als grote producent en handelaar van diverse soorten drugs. Hieronder wordt dit nader uitgewerkt.

Nederland geldt als grote producent van cannabisproducten.⁷⁹ Cannabis wordt voornamelijk geëxporteerd naar het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië en de Scandi-

⁷⁷ Van Laar & Van Ooyen-Houben (2016).

⁷⁸ Het exacte aantal witwaszaken dat de Koninklijke Marechaussee en de bijzondere opsporingsdiensten registreren, kon niet worden achterhaald.

⁷⁹ Bijvoorbeeld CIA (2017); EMCDDA (2017).

navische landen.⁸⁰ In 2015 werden 5.856 hennepkwekerijen ontmanteld, iets minder dan in de twee voorafgaande jaren.⁸¹ Nederland is een belangrijk invoer- en distributiepunt voor de EU-markt als geheel. Deze activiteiten leiden soms tot geweld in de vorm van bendeoorlogen, maar waarschijnlijk is het meeste geweld tussen rivaliserende criminele organisaties het resultaat van de groei in de binnenlandse productie.⁸²

Nederland is een belangrijke producent van synthetische drugs, voornamelijk ecstasy⁸³ en amfetamines.⁸⁴ De belangrijkste bestemmingen voor amfetamines zijn het Verenigd Koninkrijk en Scandinavië, terwijl ecstasy ook wordt verhandeld naar Australië.⁸⁵ In 2015 werden er 59 productieplaatsen van synthetische drugs ontmanteld, een aantal dat sinds 2010 is verdrievoudigd. Deze stijging geldt in nog veel sterkere mate voor de afvaldumpingen die in relatie worden gebracht met de productie van synthetische drugs. Tussen 2010 en 2015 stegen de geregistreerde afvaldumpingen van 25 naar 160.⁸⁶ Hiernaast merkt de CIA op dat Nederland een grote consument van ecstasy is.⁸⁷

Volgens het INCSR-rapport is Nederland een belangrijk doorvoerland voor cocaïne en heroïne, die via de Nederlandse havens, vooral Rotterdam, en Schiphol Nederland binnenkomen vanuit respectievelijk Peru, Bolivia en Colombia (cocaïne) en Afghanistan (heroïne).⁸⁸ In 2016 werd in totaal 43 ton cocaïne onderschept in de havens en Schiphol.⁸⁹ Door verschil in registratiediscipline en het gebruik van verschillende datasystemen vormen de geregistreerde gegevens een onderschatting van de daadwerkelijke hoeveelheden onderschepte drugs.⁹⁰

De handel in drugs via het 'dark web' is tussen 2013 en 2017 verdubbeld, maar is nog steeds beperkt vergeleken met de traditionele handel. Vooral cannabis, stimulantia en ecstasy worden via het 'dark web' verhandeld.⁹¹ Nederland neemt hierin de vijfde plaats (na de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië en Duitsland).

3.4 Factoren die Nederland minder kwetsbaar maken voor witwassen

Naast de bovengenoemde factoren die Nederland kwetsbaar maken voor witwassen, zijn er ook factoren die het vóórkomen van witwassen in Nederland juist tegengaan. Zo is er volgens de INCSR in Nederland in vergelijking met de andere landen die in INCSR worden geanalyseerd slechts in beperkte mate sprake van georganiseerde criminaliteit en is de zwarte markt voor smokkelwaar praktisch afwezig.⁹²

Transparency International publiceert jaarlijks de *Corruption Perceptions Index* (CPI), die is gebaseerd op oordelen van experts uit de hele wereld over de mate

⁸⁰ EMCDDA (2017).

⁸¹ Van Laar & Van Ooyen-Houben (2016).

⁸² EMCDDA (2016).

⁸³ Department of State (2017a), CIA (2017), EMCDDA (2017), Van Laar & Van Ooyen-Houben (2016).

⁸⁴ Van Laar & Van Ooyen-Houben (2016).

⁸⁵ EMCDDA (2017).

⁸⁶ Van Laar & Van Ooyen-Houben (2016).

⁸⁷ CIA (2017).

⁸⁸ Department of State (2017a), CIA (2017), EMCDDA (2017).

⁸⁹ Department of State (2017a).

⁹⁰ Van Laar & Van Ooyen-Houben (2016).

⁹¹ Van Laar & Van Ooyen-Houben (2016).

⁹² Department of State (2017b).

waarin corruptie in 176 landen in de publieke sector voorkomt. In de meest recente CPI over het jaar 2016 is Nederland het op zeven na minst corrupte land. In Nederland komt corruptie dus relatief weinig voor.⁹³

Tot slot kan worden opgemerkt dat er volgens het tweede follow-uprapport van de FATF uit 2014 in de daarvoor gaande jaren goede stappen zijn gezet om witwassen in Nederland te bemoeilijken. Belangrijk zijn aanpassingen van de Wwft, updates van de richtsnoeren van het ministerie van Financiën en de uitvoering van een National Threat Assessment voor witwassen.⁹⁴

⁹³ Transparency International (2017).

⁹⁴ FATF (2014).

4 Risico's op het terrein van witwassen

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst verschillende dreigingen op het terrein van witwassen. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds witwasmethoden en anderzijds witwaskanalen (waarbinnen witwasmethoden – al dan niet in samenhang met elkaar – kunnen worden ingezet). Vervolgens gaat het hoofdstuk in op de resultaten van de eerste expertmeeting, waarin experts op basis van een longlist van dreigingen de tien risico's met de grootste potentiële impact hebben geïdentificeerd en daarin op basis van een MCA onderscheid in de potentiële impact hebben aangebracht. Het hoofdstuk besluit met een paragraaf over de (al dan niet) beschikbare data over de prevalentie van de geïdentificeerde tien risico's.

4.1 Inleiding

Om tot een longlist van dreigingen op het terrein van witwassen te komen, zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht (zie ook hoofdstuk 2):

- de bestudering van zes buitenlandse NRA's,⁹⁵ de Europese SNRA, het NDB en overige relevante rapporten;
- een mailenquête waarin vertegenwoordigers van expertorganisaties de volgens hen tien belangrijkste witwasdreigingen benoemden;
- interviews met wetenschappers en vertegenwoordigers van expertorganisaties, ter verdieping en verduidelijking van bepaalde dreigingen (die deels al in de mailenquête waren genoemd).

Deze longlist is geen complete lijst van alle mogelijke dreigingen op het terrein van witwassen, maar vormt een brede selectie van dreigingen die het resultaat is van genoemde onderzoeksactiviteiten. Bij het al dan niet opnemen van een dreiging in de longlist is rekening gehouden met de frequentie waarmee een dreiging genoemd werd in de mailenquête. Daarnaast zijn dreigingen die in de mailenquête zijn genoemd, soms samengenomen in een overkoepelende dreiging. Om te voorkomen dat belangrijke dreigingen zouden ontbreken op de longlist, kregen de deelnemers aan de eerste expertmeeting de mogelijkheid de longlist aan te vullen met volgens hen ontbrekende witwasdreigingen.

Focus op witwaskanalen en -methoden

Sommige buitenlandse NRA's leggen de focus op de vormen van criminaliteit die voorafgaan aan witwassen, bijvoorbeeld in de NRA van de Verenigde Staten. Het gaat dan bijvoorbeeld om drugshandel, mensenhandel/-smokkel en vormen van fraude. In de Nederlandse NRA is ervoor gekozen niet de focus op deze gronddelicten te leggen maar op de gehanteerde witwaskanalen en -methoden. De keuze hiervoor is gebaseerd op de volgende overwegingen:

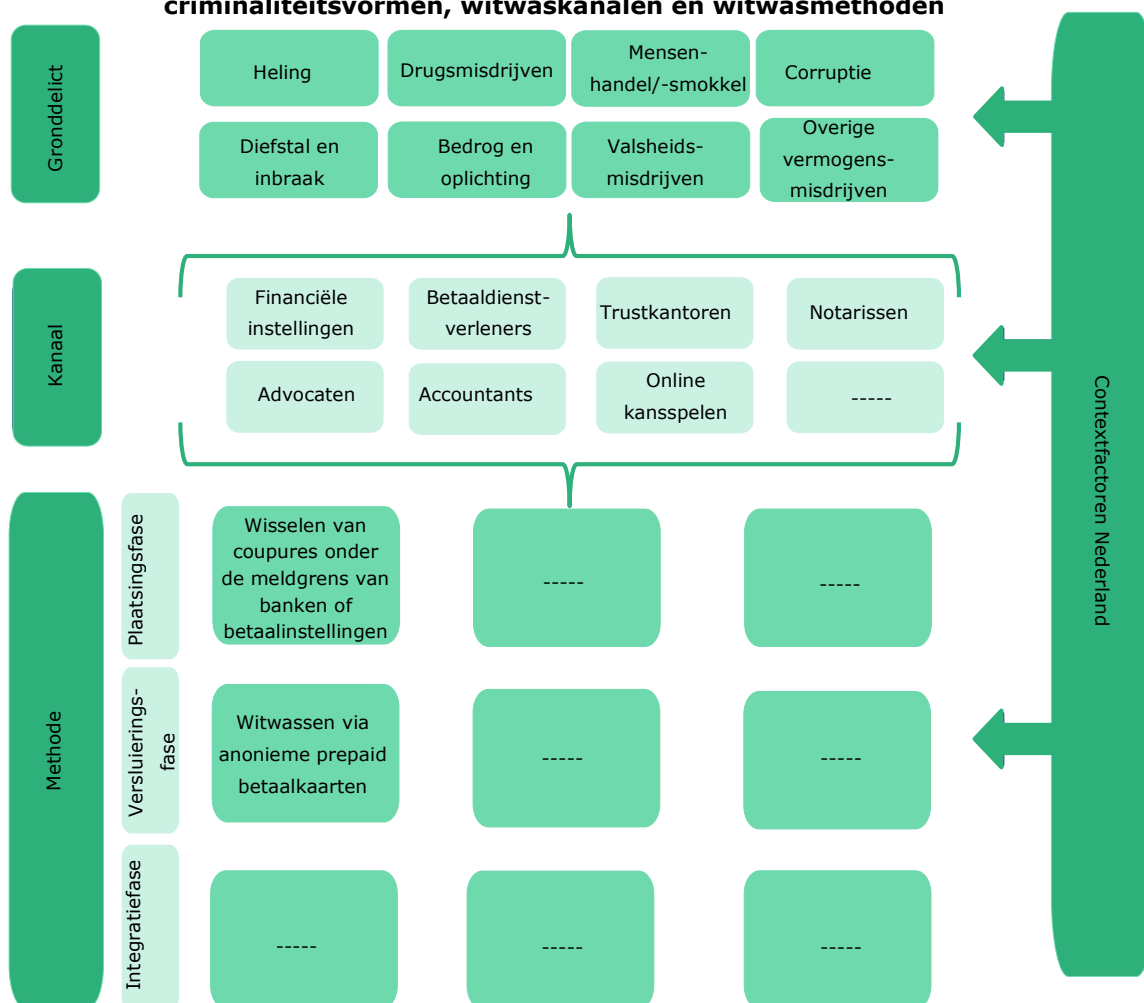
- De focus op kanalen en methoden geeft – in tegenstelling tot een focus op gronddelicten – inzicht in de vormen waarin witwassen zich in de praktijk voordoet. Dit biedt kansen voor het vinden van aangrijpingspunten voor nieuw beleid of het aanscherpen van bestaand beleid tegen witwassen.

⁹⁵ Het betreft de NRA's van Ierland en de vijf NRA's die in het verkennende onderzoek (Van der Veen & Ferwerda, 2016) onder de loop zijn genomen, te weten de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Zweden.

- Vertegenwoordigers van expertorganisaties benoemden zelf (in de mailenquête en interviews) met name witwaskanalen en -methoden en in veel mindere mate gronddelicten als dreigingen op het terrein van witwassen.

In een plenaire discussie tijdens de eerste expertmeeting is uitgebreid gesproken over het al dan niet meenemen van gronddelicten in de NRA. De meeste experts waren van mening dat gronddelicten niet meegenomen moesten worden, omdat de NRA de focus dient te leggen op witwassen en niet op voorafgaande criminaliteitsvormen. Aan het begin van de eerste expertmeeting konden experts de voorgelegde longlist van dreigingen aanvullen (zie ook paragraaf 4.3). Hoewel dit wel leidde tot de toevoeging van de lijst met drie gronddelicten, zijn deze uiteindelijk door slechts een paar experts geselecteerd als behorend tot de risico's met de grootste potentiële impact.

Figuur 4.1 Schematische weergave van de relatie tussen voorafgaande criminaliteitsvormen, witwaskanalen en witwasmethoden



De witwaskanalen kunnen worden gezien als de sectoren waarbinnen het witwassen plaatsvindt. De witwasmethoden liggen een niveau lager dan de witwaskanalen: binnen ieder kanaal kunnen meerdere methoden worden ingezet. Bovendien kunnen witwasmethoden aan elkaar voorafgaan of op elkaar volgen, of kunnen zij onderdeel

uitmaken van een andere witwasmethode. Figuur 4.1 geeft de relatie tussen voorafgaande criminaliteitsvormen, witwaskanalen en witwasmethoden weer.

4.2 Witwaskanalen en witwasmethoden

Witwassen wordt als proces veelal in drie fasen onderscheiden, namelijk 'plaatsing' (het geld wordt in het financiële systeem gebracht), 'verhulling' (de herkomst van het criminele geld wordt verborgen), en 'integratie' (het geld wordt geïnvesteerd in legale projecten, objecten of goederen). Sommige witwaskanalen en -methoden hebben vooral betrekking op de eerste fase, andere kanalen en methoden gaan juist met name over de andere fasen. Deze paragraaf beschrijft eerst de verschillende kanalen via welke crimineel geld wordt witgewassen. Vervolgens worden verschillende witwasmethoden beschreven, die aan elkaar kunnen voorafgaan of op elkaar volgen, of onderdeel zijn van een andere witwasmethode.⁹⁶

4.2.1 Witwaskanalen

Banken

Criminelen kunnen op verschillende manieren misbruik maken van de diensten van banken: misbruik van bancaire producten en diensten via geldstortingen of -transacties onder het niveau van registratie en rapportage-drempels, het openen van bankrekeningen waarbij gevolmachtigden (of stromannen) de identiteit van de beheerders verhullen, het wisselen van bankbiljetten met een lage coupure voor bankbiljetten met een hoge coupure,⁹⁷ contant geld in het girale systeem inbrengen en dergelijke.

Betaaldienstverleners

Een betaaldienstverlener is een niet-bancaire partij die zijn bedrijf maakt van het verlenen van betaaldiensten aan eindgebruikers. Onder betaaldiensten vallen onder meer het ondersteunen en verwerken van pintransacties, het faciliteren van online betaaltransacties, het uitgeven en accepteren van betaalkaarten zoals creditcards, en het aanbieden van internationale money transfers. Tot betaaldienstverleners worden ook geldtransactiekantoren gerekend. Betaaldienstverleners moeten op basis van de Wet op het financieel toezicht (Wft)⁹⁸ over een vergunning beschikken om betaaldiensten te verlenen. In Nederland worden vergunningen hiervoor verstrekt door DNB.⁹⁹ Onder voorwaarden¹⁰⁰ kunnen bepaalde betaaldienstverleners zijn vrijgesteld van deze vergunningplicht, wanneer er uitsluitend in Nederland betaaldiensten worden verleend en de betalingstransacties die worden verricht in omvang beperkt zijn. Daarnaast zijn diverse buitenlandse betaaldienstverleners actief op de Nederlandse markt, die soms gevestigd zijn in jurisdicties met minder strenge of niet actuele regelgeving.¹⁰¹

⁹⁶ Tussen de kanalen en methoden kan overlap bestaan, bijvoorbeeld omdat methoden gebruikmaken van een of meerdere van de genoemde kanalen. Dit levert geen methodische problemen op.

⁹⁷ De omwisseling van lage in hoge coupures is op zichzelf geen witwassen, maar vereenvoudigt het vervoeren van grote sommen crimineel verkregen geld.

⁹⁸ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

⁹⁹ Verenigde Betaalinstellingen Nederland (z.j.).

¹⁰⁰ Artikel 1a, Vrijstellingsregeling Wet op het financieel toezicht; zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁰¹ Oerlemans et al. (2016).

Geldtransactiekantoren kunnen door criminelen worden gebruikt om crimineel geld wit te wassen. Geldtransactiekantoren dienen te beschikken over een DNB- of EU-vergunning. Het versturen van geld via geldtransactiekantoren is gebonden aan een maximumbedrag. Criminelen die niet willen opvallen, kunnen bij een geldtransactie een groter geldbedrag opsplitsen in verschillende kleinere bedragen, om zo onder de meldgrens te blijven waarbij betaaldienstagenten van geldtransactiekantoren melding moeten doen van een ongebruikelijke transactie (dit wordt wel aangeduid als 'smurfen').¹⁰² Uit een eerder onderzoek van het WODC komt naar voren dat geldtransactiekantoren vaak worden gebruikt voor het witwassen van geld dat wordt verkregen uit banking malware. Ook worden geldtransactiekantoren gebruikt voor het witwassen van geld dat is verkregen uit drugshandel.¹⁰³

Behalve geldtransactiekantoren kunnen ook winkels, met name reisbureaus, belwinkels en tabakszaken, de mogelijkheid voor het verrichten van geldtransacties aanbieden. Dit zijn zogeheten betaaldienstagenten van geldtransactiekantoren, die genotificeerd moeten zijn bij DNB door het geldtransactiekantoor waarvan zij agent zijn (en dat geldtransactiekantoor moet weer een DNB- of EU-vergunning hebben). Deze betaaldienstagenten staan onder toezicht van DNB, die daar ter plekke onderzoek kan doen. Niet-genotificeerde winkels die de mogelijkheid voor het verrichten van geldtransacties bieden, zijn illegaal. FIU-Nederland heeft in het verleden een aantal risico's geconstateerd van illegale winkels die de mogelijkheid voor het verrichten van geldtransacties bieden: de eigenaren ervan staan niet geregistreerd bij DNB en worden ook niet gescreend door DNB.¹⁰⁴ Omdat deze winkels geen financiële instellingen zijn, heeft het personeel bovendien vaak minder affiniteit en bekendheid met witwasrisico's dan personeel van reguliere geldtransactiekantoren.

Trustkantoren

De Nederlandse trustsector is relatief groot en bestaat uit 224 trustkantoren¹⁰⁵ die zich bedrijfsmatig bezighouden met het verlenen van trustdiensten. Een trustkantoor is een rechtspersoon, vennootschap of natuurlijk persoon die beroeps- of bedrijfsmatig één of meer trustdiensten verleent, al dan niet met andere (rechts)personen of vennootschappen.¹⁰⁶ Diensten die trustkantoren aanbieden, zijn:

- Het vervullen van de rol van bestuurder- of venoot van een rechtspersoon of vennootschap. Voor een internationale structuur van rechtspersonen of vennootschappen kan het doelmatiger zijn een in Nederland gevestigde rechtspersoon of vennootschap (mede) te laten besturen door een trustkantoor, dit komt regelmatig voor.
- Het ter beschikking stellen van een postadres of bezoekadres aan een rechtspersoon of vennootschap, waarbij bepaalde 'bijkomende werkzaamheden' worden verleend, zoals het voeren van administratie, het geven van belastingadvies of het verzorgen van belastingaangiften (domicilie plus).
- Het verkopen van of bemiddelen bij de verkoop van rechtspersonen.
- Het optreden als trustee (beheerder) van een trust. Op basis van een trustakte kan het trustkantoor als beheerder optreden van een trust, waarin bijvoorbeeld een pakket aandelen is ondergebracht.

¹⁰² Oerlemans et al. (2016).

¹⁰³ Kruisbergen et al. (2012).

¹⁰⁴ Kruisbergen et al. (2012).

¹⁰⁵ DNB stand per 19 juli 2017. Trustkantoren in Nederland dienen te beschikken over een vergunning en vallen vanwege de Wet toezicht trustkantoren onder het toezicht van DNB. Deze toezichthouder houdt het register van Nederlandse trustkantoren bij.

¹⁰⁶ Artikel 1, Wet toezicht trustkantoren; zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

- Het aanbieden van een doorstroomvennootschap. Dit is een vennootschap die tot dezelfde groep behoort als het trustkantoor en die door het trustkantoor wordt gebruikt ten behoeve van een of meerdere cliënten. Doorstroom- vennootschappen worden onder meer gebruikt bij de exploitatie van intellectueel eigendommen, consultancydiensten, handel en het uitzetten van leningen.

De diensten van een trustkantoor worden gekenmerkt door een hoog risico op witwassen. Dat risico komt voort uit de aard van de dienstverlening: het gaat vaak om dienstverlening aan fiscaal gedreven structuren van rechtspersonen die, mede door hun complexiteit, vatbaar zijn voor misbruik. De structuren van rechtspersonen waaraan een trustkantoor diensten verleent, kunnen gebruikt worden voor het verhullen van vermogensbestanddelen of van de uiteindelijk belanghebbenden. Daarbij komt dat de structuren van rechtspersonen vaak lopen via diverse offshore jurisdicties.

Politically Exposed Persons (PEP's)

Politically Exposed Persons (PEP's) ofwel politiek prominente personen zijn personen met een prominente publieke functie^a en hun directe familieleden of naast geassocieerden. Het risico van PEP's is dat zij vatbaar zijn voor corruptie: PEP's uit met name landen met veel corruptie kunnen hun positie misbruiken door de verduistering van overheidsmiddelen of door steekpenningen te accepteren. Op grond van de Wwft moet een instelling die een 'relatie' aangaat met of een transactie verricht voor een PEP die niet in Nederland woont of die niet de Nederlandse nationaliteit heeft, een aangescherpt cliëntenonderzoek verrichten. Instellingen die onder de Wwft vallen, moeten niet alleen van de cliënt maar ook van de uiteindelijk belanghebbende (ofwel UBO) controleren of deze als een PEP kwalificeert. De aanvullende maatregelen die in het kader van het cliëntenonderzoek getroffen worden, zijn afhankelijk van de risicobeoordeling van de instelling ten aanzien van de betreffende cliënt, transactie of product.^b

^a Een persoon blijft een PEP tot een jaar na het feitelijk verliezen van zijn of haar prominente functie, positie of hoedanigheid waardoor hij of zij als PEP werd beschouwd.

^b www.afm.nl.

Notarissen en advocaten

Een witwasmethode die via notarissen en advocaten gehanteerd kan worden, is het misbruik van derdengeldenrekeningen. Derdengeldenrekeningen worden gebruikt om namens cliënten bedragen te incasseren of om tijdelijk de bedragen veilig te stellen. Doel is deze gelden gescheiden te houden van het kantoorvermogen van de notaris of advocaat ter bescherming van oneigenlijk gebruik of faillissement. De derdengeldenrekening mag door notarissen en advocaten alleen gebruikt worden voor geldstromen waar hij of zij direct bij betrokken is. Zij moeten dus werkzaamheden hebben verricht voor derden waaruit een betalingsverplichting volgt van de ene partij aan de andere partij. Criminelen kunnen misbruik maken van deze derdengeldenrekening door crimineel geld te verhullen en hieraan een schijn van legitimiteit te geven. In Nederland hebben advocaten niet de wettelijke verplichting een derdengeldenrekening aan te houden, maar voor notarissen is dat wel het geval. Het is in het verleden voorgekomen dat een notaris is veroordeeld voor het bewust meewerken aan het witwassen van geld via de derdengeldenrekening.¹⁰⁷

¹⁰⁷ www.advocatie.nl/oud-notaris-kloek-krijgt-vier-jaar-cel-voor-rol-vastgoedfraudezaak-klimop.

Accountants

Criminelen kunnen witwasactiviteiten via de diensten van accountants een schijn van legaliteit geven. In de volgende paragraaf worden verschillende witwasmethoden beschreven waarbij de inzet van een accountant een dergelijke schijn van legaliteit kan bieden, zoals bij de aanschaf van onroerend goed met witwasdoeleinden, de oprichting van een bedrijf of stichting met witwasdoeleinden, of het opstellen van facturen voor handelstransacties met witwasdoeleinden (over-/onderfactureren). Wanneer een accountant onvoldoende op de hoogte is van het criminele handelen van een cliënt, kan deze onbewust meewerken aan witwassen. Daarnaast kan het voorkomen dat accountants wel degelijk op de hoogte zijn van de witwasdoeleinden van zijn cliënt, en bewust meewerken aan de witwaspraktijken.¹⁰⁸

Ondergronds bankieren

Indien een bancaire instelling zonder vergunning van DNB actief is dan wel niet voldoet aan de DNB-voorwaarden en zich niet heeft gemeld bij deze instantie, dan is sprake van illegaal of ondergronds bankieren (bijvoorbeeld Hawala). Criminelen kunnen ervoor kiezen hun geld via ondergronds bankieren te verplaatsen. Voor criminelen heeft ondergronds bankieren een aantal voordelen. Zo kunnen internationale betalingen worden gedaan zonder dat van officiële kanalen gebruik wordt gemaakt. Risico's die met fysieke verplaatsing (risico van inbeslagname) en girale overboeking via een reguliere instelling (risico van melding als ongebruikelijke transactie) samengaan, worden zo vermeden. Een ander voordeel voor criminelen is dat bij ondergronds bankieren in grote mate contante betalingen en fysieke geldverplaatsingen kunnen plaatsvinden, wat veel mogelijkheden biedt om zwart geld wit te wassen.¹⁰⁹

Online kansspelen

In een recent gepubliceerd onderzoek door het Transcrime project IARM kwam voor Nederland de kanspelsector als meest risicovolle sector naar voren.¹¹⁰ Ook in verschillende buitenlandse NRA's wordt vastgesteld dat er via de kanspelsector witwassen kan optreden. Hoe groot dit risico wordt ingeschat, is niet altijd aangegeven. Online gokken is nu nog illegaal in Nederland, met uitzondering van de e-commerce van een aantal partijen. Met het wetsontwerp Kansspelen op Afstand (KOA, onderdeel van de nieuwe wet op de kansspelen) verandert dit. Het wetsontwerp is in juli 2016 aangenomen in de Tweede Kamer en ligt nu voor in de Eerste Kamer. KOA gaat het aanbod van online kansspelen in Nederland reguleren. Er worden allerlei eisen gesteld aan de aanbieder en aan de organisatie van het kansspel. Het doel hiervan is de kwetsbaarheid van spelers en de risico's op witwassen te verkleinen.¹¹¹ Wel moet worden opgemerkt dat KOA niet ingrijpt op de illegale aanbieders van online kansspelen die in een niet-gereguleerd buitenland kunnen zijn gevestigd. In een onderzoek naar witwasrisico's in de kanspelsector door Decision Support zijn de ongereguleerde online kansspelen aangemerkt als witwasrisico.¹¹²

¹⁰⁸ Europese Commissie (2017).

¹⁰⁹ Kruisbergen et al. (2012).

¹¹⁰ Savona & Riccardi (2017).

¹¹¹ Van der Knoop (2017).

¹¹² Van der Knoop (2017).

4.2.2 Witwasmethoden

Witwassen via betaalmiddelen

Witwassen met *contant geld* kan op vele manieren plaatsvinden. Voorbeelden zijn het wisselen van coupures onder de meldgrens¹¹³ van banken of betaaldienstverleners, het storten van grote bedragen contant geld bij banken of betaaldienstverleners onder de meldgrens, en het omzetten van contant geld in waardevolle goederen, zoals edelmetalen of kunstvoorwerpen. Witwassen bij niet-meldingsplichtige instellingen is voor criminelen uiteraard eenvoudiger dan bij meldingsplichtige instellingen waar het voor criminelen zaak is om bij transacties of bestedingen onder de meldgrens te blijven. Een ander voorbeeld van witwassen met contant geld is het fysiek verplaatsen van contant geld vanuit/naar Nederland; dit kan bijvoorbeeld via geldkoeriers of door gebruik te maken van een reguliere postdienst.¹¹⁴ Uit een onderzoek van Europol uit 2015 blijkt dat crimineel geld relatief vaak via contant geld wordt witgewassen. De werkelijke omvang van het probleem is volgens de opsporingsdienst echter lastig in kaart te brengen, omdat er – behalve het volume en de waarde van de biljetten die in omloop zijn – vanwege de aard van contant geld weinig concrete data over beschikbaar zijn.¹¹⁵

Een andere manier om geld wit te wassen is via *virtuele valuta*. Naast de bitcoin bestaan er in 2016 nog zo'n 500-600 andere virtuele valuta,¹¹⁶ waaronder de monero en ethereum. Virtuele valuta vallen niet onder de verantwoordelijkheid van een land, een centrale bank of een andere financiële toezichthouder. Via virtuele valuta kan met enige anonimiteit crimineel geld worden witgewassen. In een eerder onderzoek van het WODC wordt genoemd dat criminelen bitcoins anoniemer kunnen maken door deze door een 'mixing service' te halen, waarna bitcoins kunnen worden overgemaakt naar een bitcoin-adres van een of meerdere tussenpersonen; de crimineel kan de bitcoins daarna verder omzetten en/of besteden.¹¹⁷ In 2017 gaat het OM in zeker drie strafzaken die voor de rechter komen, de handel en het omwisselen van bitcoins vervolgen als witwassen. De fiscale opsporingsdienst FIOD heeft op het 'dark web' criminele handelaren en zogeheten bitcoincashers (die bitcoins tegen betaling omwisselen voor contant geld) opgespoord.¹¹⁸

Naast contant geld en virtuele valuta vormen *anonieme prepaid betaalkaarten* een manier om geld wit te wassen. Deze prepaidkaarten bestaan in verschillende vormen, bijvoorbeeld telefoonprepaidkaarten, cadeaukaarten en tegoedkaarten voor producten/diensten. Gebruikers kunnen anoniem blijven omdat geen identificatie wordt gevraagd van de koper of gebruiker van het product. Criminelen kunnen anoniem zwart of crimineel geld op de kaart plaatsen om vervolgens het geld uit te geven in een winkel of op internet. Daarnaast kunnen dergelijke betaalkaarten eenvoudig in en uit de EU worden vervoerd, omdat er voor prepaid betaalkaarten geen aangifteplicht aan de buitengrenzen bestaat. Dat laatste is wel het geval bij contant geld: een EU-verordening¹¹⁹ stelt dat personen die de EU binnenkomen of verlaten en 10.000 euro of meer aan contant geld bij zich hebben, aangifte moeten

¹¹³ Hierbij gaat het om de bestaande indicatoren die gelden voor het melden van een ongebruikelijke transactie.

¹¹⁴ Kruisbergen et al. (2012).

¹¹⁵ Europol (2015).

¹¹⁶ Europees Parlement (2016).

¹¹⁷ Oerlemans et al. (2016).

¹¹⁸ <https://fd.nl/economie-politiek/1181589/om-voert-strijd-op-tegen-witwassen-via-bitcoin>.

¹¹⁹ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

doen bij de Douane. Er ligt momenteel een voorstel voor aanpassing van deze verordening, waarin prepaidkaarten ook als 'liquide middelen' gezien worden.¹²⁰

Witwasconstructies

Criminelen kunnen verschillende (financiële) constructies hanteren om geld wit te wassen. In deze paragraaf beschrijven we een selectie van witwasconstructies.

- *Loan back constructie.* Een voorbeeld van een financiële constructie om geld wit te wassen, is de zogeheten *loan back* constructie. Bij deze constructie leent een crimineel zijn eigen geld aan zichzelf uit, waarbij de lening op zo'n wijze wordt verstrekt, via een bepaalde route (bijvoorbeeld een vennootschap), dat het voor de buitenwereld niet duidelijk is dat de verstrekker en ontvanger van de lening dezelfde persoon zijn.¹²¹
- *Stapelen van BV's/NV's.* Criminelen kunnen complexe vennootschapsrechtelijke structuren hanteren om geld wit te wassen. Een methode die criminelen toepassen om witwasgeld te verhullen, is bijvoorbeeld het oprichten van verschillende BV's en/of NV's waartussen betalingen worden verricht.
- *Offshore vennootschap.* Een offshore vennootschap is een bedrijf in een land waar geen registratie van belanghebbenden of van geldstromen nodig is en waar criminelen dus onopvallend grote bedragen kunnen onderbrengen. De offshore vennootschap heeft een eigen bankrekening en kan daarna dat geld bijvoorbeeld als hypothecaire lening weer overmaken naar de crimineel of naar een b.v. die door de crimineel wordt gecontroleerd. Volgens Van Koningsveld stond er eind 2013 ongeveer 5.565 miljard euro offshore bij bankinstellingen, ongeveer een kwart van de totale wereldwijde banktegoeden. Van Koningsveld geeft aan dat het aannemelijk is dat dit offshore vermogen geheel of gedeeltelijk niet is aangegeven bij de belastingdienst in het woonland van de bezitter; hij schat dat Nederland op deze wijze jaarlijks 10 miljard euro aan belastinggeld misloopt.¹²²
- *ABC-transactie.* Binnen de vastgoedsector zijn verschillende witwasconstructies bekend. Een van deze constructies is de zogeheten ABC-transactie. Van een dergelijke constructie is volgens FIU-Nederland sprake indien een onroerende zaak binnen een tijdsbestek van uiterlijk zes maanden – ten minste – tweemaal wordt verkocht. In de praktijk komt dit vaak voor en volgens FIU-Nederland is er dan meestal geen sprake van witwassen, maar een dergelijke ABC-transactie is wel gevoelig voor witwassen.¹²³
- *Beleggingsconstructies.* Ook via beleggingstransacties kan crimineel geld worden witgewassen. Criminelen kunnen allerlei verwarrende tussenstappen nemen. Een voorbeeld is door crimineel geld eerst op een bankrekening te zetten in een land waar toezicht en controle minder goed zijn geregeld; vervolgens kan het geld vanuit dat land gestort worden op een beleggingsrekening in Nederland waaraan een codenaam of nummer verbonden is en niet de naam van de werkelijke eigenaar van de rekening. Een bevriend beurshandelaar kan vervolgens met de nummerrekening aan de slag; indien hij met een belegging winst maakt, dan wordt die

¹²⁰ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving. Tevens is in het kader van het voorstel tot wijziging van de Vierde EU anti-witwasrichtlijn een verruiming opgenomen van de verplichtingen om cliëntenonderzoek te verrichten in het geval van bepaalde prepaid betaalinstrumenten, onder meer door cliëntenonderzoek voor te schrijven vanaf een lager op het prepaid betaalmiddel te laden bedrag (€ 150 in plaats van € 250) en om een geclausuleerde uitzondering op de verplichting tot het doen van cliëntenonderzoek in het geval van online gebruik van prepaid betaalmiddelen te schrappen.

¹²¹ Kruisbergen et al. (2012).

¹²² <https://fd.nl/economie-politiek/1121518/promovendus-politie-en-fiscus-moeten-meer-aandacht-schenken-aan-misbruik-offshores>; Blauw, 30 januari 2016, nr. 1. 'Crimineel vermogen in belastingparadijs is onzichtbaar'.

¹²³ FIU-Nederland. Informatieblad 'Hoe meld ik een ABC-transactie aan FIU-Nederland'.

winst overgeschreven naar een andere rekening van de eigenaar die op die rekening dan witgewassen geld ontvangt. Verliesgevende beleggingen worden met de nummerrekening verrekend; zolang de verliezen niet veel groter zijn dan de winsten, wordt het hoofddoel, namelijk het witwassen van zwart geld, bereikt.¹²⁴

Trade-Based Money Laundering (TBML)

Trade-Based Money Laundering (TBML) is een vorm van witwassen waarbij de (inter)nationale handel en eventueel financiële ondernemingen gebruikt worden om crimineel geld wit te wassen. Criminelen verschuilen zich achter bedrijven om geld via handelstransacties wit te wassen. Trade-Based Money Laundering komt in verschillende vormen voor:

- *Legitimering van waardeverplaatsing of waardeaan groei/-verlies via handelstransacties.* Binnen de (inter)nationale handel kunnen handelstransacties door criminelen worden aangewend om waarde te verplaatsen of waardeaan groei/-verlies te legitimeren. Het is in die gevallen onduidelijk of de transacties aan een goederenstroom zijn gerelateerd, wat de herkomst van de goederenstroom is en/of er eigenlijk wel echt een goederenstroom is.
- *Over-/onderfacturering.* In de praktijk kunnen twee bedrijven nauw met elkaar samenwerken om geld wit te wassen. Een daarbij gehanteerde witwasmethode is over- of onderfacturering: het ene bedrijf stuurt een te hoge factuur aan het andere bedrijf voor de aanschaf van een bepaald product of dienst. Doordat de totale waarde van de transactie hoger is dan de eigenlijke kosten van het product of de dienst, probeert het verkopende bedrijf dat het geld ontvangt aan dat extra bedrag een legale herkomst toe te kennen. Ook kunnen de bedrijven onderling meerdere facturen aan elkaar sturen voor eenmalig geleverde goederen of verrichte diensten, waardoor crimineel geld kan worden witgewassen.
- *Omzet-/prijsmanipulatie.* Een methode die op de hierboven genoemde methode aansluit, is omzet- en/of prijsmanipulatie. Het verkopende bedrijf kan de waarde van een product of dienst verlagen zodat het kopende bedrijf een financieel voordeel met legale herkomst ontvangt.¹²⁵

Identiteit verhullen via inzet van stromannen

Criminelen zetten bij verschillende witwasmethoden stromannen (of katvangers) in. Op die manier kunnen zij hun eigen identiteit verhullen bij het witwassen van geld. Zo worden stromannen bijvoorbeeld ingezet in de vastgoedsector door juridisch eigendom niet bij de witwasser (die economisch eigenaar is) maar bij de stroman te leggen. Ook bij bestedingen kan gebruik worden gemaakt van een stroman, bijvoorbeeld wanneer een crimineel aankopen doet via de rekening van iemand anders (de stroman).

4.3 Identificatie van tien risico's met grootste potentiële impact

In de vorige paragraaf zijn de witwaskanalen en -methoden die op de longlist van dreigingen zijn opgenomen, beknopt beschreven. In deze paragraaf worden de resultaten van de eerste expertmeeting beschreven. Aan experts is gevraagd om uit de lijst met dreigingen de tien dreigingen met de – volgens hen – grootste potentiële impact te selecteren. Aan deze eerste expertmeeting namen zestien experts deel.

¹²⁴ www.trouw.nl/home/beurs-biedt-alle-gelegenheid-tot-misbruik-en-witwassen~af5b7619/.

¹²⁵ <http://juridischactueel.nl/het-gevaar-van-trade-based-money-laundering/>.

4.3.1 Aanvullen en aanpassen van longlist

Allereerst kregen de experts de mogelijkheid om de door het WODC opgestelde longlist desgewenst aan te vullen met dreigingen die volgens hen ontbraken. Dit heeft tot de volgende toevoegingen geleid:

- *Misbruik btw zoals btw-carrouselfraude.* Bij btw-carrouselfraude draagt een ondernemer geen btw af aan de Belastingdienst, terwijl hij die btw wel in rekening brengt.
- *Identiteitsfraude.* Hierbij maken criminelen misbruik van valse of gestolen identiteitsgegevens.
- *Faillissementsfraude.* Dit is fraude die gepleegd wordt tijdens of door middel van het failliet laten gaan van een bedrijf.
- *Misbruik via stichtingen.* De experts gaven aan dat stichtingen gebruikt kunnen worden om crimineel vermogen wit te wassen, terwijl de identiteit van de achterliggende eigenaar wordt verhuuld. De experts signaleren een toename van het aantal stichtingen dat voor dit doel gebruikt lijkt te worden.

Meerdere deelnemers waren het niet eens met de toevoeging van de eerste drie dreigingen aan de longlist. Volgens verschillende experts gaat het bij deze dreigingen namelijk niet specifiek over witwassen, maar over de criminaliteitsvorm 'fraude'. Na een plenaire discussie hierover is besloten deze drie dreigingen wel toe te voegen aan de longlist, omdat experts hierna toch de mogelijkheid kregen om die dreigingen desgewenst *niet* op te nemen in hun persoonlijke lijst met de tien dreigingen waaraan zij de grootste potentiële impact toekennen. Uiteindelijk bleek slechts een beperkt aantal deelnemers de toegevoegde dreigingen geselecteerd te hebben (identiteitsfraude: 3; misbruik btw: 2; faillissementsfraude: 1).

De discussie over de longlist leidde verder tot een aanpassing van twee dreigingen die al in de longlist stonden:

- In de initiële longlist stond de dreiging 'Bestedingen bij niet-meldingsplichtige organisaties'. Deelnemers gaven aan dat niet alleen bestedingen maar ook de inbreng van vermogen bij deze instellingen, een dreiging vormt. Deze dreiging is als volgt aangepast: 'Bestedingen en inbreng van vermogen bij niet-meldingsplichtige instellingen'.
- In overleg met de experts is besloten de dreiging 'Misbruik van de diensten van geldtransactiekantoren' algemener te formuleren tot 'Misbruik van de diensten van betaaldienstverleners', omdat er naast geldtransactiekantoren ook andersoortige betaaldienstverleners bestaan.

De definitieve longlist van dreigingen waaruit de experts de tien dreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact konden kiezen, zag er als volgt uit.

Tabel 4.1 De longlist van dreigingen op het terrein van witwassen

Witwaskanalen	
Financiële instellingen (met name banken)	Notarissen (misbruik van derdengeldenrekeningen)
Trustkantoren	Advocaten (misbruik van derdengeldenrekeningen)
Betaaldienstverleners (vergunde betaaldienstverleners en organisaties die zonder vergunning betaaldiensten aanbieden)	Accountants
	Online kansspelen
Witwasmethoden	
Trade-Based Money Laundering (TBML): (inter)nationale handelstransacties om waarde te verplaatsen of waardeaan groei/-verlies te legitimeren waarbij onduidelijk is of de transacties aan een goederenstroom zijn gerelateerd, wat de herkomst van de goederenstroom is en/of er een goederenstroom is	Fysieke verplaatsing van contant geld vanuit/naar Nederland, al dan niet via ondergronds/niet-vergund bankieren
Over- en onderfacturering bij (internationale) handelsstromen (onderdeel van TBML)	Contant geld in het girale systeem inbrengen
Omzet- en/of prijsmanipulatie (onderdeel van TBML)	Contant geld omzetten in waardevolle goederen
(Inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	Grote contante stortingen
Constructies om verhuuld waarde weg te zetten	Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)
Offshore vennootschappen	Virtuele valuta
ABC-transacties	Prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.
Inzet van stromannen	Fiscaal gedreven/complex vnnootschapsrechtelijke structuren
Misbruik btw	Aanschaf/verbouwen onroerend goed en/of verbouwen met zwart geld of niet-traceerbare middelen
Identiteitsfraude	Bestedingen bij meldingsplichtige organisaties onder de meldgrens
Faillissementsfraude	Bestedingen/ inbreng vermogen bij niet-meldingsplichtige instellingen
Misbruik van stichtingen	Ondoorzichtige geldstromen vanuit het buitenland (PEP's)
Contant geld verplaatsen via ondergronds/niet-vergund bankieren (bijv. Hawala)	

4.3.2 Identificatie van de tien risico's

De experts werden vervolgens uitgenodigd om uit de aangepaste longlist de tien dreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact te selecteren. Hierna vond een plenaire discussie plaats over de dreigingen die de top tien haalden en daarmee zouden worden verheven tot risico, en over de dreigingen die daar buiten vielen. Deelnemers hadden de mogelijkheid om te beargumenteren waarom bepaalde dreigingen die niet de top tien haalden, daar toch deel van uit zouden moeten maken. Een van de experts bepleitte dat 'witwassen via virtuele valuta' – die buiten de initiële lijst met grootste risico's viel – een plek in die lijst behoorde te krijgen. Hoewel er volgens hem geen concrete prevalentiecijfers beschikbaar zijn over de mate waarin virtuele valuta worden gebruikt om crimineel verkregen vermogen wit te wassen, ziet hij dit als belangrijk potentieel risico.

Hierna kregen de deelnemers de mogelijkheid om hun aanvankelijke selectie aan te passen. De eerste expertmeeting leidde tot onderstaande tien risico's op het terrein van witwassen (zie tabel 4.2). Bij de selectie van tien risico's waren drie dreigingen door tien van de zestien experts geselecteerd. Na een inhoudelijke discussie hierover is besloten de dreiging 'inzet van stromannen' niet mee te nemen in de lijst met risico's, omdat deze volgens de experts onderdeel kan uitmaken van verschillende andere risico's in de lijst met grootste risico's. Zeven van de tien risico's werden door ten minstekwart van de experts opgenomen in hun persoonlijke lijst met grootste risico's; de overige drie risico's werden door circa tweederde van de deelnemers gekozen. Zeven risico's zijn witwasmethoden, de overige drie hebben betrekking op witwaskanalen.

Tabel 4.2 De tien grootste witwasrisico's volgens experts*

	% van de experts (n=16)	Witwaskanaal	Witwasmethode
Trade-Based Money Laundering: (inter)nationale handelstransacties om waarde te verplaatsen of waardeaan groei/-verlies te legitimeren waarbij onduidelijk is of de transacties aan een goederenstroom zijn gerelateerd, wat de herkomst van de goederenstroom is en/of er een goederenstroom is	94%		O
Witwassen via offshore vennootschappen	94%		O
Witwassen via trustkantoren	88%	O	
Witwassen via betaaldienstverleners	81%	O	
Witwassen via fiscaal gedreven/complexen vennootschapsrechtelijke structuren	81%		O
Witwassen via virtuele valuta	81%		O
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	75%	O	
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	69%		O
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	63%		O
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	63%		O

* De risico's in deze tabel zijn bondiger geformuleerd dan de dreigingen in tabel 4.1. Inhoudelijk betreft het echter dezelfde dreigingen/risico's.

In de expertmeeting hadden de experts de mogelijkheid hun keuze voor de tien risico's toe te lichten en met elkaar te bespreken. Hieruit kwam het volgende naar voren:¹²⁶

- *Trade-Based Money Laundering: (inter)nationale handelstransacties om waarde te verplaatsen of waardeaan groei/-verlies te legitimeren waarbij onduidelijk is of de transacties aan een goederenstroom zijn gerelateerd, wat de herkomst van de goederenstroom is en/of er een goederenstroom is.* Tijdens de expertmeeting vond een discussie plaats over het al dan niet samen nemen van dit risico met het risico '(Inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen'. Hoewel een van de experts benoemde dat het in beide gevallen om Trade-

¹²⁶ Tijdens de eerste expertmeeting hebben experts geen inhoudelijke toelichting gegeven op de risico's 'witwassen via trustkantoren' en 'witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten'. In paragraaf 4.2 zijn deze risico's nader toegelicht.

Based Money Laundering gaat, waren andere experts het niet eens hiermee: zij zien '(Inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen' niet als Trade-Based Money Laundering omdat beleggingen en investeringen geen handelstransacties zijn waarbij goederen worden verhandeld. Uiteindelijk is in overleg met de experts besloten om de beide risico's niet samen te nemen.¹²⁷

- *Witwassen via offshore vennootschappen.* In de expertmeeting wordt gewezen op het eerdergenoemde onderzoek van Van Koningsveld. Zoals in de vorige paragraaf al genoemd werd, schat Van Koningsveld dat Nederland jaarlijks 10 miljard euro aan belastinggeld misloopt door witwassen via offshore vennootschappen.
- *Witwassen via betaaldienstverleners.* Alle transacties van vergunde geldtransactiekantoren moeten worden gemeld aan DNB. In de expertmeeting wordt aangegeven dat deze monitoring wijst op het hoge risico van witwassen in deze sector. Wel wordt opgemerkt dat het gemiddelde transactiebedrag bij geldtransacties niet zeer hoog is (ongeveer € 300), waardoor de financiële impact van het risico beperkt blijft. In de expertmeeting wordt verder naar voren gebracht dat bij het witwassen van crimineel geld zowel gebruikgemaakt wordt van vergunde betaaldienstverleners als van organisaties die zonder vergunning betaaldiensten aanbieden.
- *Witwassen via fiscaal gedreven/complexere vennootschapsrechtelijke structuren.* In de expertmeeting wordt toegelicht dat het bij dit risico kan gaan om het stapelen van BV's/NV's om zo witwasgeld te verhullen. In de vorige paragraaf is deze witwasmethode beschreven.
- *Witwassen via virtuele valuta.* Tijdens de bijeenkomst is door de experts toegelicht dat crimineel vermogen dat wordt omgezet in virtuele valuta, met name wordt ingezet ten behoeve van andere criminele activiteiten. Genoemd zijn onder andere de online aanschaf van drugs en wapens.
- *Witwassen via financiële instellingen (met name banken).* In de expertmeeting komt aan bod dat de diensten van financiële instellingen, met name banken, relatief vaak misbruikt worden vanwege het vele geld dat omgaat in de financiële sector. Ook de diensten van verzekeraars en pensioenfondsen worden misbruikt, maar dit risico wordt door de experts kleiner geacht dan bij banken.
- *Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren).* Tijdens de bijeenkomst wordt genoemd dat er veel contant geld jaarlijks in en uit Nederland en de EU wordt verplaatst. Een expert geeft aan dat er momenteel 5.000 zaken op jaarbasis in Nederland en 50.000 op Europees niveau zijn, waarbij reizigers meer dan € 10.000 aan contant geld verplaatsen. Of het in deze gevallen ook daadwerkelijk om witwassen gaat, is echter niet duidelijk. In de expertmeeting wordt ook opgemerkt dat de inzet van stromannen bij stortingen en transacties van contant geld toeneemt en vaker voorkomt dan bij de andere risico's.
- *Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen.* In de expertmeeting is genoemd dat deze witwasmethode een manier is om op eenvoudige wijze geld te stallen en vervolgens weer in het normale circuit in te brengen. Daarbij werd aangegeven dat dit risico met name betrekking heeft op de ongereguleerde beleggings- en/of investeringsconstructies die niet onder toezicht op basis van de Wft en/of de Wwft vallen.

¹²⁷ In de rest van dit rapport wordt alleen nog gesproken van Trade-Based Money Laundering, dus zonder de uitgebreide toelichting hierop.

4.3.3 Inschatting potentiële impact van risico's

De experts is hierna gevraagd om in een Multi Criteria Analyse (MCA) per risico een inschatting te maken van de mate waarin deze een potentiële impact kan hebben op een zevental terreinen:

- de stabiliteit van het financiële stelsel;
- de reguliere economie;
- de samenleving: maatschappelijke orde en rechtsorde;
- de mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld;
- het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten;
- het (subjectieve) veiligheidsgevoel;
- het imago / de reputatie van Nederland.

Allereerst werd de experts gevraagd om aan ieder criterium een gewicht van 1-10 toe te kennen, waarbij het gewicht van het criterium het belang van het criterium uitdrukt in vergelijking met het gewicht van de andere criteria.¹²⁸ Uit deze exercitie bleek dat experts het grootste gewicht toekenden aan het criterium 'de mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld' (gemiddeld 8,3) en het laagste gewicht aan het criterium 'het veiligheidsgevoel'. Ook werden de standaarddeviaties bepaald die zicht bieden op de spreiding van de expertoordelen. De tabel laat een relatief grote spreiding zien. Een mogelijke verklaring hiervoor vormt de samenstelling van de expertgroep. De gezamenlijke en soms complementaire expertises die in de expertgroep zijn samengebracht, waren erop gericht het gehele terrein van witwassen te bestrijken. De verschillende perspectieven van de experts op het witwassen worden weerspiegeld in de spreiding van de toegekende gewichten. Tabel 4.3 geeft dit weer.

Tabel 4.3 Weging van de criteria door experts

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	8,3	1,2
Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	7,8	1,8
De stabiliteit van het financiële stelsel	7,6	1,8
De samenleving maatschappelijke orde en rechtsorde	6,9	2,4
De reguliere economie	6,7	1,5
Het imago / de reputatie van Nederland	6,3	2,9
Het veiligheidsgevoel	4,4	2,4

Er waren vervolgens twee momenten waarop de experts de mogelijkheid kregen om de potentiële impact van de tien risico's in te schatten op een schaal van 0-100: voorafgaande aan en na afloop van een gezamenlijke discussie over de risico's. Na de discussie over de risico's werd de experts – volgens de Delphi-methode – nogmaals gevraagd een inschatting te maken van de potentiële impact van de tien risico's. Het verschil tussen de eerste en tweede schatting bleek zeer klein: slechts bij twee risico's bestond een verschil tussen de beide schattingen.

De potentiële impact van de witwasrisico's na de MCA loopt uiteen van 73 tot 55 (op een schaal van 100). Hoewel er verschillen tussen de risico's worden bespeurd, lopen het maximum- en minimum risiconiveau van de risico's niet heel ver uiteen.

¹²⁸ Box 2.2 legt de werking van MCA uit. Daar wordt ook aangegeven hoe de gewichten van de criteria worden bepaald.

Ook ligt een aantal risiconiveaus dicht bij elkaar en zijn de inschattingen van de experts niet volledig onderbouwd.¹²⁹ Om deze redenen worden in tabel 4.4 geclusterde risico's gepresenteerd. De tabel laat zien dat bij zes risico's de potentiële impact (bij de tweede inschatting) op een niveau van 55-59 lag, bij drie risico's lag deze op een niveau van 60-65 en bij één risico was het niveau van de potentiële impact iets hoger dan 70. De precieze cijfermatige resultaten van de MCA zijn te vinden in bijlage 6.

Tabel 4.4 Niveau van potentiële impact van de tien grootste witwasrisico's (na MCA)

Risico	Niveau potentiële impact (schaal van 0 t/m 100)
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	71 t/m 75
Witwassen via betaaldienstverleners	61 t/m 70
Witwassen via trustkantoren	
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	55 t/m 60
Trade-Based Money Laundering	
Witwassen via fiscaal gedreven/complexere vennootschapsrechtelijke structuren	
Witwassen via virtuele valuta	
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsten (al dan niet via ondergronds bankieren)	
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	

4.4 Beschikbaarheid van data over de geïdentificeerde risico's

Na afloop van de eerste expertmeeting is een beknopte mailenquête uitgezet onder de deelnemers. In deze mailenquête werd gevraagd om voor de tien risico's die in de in de expertmeeting zijn geïdentificeerd, aan te geven:

- welke *bestaande* data iets zeggen over de mate waarin deze risico's zich daadwerkelijk voordoen;
- welke van deze bestaande data beschikbaar zijn voor derden;
- op basis van welke – nu ontbrekende – data iets gezegd kan worden over de mate waarin de tien geïdentificeerde risico's zich daadwerkelijk voordoen.

Slechts een klein deel van de deelnemers (zes experts) vulde de mailenquête in. Twee experts vonden het te lastig om de vragen te beantwoorden en de overige acht experts hebben niet gereageerd op de uitnodiging voor de mailenquête. De experts die de mailenquête wel hebben ingevuld, verwijzen naar niet nader gespecificeerde data van AFM, DNB, de Belastingdienst, de politie en de Douane, evenals naar transactiedata van financiële instellingen, aantallen geconstateerde Wwft-overtredingen, strafrechtelijke onderzoeken en het aantal veroordelingen ten aanzien van de betreffende risico's. Een van de experts geeft aan dat data van het Kadaster mogelijk meer inzicht kunnen bieden in de prevalentie dan wel omvang van risico's die zijn te verbinden aan onroerende goederen.

¹²⁹ De criteriabenadering die in de MCA is toegepast en de frequentiebenadering die in tabel 4.2 is weergegeven, leiden tot enige verschillen in de rangordeningen van de witwasrisico's. Het gaat niet om zeer grote verschillen; voor zeven van de tien risico's verschillen de rangordes maximaal twee plaatsen.

Over de beschikbaarheid van de genoemde data voor derden komt uit de mail-enquête geen duidelijk beeld naar voren. Een paar experts hebben de indruk dat de door hen genoemde (weinig specifieke) data vanwege privacywetgeving of toezichtsvertrouwelijkheid niet beschikbaar zijn voor derden. Een van de experts is van mening dat data van het Kadaster wel beschikbaar zijn voor derden.

Tot slot hebben de experts aangegeven op basis van welke – nu ontbrekende – data iets gezegd kan worden over de mate waarin de tien geïdentificeerde risico's zich daadwerkelijk voordoen. Ook deze vraag is slechts in beperkte mate beantwoord. Zo noemt een van de experts in algemene zin dat door samenvoeging van alle data van de financiële instellingen een beter overzicht ontstaat van transacties die mogelijk iets zeggen over de betreffende risico's. Een andere expert zegt in algemene zin dat het toekomstige UBO-register en het centraal aandeelhoudersregister hulpmiddelen zijn om de UBO's van offshore vennootschappen te identificeren.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat de mail-enquête onder de experts slechts beperkt bruikbare informatie heeft opgeleverd over de beschikbare en gewenste data voor de betreffende risico's.

5 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de wijze waarop de preventie en repressie van witwassen in Nederland is georganiseerd. Vervolgens wordt ingegaan op het beschikbare beleidsinstrumentarium om witwassen te bestrijden. Hierna worden de resultaten van de tweede expertmeeting weergegeven, waarin experts voor de tien risico's met de grootste potentiële impact de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium beoordeelden.

5.1 Organisatie van de preventie en repressie van witwassen

In Nederland houden vele partijen zich bezig met de preventie en repressie van witwassen. Het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie dragen de verantwoordelijkheid voor de centrale regie over de preventie en repressie van witwassen en de aansturing daarvan.

In het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) zijn er zes toezichthouders:

- De Nederlandsche Bank (DNB) houdt toezicht op banken, financiële instellingen, verhuurders van safes, wisselinstellingen, levensverzekeraars, trustkantoren, betaaldienstverleners en betaaldienstagenten, elektronisch geldinstellingen en leasemaatschappijen.
- Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) houdt toezicht op notarissen, accountants, bedrijfseconomisch adviseurs, belastingadviseurs, onafhankelijk juristen en administratiekantoren.
- Het Bureau Toezicht Wwft (BTW) houdt toezicht op makelaars, domicilieverleners, taxateurs en grootwaardehandelaren.
- De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen en financiële dienstverleners voor zover deze bemiddelen in levensverzekeringsovereenkomsten.
- De deken van de orde van advocaten in de verschillende arrondissementen houdt toezicht op advocaten die diensten verlenen die onder de Wwft vallen. Voorbeelden van deze diensten zijn advisering over het aan- en verkopen van ondernemingen, het oprichten en beheren van vennootschappen en rechtspersonen en het beheren van geld.
- De Kansspelautoriteit (Ksa) houdt toezicht op speelcasino's.

Op grond van de Wwft hebben de hierboven genoemde financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen een meldplicht: zij moeten ongebruikelijke transacties melden aan FIU-Nederland; ook zijn zij verplicht onderzoek te doen naar hun cliënten (zie voor meer informatie volgende paragraaf). FIU-Nederland leidt vervolgens verdachte transacties af uit de ongebruikelijke transacties en stelt deze daarna beschikbaar aan de diverse (bijzondere) opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Deze verdachte transacties maken deel uit van de signalen van witwassen die zijn vergaard en kunnen worden ingezet bij opsporing en onderzoek. Bij de strafrechtelijke opsporing spelen de financieel-economische recherche van de regionale politie-eenheden, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en de Dienst Landelijke Recherche (DLR) een centrale rol. Personen die worden verdacht van witwassen, kunnen door het OM worden vervolgd om daarna eventueel

te worden berecht. Het ontnemen van vermogen dat uit strafbare feiten is verkregen, is ook de verantwoordelijkheid van het OM.

Voor de preventie en repressie van witwassen zijn verschillende samenwerkingsverbanden opgericht. De infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) is een samenwerkingsverband, waarin de Nationale Politie, Belastingdienst, Douane, het Centraal Justitieel Incassobureau, FIU-Nederland, bijzondere opsporingsdiensten en het OM samenwerken. iCOV levert data-intelligence producten aan de deelnemende organisaties. Daarnaast ontwikkelt iCOV risico-indicatoren en patronen met als doel witwassen en fraudeconstructies bloot te leggen. Het FEC (Financieel Expertise Centrum) is een samenwerkingsverband van de AFM, Belastingdienst, DNB, FIU-Nederland, FIOD, het OM en de Nationale Politie. Het FEC heeft als doel de integriteit van de financiële sector te versterken door preventief op te treden tegen integriteitsdreigingen. Daarnaast richt het FEC zich op de verhoging van de effectiviteit van de FEC-partners door voorlichting, informatievoorziening en onderlinge uitwisseling van inzichten, kennis en vaardigheden.

Naast deze samenwerkingsverbanden werken sommige van de genoemde organisaties aanvullend nog op andere manieren met elkaar samen:

- Het Anti Money Laundering Centre (AMLC) is een platform waar partijen die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen, kennis en ervaringen kunnen delen en operationeel samenwerken. Samenwerkingspartners van het AMLC zijn FIOD, politie, OM, FIU-Nederland en de bijzondere opsporingsdiensten.
- Er zijn tien Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) in Nederland opgericht met het oog op de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. Deze organisaties verbinden de informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties, zoals gemeenten, provincies, OM, Nationale Politie, Belastingdienst, Belastingdienst/Toeslagen, Douane, FIOD, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Koninklijke Marechaussee en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) heeft een ondersteunende en faciliterende rol.
- In de Integrale Afpakteams kan de politie samenwerking zoeken met partijen als het OM, FIOD, Belastingdienst en gemeenten. De Integrale Afpakteams proberen door bundeling van de gezamenlijke kennis op effectieve(re) wijze geld en vermogen met een criminele oorsprong af te pakken via de strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke weg.
- De Commissie Meldplicht van ongebruikelijke transacties komt tweemaal per jaar bijeen. Branche- of koepelorganisaties van meldingsplichtige instellingen, Wwft-toezichthouders, OM en FIU-Nederland voeren met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie onder meer overleg over de inrichting en uitvoering van de meldingsplicht en de vaststelling van de indicatoren aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een transactie wordt aangemerkt als een ongebruikelijke transactie.

Vanwege het internationale karakter van veel witwasrisico's werken FIU-Nederland, de toezichthouders, de opsporingsdiensten en de andere handhavers zoals de Belastingdienst op internationaal niveau samen met internationale organisaties als Europol en Eurojust om een effectievere preventie en repressie van de witwasrisico's te bereiken. FIU-Nederland participeert in de Egmont Groep, een internationaal samenwerkingsverband van FIU's dat met name gericht is op het verbeteren van de internationale gegevensuitwisseling tussen de FIU's.

5.2 Het beschikbare beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit nationale wet- en regelgeving, internationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau.¹³⁰

FATF en EU anti-witwasrichtlijn

Het Nederlandse beleid ter preventie en repressie van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen van de FATF. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan veertig aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen en van maatregelen ter verbetering van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van de uitvoering van die regels. Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de vierde EU anti-witwasrichtlijn. Met deze richtlijn zijn op Europees niveau regels vastgesteld ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme. In Nederland zijn deze regels ter voorkoming van het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme opgenomen in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De implementatie van de vierde EU anti-witwasrichtlijn leidt dan ook in de eerste plaats tot wijziging van de Wwft.¹³¹ De richtlijn vervangt de derde EU anti-witwasrichtlijn en vult het bestaande instrumentarium op dit terrein verder aan. De richtlijn bestendigt de twee kernverplichtingen van de Wwft: de verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten en de verplichting om ongebruikelijke transacties te melden bij FIU-Nederland. Er is inmiddels een vijfde EU anti-witwasrichtlijn in voorbereiding. De Europese Commissie heeft op 5 juli 2016 een richtlijnvoorstel gepresenteerd dat strekt tot wijziging van de vierde EU anti-witwasrichtlijn.¹³²

Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)¹³³

De Wwft beoogt het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen, door het opleggen van verplichtingen aan financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen (zie ook vorige paragraaf). Zo zijn deze instellingen verplicht onderzoek te doen naar cliënten. Onderdeel van het cliëntenonderzoek is onder meer het identificeren van de cliënt en het verifiëren van diens identiteit, alsmede het identificeren van de UBO van een cliënt en het nemen van redelijke maatregelen om diens identiteit te verifiëren. De instellingen zijn verplicht ongebruikelijke transacties te melden bij FIU-Nederland. De informatiestroom die deze meldplicht oplevert, kan ook dienst doen bij het signaleren door politie en opsporingsdiensten van acties om geld wit te wassen en levert dus een instrument op bij het bestrijden er van. Ten behoeve van het melden van ongebruikelijke transacties bestaan er objectieve indicatoren en een subjectieve indi-

¹³⁰ De wet- en regelgeving die in deze paragraaf wordt behandeld, is door de experts ingebracht en besproken in de tweede expertmeeting. Het biedt een overzicht van de wet- en regelgeving die experts van belang achten bij het ingrijpen op witwassen. Het overzicht is echter niet geheel compleet. Niet genoemd zijn bijvoorbeeld het Wetboek van Strafvordering dat de vervolging van strafbare feiten regelt en de Wet controle op rechtspersonen die is gericht op het voorkomen en bestrijden van misbruik door rechtspersonen.

¹³¹ Concept wetsvoorstel ter implementatie van de vierde EU anti-witwasrichtlijn; zie: www.internetconsultatie.nl/implementatiewetvierdeantiwitwasrichtlijn/berichten.

¹³² Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹³³ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

cator. Een voorbeeld van een objectieve indicator is 'contante wisseltransacties met een waarde van 15.000 euro of meer', de subjectieve indicator is 'transacties waarbij een aanleiding bestaat bij een instelling om te veronderstellen dat deze verband kunnen houden met witwassen'.

De Wwft hanteert een risicogebaseerde aanpak: instellingen moeten in veel gevallen zelf het risico inschatten dat een cliënt geld witwast en moeten de striktheid van de eigen maatregelen daarop afstemmen. Die maatregelen kunnen variëren van een vereenvoudigd cliëntenonderzoek tot het niet aangaan of verbreken van een zakelijke relatie.

Wet op het financieel toezicht (Wft)¹³⁴

De Wft regelt sinds 1 januari 2007 het toezicht op de financiële sector in Nederland. Financieel toezicht waarborgt de stabiliteit van het financiële systeem, zorgt ervoor dat de financiële markten efficiënt werken, en beschermt consumenten tegen een faillissement of ontoelaatbaar gedrag van financiële instellingen. DNB en AFM voeren in het kader van de Wft het toezicht uit:

- DNB heeft tot taak het 'prudentieel toezicht' op financiële ondernemingen uit te oefenen en beslissingen te maken over de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten. Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector.
- De AFM heeft tot taak het 'gedragstoezicht' op financiële markten uit te oefenen en beslissingen te nemen over de toelating van financiële ondernemingen tot die markten. Gedragstoezicht richt zich op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.

Wetboek van Strafrecht (WvS)¹³⁵

Sinds 6 december 2001 is witwassen een zelfstandig strafbaar delict waarbij veroordeling van een gronddelict, zoals drugs- of mensenhandel, niet nodig is. De volgende vormen van witwassen zijn opgenomen in het WvS:

- er is sprake van opzetwitwassen als iemand 'ten tijde van de gedraging weet dat het voorwerp dat hij verbergt of verhuult, uit misdrijf afkomstig is' (artikel 420bis);
- bij eenvoudig witwassen gaat het om het enkel verwerven of voorhanden hebben van voorwerpen die afkomstig zijn uit door de dader gepleegde misdrijven (artikel 420bis.1);
- bij gewoontewitwassen maakt iemand zich herhaaldelijk schuldig aan opzetwitwassen of witwassen in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf (artikel 420ter);
- bij schuldwitwassen dient bewezen te worden dat iemand redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat het voorwerp van misdrijf afkomstig was. Daarbij dient de opzet bewezen te worden (artikel 420quater);
- tot slot, schuldwitwassen dat enkel bestaat uit het verwerven of voorhanden hebben van voorwerpen die onmiddellijk afkomstig zijn uit door de dader gepleegde misdrijven (artikel 420quater.1).

Wet toezicht trustkantoren (Wtt)¹³⁶

De Wtt – die op 1 maart 2004 in werking is getreden – is primair gericht op de bevordering van de integriteit van trustkantoren. Op grond van de Wtt wordt aan trustkantoren een poortwachterfunctie toegekend, die ertoe strekt dat trustkantoren

¹³⁴ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹³⁵ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹³⁶ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

integriteitsrisico's moeten herkennen en beheersen. De Wtt stelt in dat kader eisen aan de geschiktheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepalers van trustkantoren, aan de zeggenschapstructuur en aan de integere bedrijfsvoering van trustkantoren. Daartoe behoren ook de verplichtingen in het kader van het cliëntenonderzoek, op grond van de Regeling integere bedrijfsvoering Wet toezicht trustkantoren 2014. De Wtt verplicht trustkantoren zicht te hebben op de geldstromen die zij faciliteren. Trustkantoren die voldoen aan de wettelijke eisen ten aanzien van de geschiktheid van de beleidsbepalers bij een trustkantoor en aan de eisen ten aanzien van de bedrijfsvoering en organisatie, krijgen van DNB een vergunning. Het is verboden vanuit een vestiging in Nederland als trustkantoor werkzaam te zijn zonder de vereiste vergunning.

Europese regelgeving

- *EU anti-witwasrichtlijn*. Zie eerder voor een beschrijving hiervan.
- *Europese verordening Aangifte liquide middelen*. Sinds 2007 moeten alle natuurlijke personen die het grondgebied van de lidstaten van de EU binnenkomen of verlaten en daarbij € 10.000 of meer aan liquide middelen (contant geld en verhandelbare instrumenten aan toonder) meevoeren hiervan aangifte doen bij de bevoegde (douane)autoriteiten van de lidstaat waar zij de EU binnenkomen of verlaten.¹³⁷ Er ligt momenteel een voorstel voor aanpassing van deze verordening, waarin prepaidkaarten ook als 'liquide middelen' gezien worden.¹³⁸
- *Wire Transfer Regulation 2*. Sinds juni 2017 is de vernieuwde Wire Transfer Regulation, aangeduid als de WTR2, in werking getreden. De WTR2 is gebaseerd op een aanbeveling van de FATF. De WTR2 verplicht betaaldienstverleners en intermediaire betaaldienstverleners ertoe naast informatie over de betaler ook informatie over de begunstigde vast te leggen. Daarnaast zijn de verplichtingen aangescherpt voor betaalproducten die anoniem te gebruiken of niet persoonsgebonden zijn.¹³⁹

Overige wet- en regelgeving

- *Fiscale wetgeving*. Op basis van fiscale wetgeving controleert de Belastingdienst onder meer op onverklaarbaar vermogen en stichtingen met een ANBI-status.¹⁴⁰ Daarmee kan deze wetgeving een bijdrage leveren aan de preventie en repressie van witwassen. In de expertmeeting wordt ook genoemd dat fiscale wetgeving van belang is het bij het tegengaan van witwassen via trustkantoren die veel fiscaal gedreven werk verrichten.
- *Wet Bibob*.¹⁴¹ De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument dat van toepassing is op (bepaalde) vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties. Bestuursorganen kunnen een vergunning weigeren of intrekken als er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om crimineel geld te benutten. Dit voorkomt dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en hierdoor wordt bovendien de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd.

¹³⁷ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹³⁸ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹³⁹ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁴⁰ Een ANBI is een Algemeen Nut Beogende Instelling. Om door de Belastingdienst als ANBI te worden aangemerkt dient een instelling aan diverse voorwaarden te voldoen. Zo kan een instelling alleen een ANBI zijn, als deze zich voor minstens 90% inzet voor het algemeen nut; www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/bijzondere_regelingen/goede_doelen/algemeen_nut_beogende_instellingen/wat_is_een_anbi.

¹⁴¹ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

- *Handelsregisterwet 2007*.¹⁴² De Handelsregisterwet – die in werking trad op 1 januari 2008 – bevat bepalingen omtrent de verplichte inschrijving in het handelsregister bij de Kamers van Koophandel. Deze verplichting geldt niet alleen voor ondernemingen maar ook voor alle Nederlandse privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen alsmede hun vestigingen. De vierde EU anti-witwasrichtlijn verplicht EU-lidstaten tot de invoering van een centraal register van uiteindelijk belanghebbenden van vennootschappen en andere juridische entiteiten. Naar verwachting wordt deze UBO-informatie onderdeel van het handelsregister.

Overige instrumenten

- *Algemene bankvoorwaarden*. In de algemene bankvoorwaarden zijn de omgangsregels tussen banken en hun klanten beschreven. Hierin staan de rechten en plichten die voor beide partijen gelden. Alle banken die zijn aangesloten bij de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), gebruiken dezelfde algemene bankvoorwaarden.¹⁴³ In de expertmeeting is ter toelichting op de bijdrage van de algemene bankvoorwaarden aan de preventie en repressie van witwassen gesteld dat banken op basis hiervan klanten kunnen uitsluiten als daar aanleiding toe is. Indien een bank bij een cliënt een vermoeden heeft van witwaspraktijken, mogen dergelijke vermoedens vanwege privacywetgeving niet gedeeld worden met andere banken.
- *Verwijzingsprotocol incidenten (EVA-register)*. De Externe Verwijzingsapplicatie (EVA) is het gezamenlijke fraudepreventiesysteem van de NVB en de Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland (VFN). Het verbindt de frauderegisters van de aangesloten organisaties met elkaar. Het EVA-register mag door banken die lid zijn van de NVB, onderling gedeeld worden. In de expertmeeting kwam aan bod dat banken gegevens van rechts(personen), die hebben gefraudeerd of op een andere manier een risico vormen, in dit register kunnen opnemen. De betrokken banken kunnen toetsen of nieuwe cliënten in dit register voorkomen, waardoor zij fraudeurs kunnen uitsluiten van hun dienstverlening.

5.3 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

In de tweede expertmeeting is voor de tien risico's met de grootste potentiële impact aan de deelnemers gevraagd te beoordelen in welke mate het bestaande beleidsinstrumentarium en de uitvoering daarvan in de praktijk de geïdentificeerde witwasrisico's tegengaat. Aan de expertmeeting namen vijftien experts deel.¹⁴⁴

5.3.1 Bepalen van de belangrijkste beleidsinstrumenten per risico

Per risico is nagegaan in welke mate het beschikbare beleidsinstrumentarium kan ingrijpen op witwassen. Hiertoe is eerst geïnventariseerd uit welke elementen het relevante beleidsinstrumentarium bestaat. Ter inspiratie kregen de experts een lijstje met landelijke beleidsinstrumenten die ingrijpen op de mogelijkheden voor witwassen. Deze lijst bestond uit de Wwft, de Wft, de Wtt en het WvS. Per risico werd de mogelijkheid geboden dit lijstje aan te vullen met relevante andere beleidsinstrumenten, waaronder instrumenten die op andere niveaus zijn gericht. Zo werden Europese, andere landelijke, gemeentelijke, sectorale, branche- en organisatie-gerichte instrumenten toegevoegd. De deelnemers konden per risico 100 punten

¹⁴² Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

¹⁴³ www.ing.nl/de-ing/algemenebankvoorwaarden/index.html.

¹⁴⁴ Zie bijlage 3 voor een overzicht van de organisaties die waren vertegenwoordigd in de expertmeeting.

verdelen over het beschikbare beleidsinstrumentarium. Het aantal gegeven punten diende te corresponderen met de mate waarin het instrument een bijdrage kan leveren aan de preventie en/of repressie van het witwasrisico.

Tabel 5.1 biedt een overzicht van de volgens experts belangrijkste beleidsinstrumenten per risico. Hierbij is zowel rekening gehouden met de strekking van het instrumentarium als met de uitvoering ervan. De tabel biedt een overzicht van de beleidsinstrumenten waaraan experts een relatieve bijdrage van ten minste 10 punten (van de 100) gaven. De experts noemden dus meer beleidsinstrumenten dan deze tabel weergeeft, maar deze kregen van experts minder dan 10 punten toegekend. In bijlage 7 worden voor alle risico's alle individuele bijdragen van de genoemde beleidsinstrumenten weergegeven.

De Wwft speelt volgens de experts een zeer belangrijke rol bij de preventie van alle tien risico's. Bij acht van de risico's wordt aan het WvS als repressief instrument relatief veel belang gehecht en bij zeven van de risico's vormt volgens experts fiscale wetgeving een belangrijk instrument. Aan de Wft worden bij vijf risico's tien punten of meer toegekend.

Tabel 5.1 Belangrijkste beleidsinstrumenten (10 punten of meer) per risico

Risico's	Beleidsinstrumenten (aantal punten tussen haakjes)
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	– Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (33) – Wet op het financieel toezicht (20) – Wetboek van Strafrecht (11)
Witwassen via betaaldienstverleners	– Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (38) – Wet op het financieel toezicht (27) – Wetboek van Strafrecht (13)
Witwassen via trustkantoren	– Wet toezicht trustkantoren (32) – Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (28) – Fiscale wetgeving (14)
Witwassen via offshore vennootschappen	– Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (30) – Fiscale wetgeving (15) – Internationale verdragen (15) – Wet toezicht trustkantoren (11) – Wetboek van Strafrecht (11)
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	– Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (30) – Fiscale wetgeving (21) – Wetboek van Strafrecht (17)
Trade-Based Money Laundering	– Specifieke EU-regelgeving die nationaal geldend (30) – Fiscale wetgeving (23) – Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (22) – Wetboek van Strafrecht (11)
Witwassen via fiscaal gedreven/ complexe vennootschapsrechtelijke structuren	– Fiscale wetgeving (29) – Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (28) – Wet toezicht trustkantoren (12) – Handelsregisterwet incl. UBO (10)
Witwassen via virtuele valuta	– Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (39) – Wetboek van Strafrecht (20) – Wet op het financieel toezicht (17) – Algemene bankvoorwaarden (12)

Risico's	Beleidsinstrumenten (aantal punten tussen haakjes)
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	– Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (25) – Wetboek van Strafrecht (24) – Specifieke EU-regelgeving die nationaal geldend is (21) – Wet op het financieel toezicht (15) – Fiscale wetgeving (10)
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en/of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	– Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (23) – Fiscale wetgeving (22) – Wet op het financieel toezicht (17) – Wetboek van Strafrecht (14)

In de expertmeeting en in de interviews werden twee algemene aandachtspunten bij de preventie en repressie van witwassen naar voren gebracht die mogelijk van invloed kunnen zijn op de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.

De toepassing van het beleidsinstrumentarium is volgens de experts mede afhankelijk van de beschikbare capaciteit bij organisaties die zijn betrokken bij de preventie en repressie van witwassen. De capaciteit is een van de bepalende factoren voor de vormgeving van het preventieve en repressieve beleid. Zo gaf een van de toezichthouders aan dat hun capaciteit van invloed is op de wijze hoe zij hun sectoronderzoeken verrichten, namelijk op basis van signalen in plaats van sectorbreed. Daarbij komt dat lage capaciteit in combinatie met prestatie-eisen er toe kunnen leiden dat de focus in eerste instantie wordt gericht op eenvoudige en relatief gemakkelijk te constateren witwaspraktijken, omdat dit 'snel resultaat' oplevert.¹⁴⁵ Deze focus kan ten koste gaan van de preventie en repressie van complexere witwasactiviteiten die minder eenvoudig te ontdekken zijn (maar die mogelijk een grotere impact hebben). Bij deze complexere zaken, die veel capaciteit vragen, bestaat de mogelijkheid dat dit geen, weinig of niet direct 'resultaat' oplevert. Een sterke focus op de eenvoudige zaken werkt mogelijk stagnerend uit op de kennisontwikkeling die noodzakelijk is om risicogericht te kunnen werken. Dit geldt met name voor de nieuwe risico's of de risico's rondom complexe zaken.

Bij de preventie en repressie van witwassen is informatie- en gegevensuitwisseling tussen toezichthouders, FIU-Nederland, de Belastingdienst, de politie, het OM en banken van groot belang. Al deze partijen beschikken in meer of mindere mate over data die belangrijk kunnen zijn bij het opsporen en aanpakken van (potentiële) witwaspraktijken. Hoewel er diverse samenwerkingsverbanden zijn opgericht met het oog op de uitwisseling van informatie en gegevens, zoals de iCOV, het AMLC en de RIEC's, mogen vanwege privacywetgeving (de Wet bescherming persoonsgegevens¹⁴⁶ en Europese privacywetgeving) en toezichtsvertrouwelijkheid¹⁴⁷ niet alle partijen die bij de preventie en repressie van witwassen betrokken zijn, alle informatie met elkaar uitwisselen. In de interviews en expertmeetings zagen experts de beperkingen in de mogelijkheden van informatie- en gegevensuitwisseling tussen de organisaties met een rol in de preventie en repressie van witwassen als knelpunt.

¹⁴⁵ Ook Decide constateerde dit in 2015 in haar startversie monitor anti-witwasbeleid. Zie ook Van der Knoop & Rollingswier (2015, p. 69, 74).

¹⁴⁶ Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving. De Wet bescherming persoonsgegevens wordt op 25 mei 2018 vervangen door nieuwe privacywetgeving die voor heel Europa van toepassing is: de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

¹⁴⁷ In de Wet op het financieel toezicht en in de Wet toezicht trustkantoren gelden toezichtsvertrouwelijkheid als basisprincipe waarvan alleen in bepaalde limitatief opgesomde gevallen kan worden afgeweken.

Er wordt momenteel gewerkt aan een wetsvoorstel Wet gegevensverwerkingen door samenwerkingsverbanden dat als doel heeft knelpunten weg te nemen die daarbij kunnen optreden.

Dit aandachtspunt geldt binnen Nederland, maar op internationaal niveau is het nog lastiger om informatie- en gegevensuitwisseling te bewerkstelligen. In de interviews en expertmeetings komt naar voren dat bijvoorbeeld door verschillende rechtssystemen en de daaruit voortkomende – soms – incompatibele witwasdefinities de mogelijkheden voor informatie- en gegevensuitwisseling in de praktijk minder eenvoudig zijn te realiseren. Wel worden er momenteel initiatieven ontplooid om de internationale informatie- en gegevensuitwisseling tussen toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers beter mogelijk te maken.

5.3.2 *Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium*

De weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van witwassen is op twee momenten vastgesteld. Aan het begin van de tweede expertmeeting maakten de deelnemers een eerste schatting van de weerbaarheid van het *totale beleidsinstrumentarium* tegen de tien witwasrisico's. Ze werden daarbij niet geholpen door het aanreiken van hulpmiddelen zoals criteria voor het beoordelen van de mate van weerbaarheid. Wel hielden de experts zowel rekening met de strekking van het beleidsinstrumentarium als met de uitvoering ervan. De deelnemers gaven per risico hun inschatting van de weerbaarheid van de beschikbare beleidsinstrumenten op een schaal van 0-100%. Het percentage diende te corresponderen met de mate waarin het totaal beschikbare beleidsinstrumentarium het specifieke witwasrisico tegengaat.

De tweede schatting vond plaats na de inhoudelijke discussie over de relatieve bijdrage van de *afzonderlijke beleidsinstrumenten* per risico, waarvan de resultaten in de vorige paragraaf zijn weergegeven. Deze inhoudelijke discussie – conform de Delphi-methode – had ertoe kunnen leiden dat de experts hun aanvankelijke oordelen over de weerbaarheid bijstelden. De tweede schatting leidde echter slechts tot beperkte wijzigingen; de gemiddelde weerbaarheid van het totale beleidsinstrumentarium per risico is bij de tweede schatting nagenoeg ongewijzigd.¹⁴⁸ Om deze reden volstaan we met het presenteren van de tabel met de tweede weerbaarheidsinschatting. Analoot aan de risico-inschattingen in hoofdstuk 4 worden de weerbaarheden geclusterd weergegeven. De precieze cijfermatige inschattingen voor de twee meetmomenten zijn opgenomen in bijlage 7.

¹⁴⁸ Wel volgden na de bespreking van de bijdrage van het instrumentarium per risico en de daaruit volgende plenaire discussies iets lagere weerbaarheidsinschattingen voor zeven van de tien risico's.

Tabel 5.2 Inschatting gemiddelde weerbaarheid van het totale beleids-instrumentarium per risico

Risico	Type risico	Weerbaarheid (schaal van 0-100%)
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	Witwaskanaal	41 t/m 50%
Witwassen via betaaldienstverleners	Witwaskanaal	
Witwassen via trustkantoren	Witwaskanaal	31 t/m 40%
Witwassen via fiscaal gedreven/complexen vennootschaps-rechtelijke structuren	Witwasmethode	
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en/of investerings-constructies om waarde te verplaatsen	Witwasmethode	
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	Witwasmethode	21 t/m 30%
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	Witwasmethode	
Witwassen via offshore vennootschappen	Witwasmethode	
Trade-Based Money Laundering	Witwasmethode	
Witwassen via virtuele valuta	Witwasmethode	11 t/m 20%
Gemiddelde weerbaarheid		32%

Bijna de helft van de witwasrisico's via financiële instellingen (met name banken) en betaaldienstverleners wordt volgens de experts weggenomen door het beschikbare beleidsinstrumentarium. De laagste weerbaarheid wordt gevonden bij het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van witwassen via virtuele valuta. Het totale beschikbare beleidsinstrumentarium reduceert de tien belangrijkste witwasrisico's met ongeveer een derde.

De laagste weerbaarheid wordt aangetroffen voor (1) de witwasmethoden die niet gereguleerd zijn, (2) de methoden met een internationale component en (3) de methoden die in relatieve anonimiteit kunnen worden uitgevoerd. Al deze drie elementen lijken van toepassing te zijn voor virtuele valuta en verklaren mogelijk de lage weerbaarheid. Ditzelfde geldt in iets mindere mate voor TBML en witwassen via offshore vennootschappen. Ook het verplaatsen van contant geld en witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten scoren op deze elementen. Daarentegen is de weerbaarheid van het bestaande instrumentarium hoger wanneer het gaat om witwasmethoden die binnen geregleerde omgevingen worden toegepast.

6 Conclusies

Dit slothoofdstuk beschrijft allereerst de belangrijkste resultaten van deze eerste NRA op het terrein van witwassen. De resultaten worden beschreven aan de hand van de beantwoording van de onderzoeksvragen. Vervolgens wordt de NRA geëvalueerd, waarbij zowel de sterke punten als de verbeterpunten van de gehanteerde onderzoeksmethodiek worden belicht. Tot slot komen in het hoofdstuk enkele geleerde lessen aan bod waarvan gebruikgemaakt kan worden bij de vormgeving van de volgende NRA.

6.1 Beantwoording van onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1: Welke contextvariabelen maken Nederland kwetsbaar voor het optreden van witwassen?

Voor deze eerste NRA is een contextanalyse uitgevoerd, waarin ingegaan is op de kenmerken van Nederland die het optreden van witwassen mogelijk maken of juist tegengaan. Hierbij is rekening gehouden met de economische, geografische en demografische kenmerken van Nederland alsmede het criminologische landschap. In de contextanalyse is onder meer aandacht besteed aan eerdere onderzoeken die iets zeggen over factoren die Nederland kwetsbaar maken voor witwassen. Nederland is volgens verschillende studies kwetsbaar voor witwassen vanwege de open, op handel gerichte economie, de enorme en internationaal georiënteerde financiële sector en de omvang van de criminele opbrengsten uit fraude (waaronder belastingfraude) en illegale drugs. Het betreft de conclusies die de FATF al in 2011 trok in haar *Mutual Evaluation Report*. Deze resultaten werden bevestigd in onderzoek en publicaties van andere instituten die daarna verschenen, ook in recente publicaties uit 2017.

Hieraan toegevoegd worden de resultaten van het Transcrime project IARM waarin in Nederland de sectoren kansspelen, horeca en kunst- en entertainment naar voren komen als sectoren die kwetsbaar zijn voor witwassen vanwege betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit, het vóórkomen van fraudulente activiteiten, cash-intensiviteit en onduidelijkheden over de uiteindelijk begunstigen, de UBO's.¹⁴⁹ Dit laatste element komt ook naar voren in een recent rapport van Transparency International Netherlands. Nederland loopt in vergelijking met vijf andere landen achter met de centrale registratie van de uiteindelijk begunstigde ofwel UBO.¹⁵⁰ Nederland beschikt ook over enkele kenmerken die dit land – in vergelijking met andere landen – juist minder kwetsbaar maken voor witwassen. Zo is de omvang van de georganiseerde criminaliteit er relatief gering, is er sprake van een lage prevalentie van corruptie en komen zwarte markten voor smokkelwaar nauwelijks voor.

¹⁴⁹ Savona & Riccardi (2017).

¹⁵⁰ Streiff & Scheltema Beduin (2017).

Onderzoeksvraag 2: Welke tien risico's op het terrein van witwassen kunnen – gezien de Nederlandse context – worden aangemerkt als de potentieel belangrijkste risico's?

De tien risico's met de grootste potentiële impact worden in tabel 6.1 weergegeven. Gekozen is de risico's geclusterd weer te geven omdat het maximum- en het minimumrisiconiveau van de risico's niet heel ver uiteen lopen, een aantal risiconiveaus dicht bij elkaar ligt en niet alle inschattingen van de experts volledig zijn onderbouwd of onderbouwd konden worden. Witwassen via financiële instellingen komt als risico met de hoogste potentiële impact naar voren. Experts beoordeelden de potentiële risico's van misbruik van de diensten van banken als hoogst vanwege het vele geld dat er in deze financiële sector omgaat.

Tabel 6.1 De tien grootste witwasrisico's volgens experts

Risico	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	71 t/m 75
Witwassen via betaaldienstverleners	61 t/m 70
Witwassen via trustkantoren	
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwasconstructies om verhuld waarde weg te zetten	55 t/m 60
Trade-Based Money Laundering	
Witwassen via fiscaal gedreven/complexen vennootschapsrechtelijke structuren	
Witwassen via virtuele valuta	
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	

Onderzoeksvraag 3: Welke risico's zijn in Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden? Hoe kan hier nader zicht op worden verkregen?

In de expertmeetings van deze eerste NRA is vooral stilgestaan bij de risico's op het terrein van witwassen die volgens deelnemers *op dit moment* spelen. Hoewel het onderwerp 'toekomstige risico's' kort aan bod kwam tijdens de meetings, leverde dit weinig informatie op. Ook de verdiepende interviews met experts leverden slechts een beperkt zicht op toekomstige witwasrisico's. Een toekomstig algemeen risico waarop is gewezen, heeft betrekking op de 'nieuwe economie' met als basis mondiale technologische veranderingen, zoals internet en telecom. Met de komst van nieuwe (technologische) producten en diensten ontstaan ook nieuwe witwasmogelijkheden voor criminelen.

Zeker één van de tien risico's die tijdens de expertmeetings zijn geïdentificeerd, heeft een 'toekomstig' karakter, namelijk witwassen via virtuele valuta. Omdat de experts dit risico in hun praktijk nog nauwelijks daadwerkelijk hebben geconstateerd, laat de onderbouwing van het witwasrisico te wensen over. Wel kan worden gesteld dat er ondanks de grote waardeschommelingen bij virtuele valuta als bitcoin, ethereum en monero het afgelopen jaar een zeer hoge trendmatige waarde-stijging van deze 'cryptocurrencies' te bespeuren was.¹⁵¹ De aandacht die dit genereert en de (nog) beperkte weerbaarheid van het instrumentarium om op het risico

¹⁵¹ De waarde van de bitcoin, ethereum en monero steeg tussen 18 september 2016 en 17 september 2017 respectievelijk met 583%, 1892% en 974%. Bron: www.coinmarket.cap.

in te grijpen, maakt dat virtuele valuta zijn aangemerkt als mogelijk toekomstig witwasrisico.

Onderzoeksvraag 4: Welk beleidsinstrumentarium is in Nederland beschikbaar om de risico's tegen te gaan?

Het Nederlandse beleid ter preventie en repressie van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen van de FATF en de Europese anti-witwasrichtlijnen. Het beschikbare beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en/of repressie van witwassen omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit nationale wet- en regelgeving, internationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau en maatregelen die betrokken instellingen zelf nemen. Het betreft:

Nationale wet- en regelgeving

- De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.
- De Wet op het financieel toezicht.
- Wetboek van Strafrecht.
- De Wet toezicht trustkantoren.
- Fiscale wetgeving.
- Wet toezicht accountantsorganisaties.
- Wet Bibob.
- Handelsregisterwet 2007.

Europese wet- en regelgeving

- Anti-witwasrichtlijn.
- De Europese verordening Aangifte liquide middelen.
- De vernieuwde Wire Transfer Regulation.

Overige instrumenten

- Algemene bankvoorwaarden.
- Externe Verwijzingsapplicatie (EVA).

Onderzoeksvraag 5: In welke mate mag van het beschikbare beleidsinstrumentarium worden verwacht dat ze de risico's effectief tegengaan?

De beantwoording van onderzoeksvraag 4 laat zien dat er een heel arsenaal aan beleidsinstrumenten bestaat om witwassen tegen te gaan. De experts gaven aan in beginsel goed uit de voeten te kunnen met het beschikbare instrumentarium; ze missen geen belangrijke elementen. Dat betekent echter niet dat zij vinden dat het beschikbare beleidsinstrumentarium de witwasrisico's geheel kan wegnemen. In een expertmeeting werden experts gevraagd te beoordelen welk deel van het risico weggenomen wordt dankzij de inzet van de beleidsinstrumenten. Zij schatten in dat het instrumentarium de in deze NRA geïdentificeerde witwasrisico's gemiddeld met ongeveer een derde verkleint (zie onderstaande tabel).

Tabel 6.2 Gemiddelde weerbaarheid van het totale beleidsinstrumentarium per risico

Risico	Type risico	Weerbaarheid (schaal van 0-100%)
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	Witwaskanaal	41 t/m 50%
Witwassen via betaaldienstverleners	Witwaskanaal	
Witwassen via trustkantoren	Witwaskanaal	31 t/m 40%
Witwassen via fiscaal gedreven/complexe vennootschaps-rechtelijke structuren	Witwasmethode	
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en/of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	Witwasmethode	
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	Witwasmethode	
Witwasconstructies om verhuld waarde weg te zetten	Witwasmethode	21 t/m 30%
Witwassen via offshore vennootschappen	Witwasmethode	
Trade-Based Money Laundering	Witwasmethode	
Witwassen via virtuele valuta	Witwasmethode	11 t/m 20%
Gemiddelde weerbaarheid		32%

De weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium is relatief het grootst bij de risico's 'witwassen via financiële instellingen (met name banken)' en 'witwassen via betaaldienstverleners' die zijn gereguleerd, waarbij anonieme transacties in principe niet mogelijk zijn en die goed in Nederland kunnen worden aangepakt.

Onderzoeksvraag 6: Tegen welke van de risico's zijn de Nederlandse beleidsinstrumenten ineffectief? Waarom is dat? Welke mogelijkheden bestaan om dit te herstellen? In hoeverre zijn deze mogelijkheden ook uitvoerbaar?

Het beschikbare beleidsinstrumentarium (en de uitvoering daarvan) is volgens experts slechts beperkt toegerust voor de preventie en repressie van risico's met een internationale component, zoals Trade-Based Money Laundering en witwassen via offshore vennootschappen. De lage weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium bij dergelijke risico's blijkt ook uit de eerder weergegeven tabel 6.2. Voor een effectieve preventie en repressie van witwasrisico's met een sterke internationale component is nauwe samenwerking en gegevensuitwisseling op internationaal niveau tussen toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers noodzakelijk, iets wat in de praktijk, onder meer door afwijkende witwasdefinities en verschillende rechtssystemen, niet altijd even eenvoudig is te realiseren. Ook is het beschikbare beleidsinstrumentarium volgens experts in beperkte mate toegerust om witwasrisico's bij (financiële) instellingen en dienstverleners die zonder vergunning actief zijn, effectief tegen te gaan, bijvoorbeeld bij onvergunde betaaldienstverleners of bij ondergronds bankieren. Verder wordt een relatief lage weerbaarheid aangetroffen voor de methoden die anonieme transacties mogelijk maken, zoals witwassen via virtuele valuta en ondergronds bankieren. Voor virtuele valuta geldt bovendien dat de aard en de methodiek nog in ontwikkeling zijn waardoor de risico's nog niet zijn uitgekristalliseerd. Bij dit type risico's is er naar het oordeel van de experts slechts een geringe weerbaarheid van het bestaande beleidsinstrumentarium.

Onderzoeksvraag 7: Welke risico's blijven bestaan na de inzet van het beleidsinstrumentarium? Wat is de ernst van de resterende risico's als ze met elkaar vergeleken worden?

In het onderzoek is gekeken naar de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium en de uitvoering daarvan in de praktijk (zie ook beantwoording onderzoeksvraag 5). Het beschikbare instrumentarium kan een groot deel van de tien geïdentificeerde grootste risico's niet wegnemen. Alle risico's blijven in meer of mindere mate bestaan na de inzet van het beleidsinstrumentarium. Het beleidsinstrumentarium neemt bij de risico's 'witwassen via financiële instellingen (met name banken)' en 'witwassen via betaaldienstverleners' bijna de helft van het risico weg. Bij het risico 'witwassen via virtuele valuta' is het beleidsinstrumentarium slechts in zeer beperkte mate weerbaar, want witwassen via virtuele valuta kan in relatieve anonimiteit plaatsvinden, het gaat om een ongereguleerde activiteit en het bevat een internationale component. De weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium wordt lager naarmate een witwasrisico meer van deze drie componenten (anonimiteit, ongereguleerd, internationaal) bevat.

Onderzoeksvraag 8: Welke kwantitatieve data kunnen bij een volgende NRA worden gebruikt om de risico's op witwassen in beeld te krijgen?

De mailenquête heeft beperkte informatie opgeleverd. Deels komt dit door de beperkte respons van experts die waren uitgenodigd voor de enquête, deels komt dit door het weinig specifieke karakter van de antwoorden van respondenten. Bij de uitvoering van de volgende NRA zijn twee momenteel lopende onderzoeksprojecten op het terrein van witwassen afgerond: de 'Beleidsmonitor anti-witwasbeleid' en het onderzoek naar de 'Aard en omvang van criminele bestedingen'. Deze onderzoeken leveren resultaten op die naar verwachting bij de volgende NRA betrokken kunnen worden.

Onderzoeksvraag 9: welke lessen/leerpunten zijn te benoemen voor volgende NRA's?

In onderstaande paragrafen van dit hoofdstuk wordt deze onderzoeksvraag uitvoerig beantwoord. Eerst worden de sterke punten en verbeterpunten van de in deze NRA gehanteerde onderzoeksmethodiek belicht, vervolgens worden enkele geleerde lessen waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening gehouden kan worden, beschreven.

6.2 Evaluatie van eerste NRA

In hoofdstuk 2 is uitvoerig beschreven op welke wijze deze eerste NRA is uitgevoerd. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Nederland worden geschetst die van invloed worden geacht op het wel of niet vóórkomen van witwassen. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op het terrein van witwassen is/zijn:
 - een uitgebreide literatuurstudie verricht (bestudering van zes buitenlandse NRA's, de Europese SNRA, het NDB en overige relevante rapporten);
 - een mailenquête uitgezet onder vertegenwoordigers van expertorganisaties;
 - interviews met wetenschappers en vertegenwoordigers van expertorganisaties afgenomen.

- Er heeft een eerste expertmeeting plaatsgevonden waarin vertegenwoordigers van expertorganisaties de witwasrisico's met de volgens hen grootste potentiële impact hebben geïdentificeerd. Ook hebben zij de potentiële impact van die risico's ingeschat.
- Op een later moment is een mailenquête uitgezet onder de deelnemers aan de eerste expertmeeting, waarin gevraagd werd welke bestaande data iets zeggen over de mate waarin de tien geïdentificeerde risico zich daadwerkelijk voordoen. Ook is gevraagd of deze data beschikbaar zijn (voor derden) en op basis van welke – nu ontbrekende – data iets gezegd kan worden over de mate waarin de risico's zich daadwerkelijk voordoen.
- In een tweede expertmeeting hebben vertegenwoordigers van expertorganisaties de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van de tien risico's beoordeeld.
- In de eindfase van het onderzoek zijn validerende interviews met sleutelexperts afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij de geïdentificeerde risico's herkennen en of er belangrijke risico's ontbreken.

De gehanteerde onderzoeksmethodiek voor deze eerste NRA heeft, zo blijkt uit bovenstaande, een kwalitatief karakter waarbij de oordelen en inschattingen van experts leidend zijn geweest.

Sterke punten van deze eerste NRA

Ten aanzien van de uitvoering van deze eerste NRA is een aantal sterke punten te benoemen.

- *Nauwe betrokkenheid van het veld.* Een algemeen sterk punt van deze eerste NRA is dat alle organisaties die op een bepaalde manier een rol spelen bij de preventie en repressie van witwassen, op een of meerdere momenten betrokken waren bij de uitvoering van het onderzoek. In deze organisaties – met ieder hun eigen expertisegebied – is de in Nederland beschikbare ervaring met de preventie en repressie van witwassen samengebracht.
- *Transparante wijze van dataverzameling.* De (kwalitatieve) data voor deze eerste NRA zijn op een transparante wijze verzameld. Door de transparante wijze van dataverzameling is ook de reproduceerbaarheid van het onderzoek verhoogd.
- *Grote meerwaarde van Group Decision Rooms (GDR).* Ten eerste hebben de GDR als katalysator gewerkt: de experts konden hun oordelen en inschattingen in een digitaal systeem invoeren, waarna de geaggregeerde uitkomsten real-time werden gepresenteerd. Dit was in vergelijking met een 'gewone' bijeenkomst niet alleen tijdsefficiënt, maar het creëerde ook de mogelijkheid om de resultaten te verdiepen door middel van plenaire discussies. Ook zorgde de inzet van de GDR ervoor dat de experts actief bleven deelnemen aan de gehele bijeenkomst door een voortdurende afwisseling van groepsdiscussie en het invullen van vragen of het aanleveren van inschattingen/oordelen op een laptop. Ten derde werd het cijfermatige eindoordeel over de potentiële risico's en weerbaarheid bepaald aan de hand van de gegevens die de aanwezige experts inbrachten in de GDR-omgeving. Hiermee werd bereikt dat in deze eindoordeel alle relevante invalshoeken vertegenwoordigd zijn. Het effect van een mogelijk knelpunt van een expert-georiënteerde benadering, namelijk dat de oordelen (deels) worden bepaald door (organisatie)belangen, werd hierdoor verminderd of weggenomen. Tot slot vergemakkelijkte de inzet van de GDR het verzamelen van de data.
- *Structurende werking van Multi Criteria Analyse (MCA).* De MCA werd uitgevoerd in de GDR-omgeving en droeg bij aan het structureren van de bijeenkomst, de dataverzameling en transparantie van de resultaten en de wijze waarop de resultaten zijn behaald. In de MCA is gebruikgemaakt van vooraf vastgestelde

criteria aan de hand waarvan de experts de potentiële impact van de witwasrisico's beoordeelden. Hierdoor ontstond er voor de experts minder ruimte hun eventuele belangenposities te laten meewegen bij het beoordelen van de ernst van de risico's.

- *Delphi-methode belangrijk bij risico-identificatie.* De Delphi-methode is onder meer ingezet bij het identificeren van de risico's: in twee rondes konden experts aangeven wat de belangrijkste witwasrisico's waren. Door de kracht van de argumenten in de groepsdiscussie stelden experts hun aanvankelijke oordelen zodanig bij dat 'witwassen via virtuele valuta', die na de eerste ronde buiten de lijst van dreigingen met de grootste potentiële impact was gebleven, alsnog een plaats in die lijst bereikte. Dat was belangrijk want in de tweede expertmeeting bleek dat het bestaande beleidsinstrumentarium slechts zeer beperkt kan ingrijpen op dit risico.
- *Goede voorbereiding van expertmeetings van groot belang.* Voorafgaande aan de expertmeetings is een script opgesteld dat hielp bij het indelen van de bijeenkomsten. Om te voorkomen dat deelnemers aan de expertmeetings vragen en begrippen op verschillende manieren zouden interpreteren, is voorafgaande aan de expertmeeting informatie over de gehanteerde definities en de criteria van de MCA rondgestuurd aan experts om zo de 'klokken gelijk te zetten'. Ook hebben zij voorafgaande aan de expertmeeting een document met een samenvatting van de contextanalyse ontvangen. Tot slot zijn tijdens de beide expertmeetings handouts uitgedeeld met informatie over onder meer de definities en criteria van de MCA, waarna deze plenair zijn toegelicht. Een bekende valkuil van het toepassen van GDR is groepsdenken. Dit gevaar is zo veel mogelijk tegengegaan door de professionele onafhankelijke voorzitter van APE die de experts stimuleerde de oordelen die ze in de GDR-omgeving inbrachten, te onderbouwen, uit te leggen en casusvoorbeelden aan te dragen.
- *Uitgebreide longlist van dreigingen.* De verschillende onderzoeksactiviteiten in de beginfase van het onderzoek hebben geleid tot een uitgebreide longlist van dreigingen op het terrein van witwassen. De eerste expertmeeting maakte duidelijk dat de voorgelegde longlist al nagenoeg compleet was; experts hadden slechts enkele aanvullingen op de lijst met dreigingen.
- *Validatie resultaten NRA.* In de eindfase van de NRA zijn sleutelexperts (politie, AMLC en de ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën) geïnterviewd. Bij de politie en het AMLC was de belangrijkste vraag in hoeverre ze de geïdentificeerde witwasrisico's herkennen. Met de ministeries van Veiligheid en Justitie en Financiën is de lijst met risico's in meer algemene zin besproken. De validatie leidde tot de bevestiging dat alle risico's herkend werden en dat er volgens de geïnterviewden geen belangrijke risico's ontbraken.

Aandachtspunten van deze eerste NRA

Ten aanzien van de uitvoering van deze eerste NRA is ook een aantal aandachtspunten te benoemen. Deze hebben grotendeels betrekking op het voornamelijk kwalitatieve karakter van de onderzoeksmethodiek.

De NRA is met name gebaseerd op de oordelen en inschattingen van vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten, handhavers en koepel-/brancheorganisaties van meldingsplichtige instellingen. Het identificeren van de risico's, het inschatten van de potentiële impact daarvan en het beoordelen van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium hebben daarmee een subjectief element en hebben mogelijk (deels) op perceptie/persoonlijke inschatting plaatsgevonden. Tijdens de expertmeetings ontstond de indruk dat het kennisniveau van de aanwezige experts verschilde; niet alle experts bleken even deskundig op alle besproken onderwerpen en niet alle oordelen konden bevredigend worden onderbouwd. Dit

hangt mogelijk ook samen met feit dat de deelnemers aan expertmeetings op verschillende manieren betrokken zijn bij de preventie en repressie van witwassen. Doordat iedere expert beschikt over een eigen kennisgebied, hadden deelnemers van sommige risico's veel kennis en van andere risico's minder kennis. Ook in algemene zin leek het kennisniveau van de deelnemers aan de expertmeetings te verschillen. Voor een dergelijk verschil in deskundigheid is niet gecorrigeerd, bijvoorbeeld door een weging toe te passen, omdat er geen objectieve gronden gevonden werden voor het bepalen van een gewicht. Er was bovendien niet één deelnemer die kennis had van het gehele veld en die alle risico's op het terrein van witwassen en/of de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium volledig overzag. Voor sommige experts was het – ondanks hun kennis van (bepaalde delen) van het veld – lastig om een goede kwantitatieve inschatting te maken van de prevalentie en impact van witwasrisico's en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Om dit risico te verminderen is aan experts in de plenaire discussie gevraagd of zij beschikken over data over dan wel specifieke voorbeelden van risico's en beleidsinstrumenten. Daarnaast is aan experts gevraagd om *geen* kwantitatieve inschatting te maken van de potentiële impact van een risico en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium indien zij naar hun eigen mening niet over de benodigde kennis beschikken om tot een goede inschatting te komen. Bij de meeste risico's heeft ten minste één expert geen inschatting gemaakt van de weerbaarheid; bij één van de risico's hebben zes van de vijftien experts geen inschatting gemaakt van de weerbaarheid.

Tot slot bleek het lastig om *alle* relevante expertorganisaties aan tafel te krijgen tijdens de expertmeetings. Niet iedere expertorganisatie ging in op de uitnodiging om deel te nemen aan de expertmeetings. Sommige experts hadden zich wel aangemeld, maar konden uiteindelijk niet aanwezig zijn bij een expertmeeting. Ook kwam het voor dat sommige expertorganisaties wel bij de ene maar niet bij de andere expertmeeting waren vertegenwoordigd. Omdat het denkbaar is dat hierdoor in de expertmeetings relevante kennis over risico's op het terrein van witwassen gemist is, werden aan het einde van het onderzoek validerende interviews afgenomen bij expertorganisaties die niet aanwezig waren bij één of beide expertmeetings (zie ook vorige paragraaf).

6.3 Lessen voor de volgende NRA

In deze paragraaf wordt een aantal lessen geformuleerd waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening gehouden kan worden.

Grotere rol kwantitatieve onderzoeksresultaten bij volgende NRA

De opeenvolgende NRA's dienen steeds meer datagericht te worden. Dit zorgt voor minder afhankelijkheid van de mogelijk (deels) subjectieve expertinschattingen en verkleint de risico's die daaraan verbonden zijn. Hiermee wordt beoogd een hogere betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten te realiseren.

Kwantitatieve data zouden in een eventuele volgende reeks expertmeetings zoveel mogelijk moeten worden geïntegreerd in de bijeenkomst, zodat de referentiekaders van de experts nog meer 'gelijk gezet worden'. Hierbij kunnen de resultaten van de 'Monitor anti-witwasbeleid' en van het onderzoek 'Aard en omvang van criminele bestedingen', die momenteel in opdracht van het WODC worden uitgevoerd, belangrijk zijn. De resultaten van deze onderzoeken zijn naar verwachting beschikbaar bij de uitvoering van de volgende NRA. De longlist van dreigingen zou in zo groot mogelijke mate gebaseerd moeten zijn op beschikbare data die iets zeggen over de prevalentie en potentiële impact van de dreigingen. Tot slot zou het wenselijk

zijn dat de experts de selectie van de (tien) risico's in grotere mate dan nu substantiëren en – bij voorkeur met data – onderbouwen.

Hierbij dienen echter wel twee belangrijke kanttekeningen geplaatst te worden. Allereerst ontbreekt het in sommige gevallen gewoonweg aan data die iets zeggen over de prevalentie en potentiële impact van risico's. In andere gevallen zijn dergelijke data misschien wel beschikbaar bij bepaalde organisaties maar kunnen deze vanwege privacywetgeving of toezichtsvertrouwelijkheid niet beschikbaar worden gesteld voor de NRA. Ten tweede is het de vraag in hoeverre experts bij volgende expertmeetings hun oordelen kunnen (en mogen) onderbouwen aan de hand van harde data; dit bleek bij deze eerste NRA erg lastig voor de experts.

Meer aandacht voor onderbouwing en verdieping

De expertmeetings kenmerkten zich door een volle programmering. Hoewel de scripts hielpen de expertmeetings zonder al te grote uitloop te laten verlopen en alle onderdelen aan de orde te laten komen, was er niet altijd voldoende tijd om stil te staan bij het onderbouwen van alle expertoordelen en het uitwerken van casusvoorbeelden. Dit heeft er, samen met het gegeven dat sommige experts hun kennis niet altijd volledig mochten delen en dat op onderdelen kennis ontbrak bij de experts, toe geleid dat de hier voorliggende NRA op onderdelen nog een oppervlakkig karakter heeft.

Handhaven inzet van GDR

Ook wanneer de volgende NRA een meer datagericht karakter krijgt, speelt het kwalitatieve oordeel van experts nog een belangrijke rol. Immers, expertoordelen blijven van belang ter verdieping en duiding van het beeld dat verkregen is op basis van kwantitatieve gegevens. Ook zijn kwalitatieve oordelen nodig om informatie te verkrijgen over onderwerpen waarover (nu nog) geen kwantitatieve data beschikbaar zijn. Sommige data over risico's ontbreken of mogen niet beschikbaar worden gesteld door de betreffende instantie. Gezien de grote meerwaarde van de GDR bij de uitvoering van deze eerste NRA verdient het de aanbeveling ook bij de volgende NRA's gebruik te maken van dit instrument. Wel is het voor de volgende NRA's zinvol om te bezien of de (kwantitatieve) schattingsvragen die in de expertmeetings worden voorgelegd aan de experts, op een eenvoudigere wijze gesteld kunnen worden.

In de vorige paragraaf werd genoemd dat het voor sommige experts lastig bleek om – ondanks hun kennis van (bepaalde delen) van het veld – hun kwantitatieve inschatting van de prevalentie en potentiële impact van witwasrisico's en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium bevredigend te onderbouwen.

Ten aanzien van de opzet van de GDR hoeft niet veel veranderd te worden. Het aantal deelnemers van circa 15 personen en de samenstelling van de expertmeeting, een afspiegeling van alle relevante betrokken organisaties, bleken ideaal om veel verschillende onderwerpen de revue te laten passeren en tegelijkertijd hierover inhoudelijk te discussiëren. Wel kan worden nagedacht over het verlengen van de duur van de bijeenkomsten naar, bijvoorbeeld, vier of vijf uur. Dit biedt extra ruimte om dieper in te gaan op bepaalde onderwerpen. Bij de expertmeetings van deze eerste NRA ontbrak het soms aan tijd om alle punten even diepgaand te behandelen of de expertoordelen te checken. Meer beschikbare tijd had ook ruimte kunnen bieden aan het in grotere mate bespreken van casusvoorbeelden van de witwasrisico's. Ten slotte was er geen ruimte om in te gaan op eventuele neveneffecten van beleid of contraproductieve aspecten van beleid. Tegelijkertijd moet worden opgemerkt dat er mogelijk ook negatieve effecten verbonden zijn aan het verlengen van de duur van de expertmeetings. Dit zou een pauze noodzakelijk maken om de concentratie van de experts te behouden en het zou kunnen leiden tot een lagere deelname aan

de bijeenkomsten (langere bijeenkomsten leggen een groter beslag op de agenda's van de experts).

Heroverweging criteria MCA

De potentiële impact van de tien risico's is door middel van een MCA nader vastgesteld; dit gebeurde op basis van een zevental criteria. De keuze voor deze zeven criteria kwam tot stand na indicatie van het overzicht uit de FATF Guidance over de gevolgen en effecten van witwassen, een evaluatie van de criteria die in de expert-interviews werd aangedragen en een discussie over de criteria in de begeleidingscommissie. In de praktijk bleken sommige criteria een minder onderscheidend karakter te hebben, gezien het feit dat deze bij vrijwel ieder risico bovengemiddeld hoog scoorden volgens de inschatting van de experts. Het gaat vooral om de criteria 'de mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld' en 'het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten'.

Uit een vergelijking van de rangordening van de frequentiebenadering en de MCA-benadering bleek dat de rangordeningen van zeven van de tien risico's in dezelfde orde grootte uitvielen, een maximaal rangordeverschil van 2. Hoewel dit niet kan worden aangemerkt als volledig onafhankelijke validatietoets, leidt dit in combinatie met de herkenning van de risico's in de validerende interviews tot enig vertrouwen in de resultaten van de MCA. Desalniettemin verdient het de aanbeveling bij een volgende NRA de criteria nogmaals kritisch te overwegen. Dit geldt met name voor de weinig differentiërende criteria.

Beperkt inzet van de Delphi-methode

Hoewel hierboven al is aangegeven dat de Delphi-methode meerwaarde had bij het identificeren van de witwasrisico's, bleek deze weinig meerwaarde te hebben bij het beoordelen van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Er was heel weinig verschil tussen de eerste weerbaarsheidsinschatting en de tweede inschatting die plaatsvond na een groepsdiscussie. Voor een volgende NRA kan worden volstaan met één weerbaarsheidsinschatting die plaatsvindt na de groepsdiscussie. De tijd die dit bespaart, kan dan worden besteed aan een verdere verdieping van de groepsdiscussies en het aandragen van casusvoorbeelden die het belang van de witwasrisico's onderstrepen.

Summary

National Risk Assessment on Money Laundering

Background

Dutch policy to prevent and combat money laundering is based on the recommendations of the Financial Action Task Force (FATF) and EU directives and regulations. The FATF - an intergovernmental body set up by the G7 in 1989 - focuses on global prevention of money laundering, terrorist financing and other related threats to the integrity of the international financial system. Members of the FATF, including the Netherlands, have committed themselves to implement the forty FATF recommendations to prevent and combat money laundering, terrorist financing and the financing of proliferation and to implement measures to improve national legal and regulatory systems and international cooperation in this field. The majority of the FATF's recommendations has been adopted into the fourth EU Anti-Money Laundering Directive, applicable to all EU member states. In short, Article 7 of this directive obliges EU member states to implement a risk-based policy against money laundering and terrorist financing and to establish a *National Risk Assessment (NRA)*.

The Ministry of Finance and the Ministry of Security and Justice¹⁵² have commissioned the Research and Documentation Centre (WODC) to carry out the first NRA. The goal of this NRA is to identify the ten most significant risks relating to money laundering in terms of their potential impact and to assess the 'resilience' of the policy instruments designed to prevent and combat money laundering. Resilience entails the functioning of policy instruments (including legislation), whereby the following is applicable: the greater the resilience, the more the risks are combatted. This initial NRA also describes a number of lessons learned that could be taken into account in the process of subsequent NRAs.

The WODC also conducted a NRA on terrorist financing at the same time as this NRA. For this purpose, the same research methodology was used and largely the same expert organisations were consulted.

What is money laundering?

Money laundering can be defined in both legal and economic terms. From a legal perspective, money laundering is when somebody hides or conceals the true nature, origin, place where it was found, disposal or relocation of an object; or hides or conceals who the legal owner is or who is in possession of the object; despite knowing that or being in a position in which they should reasonably suspect that the object in question was either directly or indirectly obtained as a result of any crime. From an economic perspective, the process focuses on how money obtained from criminal activity is introduced into the legal financial system with a view to conceal the

¹⁵² Since the Rutte III cabinet took office, on 26 October 2017, the Ministry of Security and Justice has been renamed Ministry of Justice and Security. Because the NRA was completed before the installation of the new cabinet, we refer to this ministry with the old name.

criminal origin of the money. In general, the process of money laundering can be divided into three stages:

- Placement: criminal funds are introduced into the financial system.
- Concealment: the origin of the criminal funds is concealed.
- Integration: the criminal funds are invested in legal projects, objects or goods.

Money laundering is always preceded by some form of crime, such as drug trafficking, human trafficking, theft or social/tax fraud. Many different channels are used to launder the proceeds of crime, such as banks, providers of payment services and real estate. Within these channels, many different methods are applied that are connected to the aforementioned money laundering stages.

Research methodology

The research methodology used for this initial NRA is qualitative in nature and predominantly based on experts' opinions and estimates. In short, the research methodology involves the following:

- A context analysis that depicts specific circumstances in the Netherlands that are believed to be of influence in regard to the prevalence of money laundering. For the purposes of this context analysis, a literature study was conducted.
- In order to identify threats relating to money laundering, the following activities were conducted:
 - An extensive literature study (examining six foreign NRAs, the European Supranational Risk Assessment, the National Threat Assessment for Organised Crime 2017-2021 and other relevant reports).
 - An e-mail questionnaire was sent to representatives of supervisory, investigative and law enforcement authorities in the area of money laundering, as well as umbrella or sector organisations of entities that are obliged to report unusual transactions. In this report, such organisations are referred to as 'expert organisations'¹⁵³.
 - Interviews were held with academics and representatives of expert organisations.
- An initial expert meeting was conducted in which representatives of expert organisations identified the money laundering risks which they perceive as having the most significant potential impact. They also estimated the potential impact of these risks.
- After the expert meeting, an e-mail questionnaire was sent to the participants to inquire which data reflect the prevalence of the ten identified risks. In the questionnaire, the experts were also asked if these data were available to third parties and which other – now unavailable – data exist that reflect the prevalence of the ten identified risks.
- In a second expert meeting, representatives of expert organisations assessed the resilience of the available policy instruments designed to prevent or combat the ten risks.
- In the final stage of the research, a series of validation interviews were conducted with key experts with the primary purpose of examining to what extent they recognise the identified risks and whether any significant risks have been overlooked.

¹⁵³ These include a substantial number of organisations such as the Public Prosecution Service, the National Police, the Financial Intelligence Unit - the Netherlands, The Dutch Central Bank and the Dutch Authority for the Financial Markets.

What makes the Netherlands vulnerable to money laundering?

According to various studies, the Netherlands is vulnerable to money laundering due to its open, commerce-oriented economy, its vast and internationally oriented financial sector and the scale of criminal income from fraud (including tax fraud) and drug-related crime. These are the conclusions issued by the FATF in its Mutual Evaluation Report of the Netherlands of 2011. These results were confirmed by research and publications by other institutes, including publications recently released in 2017. In addition, the results of the Transcrime project IARM¹⁵⁴ show that the Dutch gambling, catering, and art and entertainment sectors are vulnerable to money laundering due to the involvement of organised crime, the occurrence of fraudulent activity, the widespread use of cash in these sectors and lack of clarity regarding ultimate beneficial owners. This latter aspect was also mentioned in a recent report by Transparency International Netherlands, in which the Netherlands is considered lagging behind with regard to the central registration of ultimate beneficial owners.

However, the Netherlands also has characteristics that make it less vulnerable to money laundering in comparison to other countries. For example, the extent of organised crime in the Netherlands is relatively small and there are very few black markets for smuggled goods.

Risks relating to money laundering

The representatives of expert organisations selected ten most significant risks in terms of potential impact from a longlist of threats related to money laundering. This longlist has been whittled down by experts using a two-step process resulting in the ten risks in terms of the most significant potential impact. They then estimated the potential impact of these risks over two rounds by means of a multi-criteria analysis.

Table S.1 The ten main money-laundering-related risks according to the experts

Risk	Potential risk level (on a scale of 0-100)
Money laundering via financial institutions (especially banks)	71-75
Money laundering via payment-service providers	61-70
Money laundering via trust offices	
Money laundering via offshore firms	
Money laundering to conceal the actual value	55-60
Trade-based money laundering	
Money laundering via fiscal driven/complex corporate structures	
Money laundering via virtual currencies	
Money laundering via the relocation of cash funds to/from the Netherlands (via underground banking or otherwise)	
Money laundering via national and international investment structures for value transfer	

The estimated potential impact of the ten most significant risks related to money laundering are displayed as a range (see Table S.1). A range was used as the maximum and the minimum risk levels of the risks were not substantially far apart,

¹⁵⁴ The full name of the Transcrime project is: "Identifying and Assessing the Risk of Money Laundering in Europe".

a number of risk levels were relatively close to one another and not all estimates by the experts were or could be entirely substantiated. Money laundering via financial institutions was assessed as having the highest potential impact. Experts attributed the highest potential risk level to bank services since they risk being abused due to the vast amounts of money involved in their operations.

During the expert meeting, the attention focused on money laundering risks that the participants believe to exist *at this current moment*. During both the expert meeting and the in-depth interviews, only limited information was obtained regarding possible 'future risks'. One possible future risk that was mentioned relates to the 'new economy', reflecting global technological changes in fields as telecom and the internet. The introduction of new technologies, products and services creates new opportunities for criminals to launder their illicit income. One of the ten risks identified during the expert meetings – money laundering via virtual currencies – is 'future-oriented' in nature. As the experts have as yet barely encountered this risk in their everyday professional practice, the substantiation of this risk leaves something to be desired. At the same time it was considered that despite the considerable fluctuations in value of several virtual currency denominations such as bitcoin, ethereum and monero in the last year, the overall trend is a vast and steady value increase of 'crypto currencies'. Virtual currencies were identified as a possible future risk mainly because of the attention generated by this sharp increase in value and the (as yet) limited resilience of the instruments to mitigate the risks.

Resilience of policy instruments

The available policy instruments targeting the prevention and/or combat of money laundering include the relevant instruments stemming from local, national and international legislation, sector-oriented regulations, and regulations within organisations. The intention of this NRA was not to create a complete list of these policy instruments: the research focused on the policy instruments mentioned by the representatives of the expert organisations during the second expert meeting.

With regard to national legislation, the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act is an important instrument in preventing money laundering. The Act imposes a number of obligations on financial institutions and designated non-financial businesses and professions (the DNFBPs) such as obligations to undertake customer due diligence measures (obligatory identification of the customer and the ultimate beneficial owner) that need to be enhanced if there are higher risks of money laundering, and to report unusual transactions of customers to the Financial Intelligence Unit –the Netherlands. Other national laws and regulations relevant for combatting money laundering include the Act on financial supervision (regulating the financial sector in the Netherlands), the Dutch Penal Code, the Trust Offices Supervision Act (regulating the integrity of trust offices), Dutch tax law, the Public Administration Probity Screening Act (Bibob Act) and the Commercial Register Act 2007.

There is also specific European legislation to combat money laundering. Primarily, there is the fourth EU Anti-Money Laundering Directive, which is currently being transposed into national law. There is also the EC Regulation on controls of cash entering or leaving the Community, which obliges all natural persons who enter or leave the EU in possession of EUR 10,000 or more in cash to report this to the authorities. Furthermore, the revised Wire Transfer Regulation obliges all payment-

service providers and intermediary payment-service providers to record information not only about the sender, but also the recipient.

The sector also has a number of self-regulatory measures to prevent and combat money laundering, such as the general banking terms and conditions that describe the rules of conduct between banks and their customers. Furthermore, banks affiliated with the Dutch Banking Association and the Dutch Finance Houses' Association can record the names of clients who committed money laundering in their collective fraud-prevention system (the External Referral Application).

The experts who were consulted during this study indicated that in principle, they are positive about the instruments at their disposal. According to them no important elements are missing. However, this does not mean that they believe the available policy instruments can entirely eliminate the risks relating to money laundering. During a second expert meeting, the experts were invited to consider to what degree the identified risks would be eliminated by the application of the policy instruments. They estimated that the instruments would reduce the money laundering risks identified in this NRA by around one-third (see Table S.2).

Table S.2 Average resilience of the entire range of policy instruments per risk

Risk	Type of risk	Resilience (on a scale of 0-100%)
Money laundering via financial institutions (especially banks)	Money-laundering channel	41-50%
Money laundering via payment-service providers	Money-laundering channel	
Money laundering via trust sector	Money-laundering channel	31-40%
Money laundering via fiscally driven/complex corporate structures	Money-laundering method	
Money laundering via national and international investment structures for value transfer	Money-laundering method	
Money laundering via relocation of cash funds to/from the Netherlands (via underground banking or otherwise)	Money-laundering method	21-30%
Money laundering to conceal the actual value	Money-laundering method	
Money laundering via offshore firms	Money-laundering method	
Trade-based money laundering	Money-laundering method	
Money laundering via virtual currencies	Money-laundering method	11-20%
Average resilience		32%

The resilience of the policy instruments is relatively highest for the risk of 'money laundering via financial institutions (especially banks)' and 'money laundering via payment-service providers' since these sectors are regulated, and (prohibited) anonymous transactions, according to experts, are addressed effectively in the Netherlands. At the same time the experts noted that the available policy instruments to prevent and/or combat money laundering have its limitations in an international environment, for example in trade-based money laundering and money laundering via offshore firms. For the combat of money laundering in an international/cross border context international collaboration and data sharing between supervisory, investigative and enforcement bodies is key. However, such international collaboration appears difficult to realise in practice because of different definitions of money laundering and different judicial systems. The experts also believe the available policy instruments are insufficient to effectively mitigate money laun-

dering risks involving unlicensed financial institutions and service providers, for example, unlicensed payment-service providers or underground banking. Furthermore, there is a relatively low level of resilience against unregulated methods allowing anonymous transactions, such as money laundering via virtual currencies and underground banking. The nature and methodology of virtual currencies is still evolving, hence, the risks have not yet been fully crystallised. For this type of risk, the experts believe that the existing policy instruments offer only limited resilience.

In conclusion

The initial NRA gave insight in the ten risks that experts believe to have the most significant potential impact and in the resilience of the policy instruments available for the prevention and/or combat of money laundering. As mentioned earlier, the research methodology used for this initial NRA is qualitative in nature and is predominantly based on experts' opinions and estimates. During subsequent NRAs, efforts could be made to ensure the research methodology is more data-oriented, as this will reduce dependency on possibly subjective expert opinions and mitigate the risks involved in this. Quantitative data could be incorporated into expert meetings as much as possible in order to help 'synchronise' the experts' frames of reference. Also, the longlist of threats should – to the greatest extent possible – be based on available data that indicate the prevalence and potential impact of these threats. Finally, greater substantiation could be given for the identification of the ten risks, preferably backed up with data.

During the expert meetings for this first NRA, there was not sufficient time to substantiate all expert opinions or to elaborate case studies. As a result, certain parts of this NRA are more general in nature. In the next NRA, attention could be paid to deepen the insight in the risks relating to money laundering and the resilience of the policy instruments.

Literatuur

- Blauw (2016). Crimineel vermogen in belastingparadijs is onzichtbaar. *Blauw*, 30 januari 2016(1).
- Boerman, F., Grapendal, M., Nieuwenhuis, F., & Stoffers, E. (2017). *Nationaal Dreigingsbeeld 2017: Georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Politie, Dienst Landelijke Informatieorganisatie.
- Bouman, M. (2016). Export van diensten neemt de Nederlandse economie op sleeptouw. *Financieel Dagblad*, 13 mei 2016.
- Central Intelligence Agency (2017). *The world factbook*. Washington, D.C: CIA.
- Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. (2017a). *2016 International Narcotics Control Strategy Report Volume I: Drug and chemical control*. Z.pl.: United States Department of State.
- Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2017b). *2016 International Narcotics Control Strategy Report Volume II. Money laundering and financial crimes*. Z.pl.: United States Department of State.
- Europese Commissie (2017). *Supranational risk assessment of the money laundering and terrorist financing risks affecting the EU*. Brussel: Europese Commissie.
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) (2016). *Rapport over de drugsmarkten in de EU. Strategisch overzicht 2016*. Den Haag: Europol.
- EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) (2017). *Netherlands country overview*. Den Haag: Europol.
- Europees Parlement (2015). *Economic, social and territorial situation of the Netherlands: In-depth analysis*. Brussel: Europees Parlement.
- IP/B/REGI/INT/2015-01 February 2015, PE 540.353 EN.
- Europees Parlement (2016). *Virtual currencies: Challenges following their introduction: Briefing March 2016*. Brussel: Europees Parlement.
- Europol (2015). *Why is cash still king? A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering*. Den Haag: Europol.
- FATF (2011). *Anti-money laundering and combating the financing of terrorism: The Netherlands: Mutual Evaluation Report*. Parijs: FATF.
- FATF (2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation: The FATF Recommendations*. Parijs: FATF.
- FATF (2013a). *Guidance national money laundering and terrorist financing risk assessment*. Parijs: FATF.
- FATF (2013b). *Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AMF/CFT systems*. Parijs: FATF.
- FATF (2014). *Mutual evaluation of the Netherlands: 2nd follow-up report*. Parijs: FATF.
- FIU-Nederland (z.j.). *Informatieblad 'Hoe meld ik een ABC-transactie aan FIU-Nederland'*. Zoetermeer: FIU-Nederland.
- International Monetary Fund (2017). *Kingdom of the Netherlands-Netherlands : Financial system stability assessment*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, Monetary and Capital Markets Department. IMF Country Report No. 17/79.
- ISO 31000:2009 (2009a). *Risk management: Principles and guidelines*. Genève: International Organization for Standardization.
- ISO/IEC 31010:2009 (2009b). *Risk management: Risk assessment techniques*. Genève: International Organization for Standardization.

- Kerste, M., Baarsma, B., Weda, J., Rosenboom, N., Rougoor, W., & Risseeuw, P. (2013). *Uit de schaduw van het bankwezen: Feiten en cijfers over bijzondere financiële instellingen en het schaduwbankwezen*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.
- Knoop, J. van der, & Rollingswier, R. (2015). *De bestrijding van witwassen, beschrijving en effectiviteit 2010-2013: Startversie monitor anti-witwasbeleid*. Den Haag: Dutch Group – Decide.
- Knoop, J. van der (2017). *Risico's van witwassen en terrorismefinanciering in de kansspelsector: Quickscan*. Den Haag: Decision Support.
- Koningsveld, T.J. van (2008). Witwassen: De fasen van het witwasproces getoetst. *Tijdschrift voor Onderneming en Financiering*, 4, 88-104.
- Kruisbergen, E.W., Bunt, H.G. van de, Kleemans, E.R., Kouwenberg, R.F., Huisman, K., Meerts, C.A., & Jong, D. de (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland: Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma. Onderzoek en beleid 306.
- Laar, M. van, & Ooyen-Houben, M. (red) (2016). *Nationale Drugs Monitor 2016*. Utrecht/Den Haag: Trimbos-instituut/WODC.
- Oerlemans, J.J., Custers, B.H.M., Pool, R.L.D., & Cornelisse, R. (2016). *Cybercrime en witwassen: Bitcoins, online dienstverleners en andere witwasmethoden bij banking malware en ransomware*. Den Haag: Boom criminologie. Onderzoek en beleid 319.
- Savona, E.U., & Riccardi, M. (red.) (2017). *Assessing the risk of money laundering in Europe: Final report of Project IARM*. Milaan: Transcrime – Università Cattolica del Sacro Cuore.
- Soudijn, M., & Akse, Th. (2012). *Witwassen Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: KLPD.
- Streiff, F., & Scheltema Beduin, A. (2017). *Behind the scenes: Beneficial ownership transparency in the Netherlands*. Z.pl.: Transparency International Nederland.
- Transparency International (2017). *Corruption Perceptions Index 2016*. Berlijn. Z.uitg.
- Unger, B. (2006). De omvang en het effect van witwassen. *Justitiële verkenningen*, 32(2), 21-33.
- Unger, B. (2013). Money laundering regulation: From Al Capone to Al Qaeda. In B. Unger & D. van der Linde (red.), *Research handbook on money laundering* (pp. 19-32). Cheltenham, Engeland: Edward Elgar.
- Unger, B., H. Addink, J. Walker, J. Ferwerda, M. van den Broek, & I. Deleanu (2013). *Project 'ECOLEF': The economic and legal effectiveness of antimoney laundering and combating terrorist financing policy: Final report*. Project funded by the European Commission DG Home Affairs JLS/2009/ISEC/AG/087. Utrecht: Utrecht University.
- Unger, B., Rawlings, G., Busuioc, M., Ferwerda, J., Siegel, M., Kruijf, W. de, & Wokke, K. (2006). *The amounts and the effects of money laundering*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Veen, H.C.J. van der, & Ferwerda, J. (2016). *Verkenning methoden en data National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering*. Den Haag: WODC. Cahier 2016-12.
- Verenigde Betaaldienstverleners Nederland (z.j.). *Betaaldienstverleners en Elektronisch Geldinstellingen. Wat zijn dat?*. Z.pl.: Z.uitg.
- World Economic Forum (2016). *Global Competitiveness Report 2016-2017*. Genève: World Economic Forum.

Andere bronnen

NRA's

Department of Finance Canada (2015). *Assessment of inherent risks of money laundering and terrorist financing in Canada*. Z.pl.: Department of Finance Canada.

Department of Finance, & Department of Justice and Equality (2016). *National risk assessment for Ireland: Money laundering and terrorist financing*. Z.pl.: Department of Finance, Department of Justice and Equality.

Department of the Treasury (2015). *National money laundering risk assessment*. Washington, DC: Department of the Treasury.

Financial Security Committee (2014). *Analysis of Italy's national money laundering and terrorist financing risks: Methodology*. Rome: Ministero dell'Economia e delle Finanze, Financial Security Committee Uitgever.

HM Treasury, & Home Office (2015). *UK national risk assessment of money laundering and terrorist financing*. Z.pl.: HM Treasury / Home Office.

Swedish Companies Registration Office, The Swedish National Council for Crime Prevention, The Swedish Economic Crime Authority, The Swedish Estate Agents Inspectorate, Finansinspektionen (the Swedish financial supervisory authority), The Swedish Enforcement Authority, The Swedish Gambling Authority, Stockholm County Administrative Board, Västra Götaland County Administrative Board, Skåne County Administrative Board, The Swedish Supervisory Board of Public Accountants, The Swedish National Police Board, The Swedish National Tax Board, The Swedish Bar Association, The Swedish Security Service, Swedish Customs, and The Swedish Prosecution Authority (2013). *Anti-Money Laundering. A National Risk Assessment*. Joint report.

Websites

- <https://data.oecd.org>.
- <http://eur-lex.europa.eu>.
- <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- <https://fd.nl>.
- <http://juridischactueel.nl>.
- <https://tradingeconomics.com>.
- <http://wetten.overheid.nl>.
- www.afm.nl.
- www.advocatie.nl.
- www.banken.nl.
- www.belastingdienst.nl.
- www.bijzonderstrafrecht.nl.
- www.burojansen.nl.
- www.cbs.nl.
- www.coinmarket.cap.
- www.dnb.nl.
- www.fatf-gafi.org.
- www.ing.nl.
- www.om.nl.
- www.rijksoverheid.nl.
- www.toezicht.dnb.nl.
- www.topsectoren.nl.

- www.trouw.nl.
- www.volksgezondheidenzorg.info.

Vindplaatsen wet- en regelgeving

Titel	Afkorting	Vindplaats	Website
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	Wwft	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2008, 303 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2008, 304 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 11 augustus 2016, <i>Stb.</i> 2016, 297	http://wetten.overheid.nl/BWBR0024282/2016-08-11
Wet op het financieel toezicht	Wft	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2006, 475 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2006, 664 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 september 2017, <i>Stb.</i> 2017, 174	http://wetten.overheid.nl/BWBR0020368/2017-09-01
Wet toezicht trustkantoren	Wtt	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2004, 9 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2004, 58 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 januari 2015, <i>Stb.</i> 2014, 534	http://wetten.overheid.nl/BWBR0016189/2015-01-01
Wetboek van Strafrecht	WvS	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 1881, 35 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 1886, 64 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 januari 2015, <i>Stb.</i> 2017, 191	http://wetten.overheid.nl/BWBR0001854/2017-09-01
Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur	Wet Bibob	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2002, 347 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2002, 502 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 juli 2016, <i>Stb.</i> 2016, 243	http://wetten.overheid.nl/BWBR0013798/2016-07-01
Wet bescherming persoonsgegevens	Wbp	Ontstaansbron: <i>Stb.</i> 2000, 302 Inwerkingtreding: <i>Stb.</i> 2001, 337 Laatstelijk gewijzigd bij wet van 1 juli 2017, <i>Stb.</i> 2017, 279	http://wetten.overheid.nl/BWBR0011468/2017-07-01
Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie	Vierde anti-witwasrichtlijn	PbEU 2015, L 141/73	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L0849&from=EN
Verordening (EU) 2015/847 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1781/2006	Wire Transfer Regulation 2 (WTR2)	PbEU 2015, L 141/1	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R0847&from=EN

Titel	Afkorting	Vindplaats	Website
Verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten	Europese verordening Aangifte liquide middelen	PbEU 2005, L 309/9	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005R1889&from=NL
Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005	-	Com (2016) 825	http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4c6c5737-c8f5-11e6-ad7c-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF

Bijlage 1 Samenstelling begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. dr. W.F.M. Bams

Universiteit Maastricht, School of Business and Economics

Leden

Mr. J.C. Glimmerveen

Ministerie van Financiën, Financiële Markten, Institutioneel Beleid en Integriteit

Mr. E. Meijer

Ministerie van Financiën, Financiële Markten, Institutioneel Beleid en Integriteit

Mr. M. Rehorst

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding

Analist

Ministerie van Veiligheid en Justitie, Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid Decision Support

Dr. J. van der Knoop

Universiteit Utrecht

Dr. J. Ferwerda

Universiteit Leiden, Institute for Security and Global Affairs

D. Weggemans MSc

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden

Met het oog op de anonimiteit van de respondenten wordt in deze lijst alleen de naam van de organisaties waar respondenten werkzaam zijn, weergegeven. Per organisatie wordt aangegeven hoeveel medewerkers geïnterviewd zijn.

Organisatie	Aantal geïnterviewden
Anti Money Laundering Centre	2 medewerkers
Autoriteit Financiële Markten	3 medewerkers
Bureau Financieel Toezicht	2 medewerkers
Bureau Toezicht Wwft	2 medewerkers
De Nederlandsche Bank	2 medewerkers
Douane Nederland	2 medewerkers
Financial Intelligence Unit – Nederland	2 medewerkers
Haagse orde van advocaten/ Kenniscentrum Wwft	2 medewerkers
Kansspelautoriteit	2 medewerkers
Ministerie van Financiën	1 medewerker
Ministerie van Veiligheid en Justitie	1 medewerker
Nationale Politie	3 medewerkers
Nederlandse Vereniging van Banken	3 medewerkers van 2 banken die zijn aangesloten bij de NVB
Openbaar Ministerie	2 medewerkers
Tilburg University	1 medewerker
Universiteit Leiden / Institute for Security and Global Affairs	1 medewerker
Universiteit Utrecht	1 medewerker
Vrije Universiteit Amsterdam	1 medewerker

Bijlage 3 Lijst van deelnemers expertmeetings

Met het oog op de anonimiteit van de deelnemers wordt in deze lijst alleen de naam van de organisaties waar deelnemers werkzaam zijn, weergegeven. In de meeste gevallen nam dezelfde vertegenwoordiger van een organisatie deel aan beide expertmeetings. Omdat dit soms niet het geval was, wordt een onderscheid gemaakt tussen 'medewerker I' en 'medewerker II'.

Organisatie	1e expertmeeting	2e expertmeeting
Anti Money Laundering Centre	Medewerker I	Medewerker I
Autoriteit Financiële Markten	Medewerker I	Medewerker I
Bureau Financieel Toezicht	Medewerker I	Medewerker I
Bureau Toezicht Wwft	Medewerker I	Medewerker I
De Nederlandsche Bank	Medewerker I	Medewerker II
Douane Nederland	Medewerker I	Medewerker I
Financial Intelligence Unit - Nederland	Medewerker I	Medewerker II
Holland Quaestor	Medewerker I	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>
Kansspelautoriteit	-*	Medewerker I
Koninklijke Marechaussee	Medewerker I	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>
Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	Medewerker I	Medewerker I
Nationale Politie	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>	<i>Uitgenodigd, maar geen deelname</i>
Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants	Medewerker I	Medewerker I
Nederlandse Orde van Advocaten	Medewerker I	Medewerker I
Nederlandse Vereniging van Banken	Medewerker I	Medewerker I
Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs	Medewerker I	Medewerker I
Nederlandse Vereniging voor Geldtransactiekantoren	Medewerker I	Medewerker I
Openbaar Ministerie	Medewerker I	Medewerker I

* Na de eerste expertmeeting bleek dat de uitnodiging niet bij de medewerker van Ksa was aangekomen.

Bijlage 4 Scripts expertmeetings

Script eerste expertmeeting

Dit document beschrijft het verloop van de eerste bijeenkomst (invullen gevolgenmatrix) met experts op het terrein van witwassen (d.d. 9 mei 2017).

Welkom en toelichting op NRA's door WODC (10 min.)

- WODC heet de deelnemers welkom en vraagt de deelnemers zich elk kort voor te stellen.
- WODC geeft een toelichting op de NRA's en het onderzoek.
- WODC licht kort de gehanteerde methodologie, concepten en definities toe en deelt de eerste hand-out uit waar dit in beschreven staat.

Welkom en toelichting op expertbijeenkomst door APE (10 min.)

- APE heet de deelnemers welkom en introduceert zichzelf.
- APE geeft toelichting op de expertbijeenkomst:
- Dit is de eerste bijeenkomst in het kader van het analyseren van risico's op het terrein van witwassen. Doel van de eerste bijeenkomst is het identificeren van de belangrijkste risico's op het terrein van witwassen en het inschatten van de potentiële impact van de risico's. We gaan vandaag als volgt te werk:
 - We bekijken een *longlist* van dreigingen. Deze is samengesteld aan de hand van een mailenquête, interviews met wetenschappers en met vertegenwoordigers van expertorganisaties, en het bestuderen van zes buitenlandse NRA's, de SNRA en overige relevante rapporten. Het veld heeft input gegeven bij het opstellen van deze *longlist*. Uit deze *longlist* vragen wij u de in uw ogen tien dreigingen met de grootste potentiële impact te selecteren. Hiervoor zullen wij gebruikmaken van een digitale versnellingskamer.
 - Vanaf het moment dat de deelnemers in gezamenlijkheid zijn gekomen tot een lijst met tien dreigingen met de grootste potentiële impact, spreken wij niet meer van 'dreigingen' maar van 'risico's'.
 - Van de tien risico's gaan we vervolgens het potentiële risiconiveau dat van elk van de risico's uitgaat, inschatten. Hiervoor zullen we gebruikmaken van een Multi Criteria Analyse (MCA) in de digitale versnellingskamer ofwel Group Decision Room.
 - Met de MCA wordt u gevraagd om per risico de potentiële impact in te schatten op een zevental criteria. Bijvoorbeeld: wij vragen u in te schatten in welke mate het risico 'online kansspelen' een versturende werking kan hebben op de stabiliteit van het financiële stelsel op een schaal van 0-100, waarbij 100 staat voor een maximale potentiële impact
 - Wij vragen u de verwachte maximale omvang van het gevolg/de schade in te schatten, in de hypothetische situatie dat er geen preventief en repressief beleid is. Wij lichten dit later verder toe.
 - In de tweede bijeenkomst worden beleidsexperts gevraagd in welke mate het bestaand preventieve en repressieve beleid het door u ingeschatte risiconiveau tegengaat.
 - Uw inschatting van het risiconiveau resulteert in een rangorde van de tien belangrijkste risico's op het terrein van witwassen, geordend naar potentieel risiconiveau.
 - Tijdens deze bijeenkomst zullen wij gebruikmaken van een digitale versnellingskamer. Daarin zullen wij u enkele vragen voorleggen. De antwoorden

wordt op geaggregeerd niveau real-time geprojecteerd om het scherm. Dit is vervolgens aanleiding om met elkaar in gesprek te gaan. Ook de MCA wordt gedaan in de versnellingskamer.

- APE licht toe dat zij op basis van de digitale en mondelinge inbreng van de experts een verslag van de bijeenkomst zal opstellen. Om te voorkomen dat feitelijke onjuistheden worden gerapporteerd, worden de verslagen van de bijeenkomsten teruggelegd bij de experts. Zij worden in de gelegenheid gesteld eventueel feitelijke onjuistheden aan te passen. In het uiteindelijke rapport zullen uitkomsten niet herleidbaar tot personen worden gepresenteerd.

Longlist van dreigingen bekijken en eventueel dreigingen toevoegen (20 min.)

- WODC deelt de hand-out uit met daarop de dertig dreigingen en vraagt de expert deze te bekijken. WODC licht de totstandkoming van de longlist kort toe. Eventuele vragen van experts kunnen nu gesteld worden.
- APE vraagt de deelnemers om – mits zij dreigingen missen – maximaal twee dreigingen toe te voegen. Hierbij wordt benadrukt dat de dreigingen op de *longlist* van een bepaald abstractieniveau zijn. De experts wordt gevraagd hiermee rekening te houden bij hun overweging om dreigingen toe te voegen. De deelnemers kunnen dit doen in de digitale versnellingskamer.

Bekijk onderstaand overzicht met dreigingen op het terrein van witwassen. Mist u een belangrijke dreiging? Zo ja, voeg maximaal 2 dreigingen toe. Indien u geen dreiging mist vult u deze vraag niet in.

- De toegevoegde dreigingen worden centraal geprojecteerd.
- De dreigingen worden plenair langsgelopen en besproken. Hierbij is het zaak eventueel gelijksoortige of overlappende dreigingen samen te voegen en te toetsen of de genoemde dreigingen echt niet zijn opgenomen in de *longlist* of onder een van de dreigingen in de *longlist* vallen. De overblijvende toegevoegde dreigingen worden toegevoegd aan de *longlist* van dreigingen op het terrein van witwassen.

Belangrijkste dreigingen selecteren in twee ronden (20 min.)

- De aangevulde *longlist* wordt digitaal voorgelegd aan de experts. Hen wordt gevraagd de in hun ogen tien belangrijkste dreigingen te selecteren. De deelnemers kunnen dit doen in de digitale versnellingskamer.

Selecteer uit onderstaand overzicht de in uw ogen tien belangrijkste dreigingen.

- De uitkomsten worden meteen centraal geprojecteerd in een duidelijk overzicht waaruit direct valt op te maken welke dreigingen het meest belangrijk worden gevonden door de experts in de vorm van een frequentieverdeling van de dreigingen op de longlist inclusief de aanvullingen hierop.
- De experts worden vervolgens uitgenodigd hun keuze plenair toe te lichten. APE zal de discussie richten op de dreigingen die in de frequentieverdeling rond de tiende plek vallen (zowel daarbinnen als daarbuiten).
- Na toelichting en discussie worden de vijftien dreigingen die het hoogst op de frequentieverdeling staan nogmaals digitaal voorgelegd. De experts worden nogmaals gevraagd individueel de tien in hun ogen belangrijkste dreigingen te selecteren. Dit gebeurt vanwege de mogelijkheid dat de plenaire discussie experts van mening heeft doen veranderen. De deelnemers kunnen dit doen in de digitale versnellingskamer:

Selecteer uit onderstaand overzicht nogmaals de in uw ogen tien belangrijkste dreigingen.

- De uitkomst hiervan wordt geprojecteerd. De tien dreigingen die het hoogst staan in de frequentieverdeling worden vervolgens vastgesteld. Deze dreigingen, vanaf nu 'risico's' genoemd, worden gedurende de rest van de bijeenkomst verder onderzocht.

WODC licht de criteria toe (10 min.)

- De experts schatten de potentiële impact van de risico's in aan de hand van de mate waarin het risico een verstorende werking kan hebben of kan ingrijpen op:
 - a de stabiliteit van het financiële stelsel;
 - b de reguliere economie;
 - c de samenleving;
 - d de mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld;
 - e het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten;
 - f het veiligheidsgevoel;
 - g het imago, de reputatie van Nederland.
- Deze criteria worden voorgelegd aan de experts en toegelicht door het WODC. WODC deelt ook een hand-out uit met de genummerde (a-g) criteria. Vervolgens wordt voorgesteld om de criteria vast te stellen. De lijst met criteria staat in principe vast. De relevantie en volledigheid ervan staan niet ter discussie.
- De experts worden nogmaals uitgelegd dat zij aan de hand van de zeven criteria het risiconiveau van de geselecteerde risico's gaan inschatten. Men zal worden gevraagd voor elke risico in te schatten in hoeverre dit risico een verstorende werking kan hebben of kan ingrijpen op elk van de criteria.

Gewicht toedelen (15 min.)

- De criteria a-g worden van een gewicht voorzien door de experts. Het gewicht drukt het belang van een criterium uit, absoluut en relatief aan de andere criteria. Deze stap wordt genomen omdat we niet verwachten dat de criteria door de experts van gelijk belang worden geacht. Elk criterium krijgt een gewicht van 1-10, waarbij 10 aangeeft dat dit criterium het belangrijkste is. De experts doen dit ieder afzonderlijk digitaal:

Geef elk van onderstaande criteria een gewicht van 1-10, waarbij 10 aangeeft dat dit criterium het belangrijkste is. Het gewicht drukt het belang van een criterium uit, ook ten opzichte van de andere criteria.

- Het gemiddelde toegekende gewicht wordt meteen berekend en centraal geprojecteerd en plenair besproken. Daartoe worden ook de standaardafwijking per gemiddelde van de criteria bekeken.
- Vervolgens wordt digitaal gestemd over het gemiddelde gewicht per criterium. De deelnemers zien de zeven criteria met daarbij de bijbehorende gemiddelde gewichten. Dit is van belang zodat de experts de gewichten (ook) ten opzichte van elkaar kunnen beoordelen.

Bekijk de gemiddelde gewichten voor de criteria. Bent u het eens met de gewichten?

- Als een meerderheid van de experts het eens is met het gemiddelde gewicht, wordt het gewicht vastgesteld.
- Als na de eerste stemronde niet meer dan de helft van de experts het eens is met het gemiddelde gewicht, worden voor- en tegenstanders gevraagd een toelichting

te geven. Vervolgens kunnen de experts opnieuw stemmen. Na deze twee stemronde wordt het gewicht vastgesteld.

Pauze (15 min.)

Na de pauze wordt de MCA gemaakt: wordt op basis van de gewogen gemiddelde expertoordelen het potentiële risiconiveau van de geselecteerde risico's bepaald.

Invullen gevolgenmatrix (25 min.)

- Voor ieder risico wordt door de experts de mate waarin een (schadelijk) gevolg kan optreden bepaald. Dit doen de experts individueel en digitaal.
- De experts houden hierbij rekening met de context van Nederland (bijvoorbeeld geografische ligging) en dus met de kans dat een risico schade oplevert, voor zover de kans hierop bepaald wordt door de context.
- De experts houden *geen* rekening met het bestaande preventieve en repressieve beleid dat de mate waarin een (schadelijk) gevolg kan optreden beperkt. De experts wordt gevraagd de verwachte maximale omvang van de schade in te schatten, in de hypothetische situatie dat er geen preventief en repressief beleid is.
- De experts schatten de potentiële impact van de risico's in aan de hand van de mate waarin de risico's een verstorende werking kunnen hebben of kunnen ingrijpen op de zeven criteria.
- De expert wordt gevraagd de matrix verticaal in te vullen. Dit zorg ervoor dat voor elk risico de inschatting op het criterium op dezelfde manier gemaakt wordt.
- WODC legt kort uit hoe de experts de mate waarin een risico een verstorende werking kan hebben of kan ingrijpen op elk criterium kunnen scoren, c.q. hoe zij de schaal 0-100 kunnen interpreteren. Hiertoe deelt zij ook een hand-out uit waar de schaal 0-100 is opgedeeld in categorieën.

Vul onderstaande matrix in. Bepaal voor elk criterium de mate waarin het risico een verstorende werking kan hebben of er op ingrijpt. Geef een score van 0-100 bij elk criterium voor elk van de tien risico's, waarbij 0 staat voor geen impact en 100 voor maximale impact.

- Voor elk risico wordt op geaggregeerd niveau een totaalscore berekend door het gewogen gemiddelde te nemen van de mate waarin het risico een verstorende werking kan hebben of kan ingrijpen op elk van de zeven criteria.
- Dit gewogen gemiddelde wordt centraal geprojecteerd. Hier wordt voor het eerst een mogelijke rangorde van de risico's duidelijk.

Bespreken uitkomst invullen matrix (35 min.)

- De rangorde wordt centraal geprojecteerd. De expert worden gevraagd – aan de hand van de geprojecteerde rangorde en de mate van consensus (uitgedrukt in de standaardafwijking op de onderliggende criteria van de tien totaalscores) – hun oordeel te substantiëren zodat duidelijk is op basis van welke overwegingen, kennis en concrete ervaringen de experts tot hun oordelen komen. Het is hier zaak om door te vragen en te vragen naar ondersteunende databronnen en concrete ervaringen. Als deze bronnen er niet of onvoldoende zijn, wordt de experts gevraagd welke databronnen zij nodig achten om tot een geïnformeerd oordeel te komen. Hier wordt voldoende tijd voor genomen.

Mogelijkheid tot aanpassen matrix (5 min.)

- De experts worden in de gelegenheid gesteld hun eigen ingevulde gevolgenmatrix aan te passen. Zij kunnen op basis van de gevoerde discussie en toelichting van de andere experts hun inschatting op de risico's aanpassen.

Bespreken rangorde risico's en vaststellen rangorde (15 min.)

- De gemiddelden totaalscores – na eventuele aanpassingen door de experts – worden centraal geprojecteerd en besproken.
- De experts worden om een laatste toelichting op de rangorde gevraagd.
- De uitkomst van deze exercitie is een onderlinge rangorde van de tien meest belangrijke risico's gebaseerd op expertoordelen.

Afsluiting (5 min.)

- APE en WODC bedanken alle deelnemers voor hun tijd en inbreng.

Script tweede expertmeeting

Dit document beschrijft het verloop van de tweede bijeenkomst (vaststellen weerbaarheidsscore) met experts op het terrein van witwassen (d.d. 30 mei 2017).

Welkom en toelichting op NRA's door WODC (10 min.)

- WODC heet de deelnemers welkom en vraagt de deelnemers zich elk kort voor te stellen.
- WODC geeft een korte toelichting op de NRA's en het lopende en komende onderzoek
- WODC licht kort de definitie van *weerbaarheid* toe en deelt de eerste hand-out uit waar dit in beschreven staat. Weerbaarheid heeft betrekking op het beschikbare beleidsinstrumentarium (op organisatie, gemeentelijke, nationaal en internationaal niveau) en op de uitvoeringspraktijk (de mate waarin het beleidsinstrumentarium wordt benut).

Welkom en toelichting op expertbijeenkomst door APE (5 min.)

- APE heet de deelnemers welkom en introduceert zichzelf.
- APE geeft toelichting op de expertbijeenkomst:
- Dit is de tweede bijeenkomst in het kader van het analyseren van risico's op het terrein van witwassen. De bijeenkomst staat in het teken van de weerbaarheid als gevolg van beleid. Doel van de tweede bijeenkomst is het vaststellen van de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium risico's op het terrein van witwassen tegengaat. We gaan vandaag als volgt te werk:
 - We vragen u een inschatting te maken van de weerbaarheid als gevolg van het beleid. Dit vragen wij u te doen voor tien risico's. Dit zijn de risico's die in de hier voorgaande bijeenkomst zijn geïdentificeerd en waarvan een eerste risico-analyse is gemaakt. Van deze risico's is het risiconiveau bepaald. Daarbij is geen rekening gehouden met de weerbaarheid als gevolg van beleid. Dat vragen wij u vandaag wel te doen. Zodoende zullen we de risicoanalyse verdiepen.
 - In een volgende stap vragen wij u het beleidsinstrumentarium dat de tien risico's tegengaat, te identificeren. We vragen u de bijdrage aan de weerbaarheid per instrument aan te geven.
 - Vervolgens vragen wij u nogmaals een inschatting te maken van de weerbaarheid als gevolg van het beleid en spreken wij hier over. Deze inschatting zullen wij gebruiken om het niveau van het risico (restrisico) te bepalen wanneer wel

rekening wordt gehouden met beleid. Uiteindelijk hebben we een ordening van de tien risico's naar risiconiveau.

- Tijdens deze bijeenkomst zullen wij gebruikmaken van een digitale versnellingskamer. Daarin zullen wij u enkele vragen voorleggen. De antwoorden worden op geaggregeerd niveau real-time geprojecteerd om het scherm. Dit is vervolgens aanleiding om met elkaar in gesprek te gaan.
- APE licht toe dat zij op basis van de digitale en mondelinge inbreng van de experts een verslag van de bijeenkomst zal opstellen. Om te voorkomen dat feitelijke onjuistheden worden gerapporteerd, worden de verslagen van de bijeenkomsten teruggelegd bij de experts. Zij worden in de gelegenheid gesteld eventueel feitelijke onjuistheden aan te passen. In het uiteindelijke rapport zullen uitkomsten niet herleidbaar tot personen worden gepresenteerd.

Toelichten geïdentificeerde risico's door WODC (5 min.)

- WODC deelt de hand-out uit met daarop de tien risico's die in de vorige bijeenkomst zijn geïdentificeerd en geanalyseerd.
- De risico's en de rangorde wordt besproken. Daarbij wordt verteld dat door de experts bij de inschatting van het risiconiveau geen rekening is gehouden met preventief en repressief beleid.

Eerste inschatting weerbaarheid (5 min.)

- APE vraagt de deelnemers een eerste inschatting te maken van de weerbaarheid als gevolg van het beleid. De deelnemers wordt gevraagd voor elk risico een weerbaarheidsscore te geven. Dit doen zij in de digitale versnellingskamer:

Geef voor elk risico aan hoeveel procent van het risico wordt tegengegaan door het beschikbare beleidsinstrumentarium. U kunt ook aangeven dat u niet over voldoende kennis en ervaring beschikt om een inschatting te maken.

- De uitkomsten worden niet op dit moment besproken. Later vragen wij de deelnemers nogmaals een inschatting te maken van de weerbaarheid. Dan zullen de uitkomsten worden besproken. Tevens wordt er dan gekeken naar de verandering in de gemiddelde weerbaarheidsscores.

Bijdrage aan weerbaarheid per instrument bepalen (110 min.)

- WODC deelt de hand-out uit met daarop vier beleidsinstrumenten (wetten) en licht deze toe. Deze instrumenten zijn in elk geval relevant om de risico's tegen te gaan.
- APE vraagt de experts per risico aan te geven in welke mate de verschillende instrumenten bijdragen aan de totale weerbaarheid.
- In de eerste stap wordt voor elk risico het voor dat risico relevante beleidsinstrumentarium geïnventariseerd. Dit gebeurt plenair door te vragen welke instrumenten (anders dan de vier wetten) voor het betreffende risico relevant zijn.
- In de tweede stap wordt aan de experts gevraagd voor de instrumenten (oorspronkelijke + aanvullende) aan te geven in welke mate elk instrument bijdraagt aan de totale weerbaarheid als gevolg van het beschikbare beleidsinstrumentarium. Dit doen zij in de digitale versnellingskamer. De experts wordt gevraagd hier alleen een inschatting te geven als zij hiervoor een weerbaarheidsscore voor dat risico hebben gegeven. Als zij dit niet hebben gedaan wordt hen gevraagd dat risico over te slaan.

Kunt u van onderstaande beleidsinstrumenten aangeven in welke mate zij bijdragen aan het tegengaan van het genoemde risico? Verdeel 100 punten over de beleidsinstrumenten. Hoe meer punten, hoe groter de bijdrage van een instrument.

- De gemiddelde uitkomst wordt per instrument geprojecteerd. De expert worden gevraagd – aan de hand van de geprojecteerde gemiddelden en de mate van consensus (uitgedrukt in de standaardafwijking) – hun oordeel te substantiëren.

Tweede inschatting weerbaarheid (5 min.)

- APE vraagt de deelnemers hun eerste inschatting van de weerbaarheid als gevolg van het beleid aan te passen (als zij dit nodig achten). Dit doen zij in de digitale versnellingskamer door hun eerste inschatting (als nodig) aan te passen.

Bespreken definitieve inschatting weerbaarheid (20 min.)

- De gemiddelde inschatting van de mate waarin beleid het risico tegengaat wordt centraal geprojecteerd. De experts worden gevraagd – aan de hand van de geprojecteerde gemiddelden en de mate van consensus (uitgedrukt in de standaardafwijking) – hun oordeel te substantiëren.
- Tevens worden mogelijke *knelpunten* die de weerbaarheid als gevolg van het beleid bemoeilijk uitgevraagd (zal met name gaan om gebrekkige informatie uitwisseling).
- Een tweede aandachtspunt bij het bespreken van de weerbaarheidsscores is het *verbeterpotentieel* van het beleidsinstrumentarium. Welke mogelijkheden zien de experts voor het vergroten van de weerbaarheid als gevolg van het beleid om de risico's tegen te gaan? En op welke termijn wordt deze winst geboekt?

Resterend risico berekenen en bespreken (15 min.)

- Op basis van de weerbaarheidsscores worden de risicoscores berekend.
- De risico's worden weergegeven naar resterend risico.
- De experts worden om een laatste toelichting op de rangorde gevraagd.

Afsluiting (5 min.)

- WODC herinnert de experts eraan dat zij een e-mail consultatie over databronnen hebben uitstaan en vraagt de experts deze in te vullen.
- APE en WODC bedanken alle deelnemers voor hun tijd en inbreng.

Bijlage 5 Resultaten eerste expertmeeting

Dreigingen

Bekijk onderstaand overzicht met dreigingen op het terrein van witwassen. Mist u een belangrijke dreiging? Zo ja, voeg maximaal twee dreigingen toe. Indien u geen dreiging mist vult u deze vraag niet in.

Dreigingen
Aanschaf/verbouwen onroerend goed en/of verbouwen met zwart geld of niet-traceerbare middelen
Online kansspelen
Inzet van stromannen
Bestedingen bij meldingsplichtige organisaties onder de meldgrens
Misbruik van prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.
Gebruik van virtuele valuta (bijv. bitcoins, cryptocurrencies)
Complexe bedrijfsstructuren via trustkantoren
Constructies om verhuuld waarde weg te zetten, zoals loan back constructies en of gebruiksconstructies (bijv. huur) in plaats van juridisch eigendom (bijv. binnen de vastgoedsector)
Ondoorzichtige geldstromen vanuit het buitenland (PEPS)
ABC-constructies (bijv. met vastgoed)
Gebruik van offshore vennootschappen / internationale transacties van/naar offshore gebieden
Gebruik van fiscaal gedreven/complexe vennootschapsrechtelijke structuren
(Inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen
Omzet- en/of prijsmanipulatie
Over- en onderfacturering bij (internationale) handelsstromen
(Inter)nationale handelstransacties om waarde te verplaatsen of waardeaan groei/-verlies te legitimeren waarbij onduidelijk is of de transacties aan een goederenstroom zijn gerelateerd, wat de herkomst van de goederenstroom is en/of er een goederenstroom is
Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)
Contant geld in het girale systeem inbrengen
Contant geld omzetten in waardevolle goederen (edelmetalen/kunstvoorwerpen/sieraden e.d.)
Fysieke verplaatsing van contant geld vanuit/naar Nederland
Contant geld verplaatsen via ondergronds/niet-vergund bankieren (bijv. Hawala)
Grote contante stortingen
Misbruik van de diensten van ongereguleerde payment service providers (psp)
Misbruik van de diensten van geldtransactiekantoren
Misbruik van de diensten van accountants
Misbruik van de diensten van financiële instellingen
Misbruik van de diensten van trustkantoren
Gebruik van derdengeldenrekeningen via advocaten
Gebruik van derdengeldenrekeningen via notarissen
<i>Toevoeging:</i> Faillissementsfraude
<i>Toevoeging:</i> Misbruik via stichtingen
<i>Toevoeging:</i> Identiteitsfraude
<i>Toevoeging:</i> Misbruik BTW
<i>Aanpassing:</i> bestedingen/ inbreng vermogen bij niet meldingsplichtige instellingen

Ronde 1: Selecteer uit onderstaand overzicht de in uw ogen tien belangrijkste dreigingen

Dreigingen	Aantal keer genoemd
Gebruik van offshore vennootschappen / internationale transacties van/naar offshore gebieden	12
(Inter)nationale handelstransacties om waarde te verplaatsen of waardeaan groei/-verlies te legitimeren waarbij onduidelijk is of de transacties aan een goederenstroom zijn gerelateerd, wat de herkomst van de goederenstroom is en/of er een goederenstroom is	11
Gebruik van fiscaal gedreven/complexere vennootschapsrechtelijke structuren	10
Misbruik van de diensten van trustkantoren	9
Constructies om verhuisd waarde weg te zetten, zoals loan back constructies en of gebruikconstructies (bijv. huur) in plaats van juridisch eigendom (bijv. binnen de vastgoedsector)	8
Fysieke verplaatsing van contant geld vanuit/naar Nederland	7
Inzet van stromannen	7
Ondoorzichtige geldstromen vanuit het buitenland (PEPS)	7
Misbruik van de diensten van betaaldienstverleners	7
Contant geld verplaatsen via ondergronds/niet-vergund bankieren (bijv. Hawala)	7
Complexere bedrijfsstructuren via trustkantoren	6
ABC-constructies (bijv. met vastgoed)	6
Misbruik van de diensten van financiële instellingen	6
Gebruik van virtuele valuta	5
(Inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	5
Misbruik via stichtingen	5
Contant geld in het girale systeem inbrengen	5
Contant geld omzetten in waardevolle goederen (edelmetalen/kunstvoorwerpen/ sieraden e.d.)	5
Grote contante stortingen	5
Misbruik van de diensten van ongereguleerde payment service providers (psp)	4
Over- en onderfacturering bij (internationale) handelsstromen	4
Omzet- en/of prijsmanipulatie	4
Identiteitsfraude	3
Misbruik BTW	2
Gebruik van derdengeldenrekeningen via advocaten	2
bestedingen/ inbreng vermogen bij niet meldingsplichtige instellingen	2
Aanschaf/verbouwen onroerend goed en/of verbouwen met zwart geld of niet-traceerbare middelen	1
Faillissementsfraude	1
Omwisselen van contant geld van kleine coupures naar grote coupures (en andersom)	1
Gebruik van derdengeldenrekeningen via notarissen	1
Misbruik van prepaid-, debet-, telefoonkaarten e.d.	1
Bestedingen bij meldingsplichtige organisaties onder de meldgrens	1
Misbruik van de diensten van accountants	0
Online kansspelen	0

Ronde 2: Selecteer uit onderstaand overzicht nogmaals de in uw ogen tien belangrijkste dreigingen

Dreigingen	Aantal keer genoemd
Gebruik van offshore vennootschappen / internationale transacties van/naar offshore gebieden	15
(Inter)nationale handelstransacties om waarde te verplaatsen of waardeaan groei/-verlies te legitimeren waarbij onduidelijk is of de transacties aan een goederenstroom zijn gerelateerd, wat de herkomst van de goederenstroom is en/of er een goederenstroom is	15
Misbruik van de diensten van trustkantoren	14
Gebruik van fiscaal gedreven/complexere vennootschapsrechtelijke structuren	13
Misbruik van de diensten van betaaldienstverleners	13
Gebruik van virtuele valuta	13
Misbruik van de diensten van financiële instellingen	12
Samenvoeging: Contant geld verplaatsen via ondergronds/niet-vergund bankieren (bijv. Hawala) + Fysieke verplaatsing van contant geld vanuit/naar Nederland	11
Constructies om verhuuld waarde weg te zetten, zoals loan back constructies en of gebruiksconstructies (bijv. huur) in plaats van juridisch eigendom (bijv. binnen de vastgoedsector)	10
(Inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	10
Inzet van stromannen	10
Ondoorzichtige geldstromen vanuit het buitenland (PEPS)	7
Complexere bedrijfsstructuren via trustkantoren	7
ABC-constructies (bijv. met vastgoed)	7

Criteria

Geef elk van onderstaande criteria een gewicht van 1-10, waarbij 10 aangeeft dat dit criterium het belangrijkste is. Het gewicht drukt het belang van een criterium uit, ook ten opzichte van de andere criteria.

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	8,3	1,2
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	7,8	1,8
A De stabiliteit van het financiële stelsel	7,6	1,8
C De samenleving	6,9	2,4
B De reguliere economie	6,7	1,5
G Het imago, de reputatie van Nederland	6,3	2,9
F Het veiligheidsgevoel	4,4	2,4

Matrix

Vul onderstaande matrix in. Bepaal voor elk criterium de mate waarin de dreiging een versturende werking kan hebben of er op ingrijpt. Geef een score van 0-100 bij elk criterium voor elk van de tien risico's, waarbij 0 staat voor geen potentiële impact en 100 voor maximale potentiële impact.

A De stabiliteit van het financiële stelsel - Weging: 8

B De reguliere economie - Weging: 7

C De samenleving - Weging: 7

D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld - Weging: 8

E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten - Weging: 8

F Het veiligheidsgevoel - Weging: 4

G Het imago, de reputatie van Nederland - Weging: 6

Risico	A	B	C	D	E	F	G	Gemiddeld
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	96,2	68,1	69,6	95,9	89,2	27,9	62,7	72,8
Witwassen via betaaldienstverleners	86,8	60,4	56,9	89,5	89,4	25,2	61,4	67,1
Witwassen via trustkantoren	76,6	57,9	47,9	98,6	85,9	18,3	69,1	64,9
Witwassen via offshore vennootschappen	71,0	63,0	45,3	90,0	86,4	16,1	61,4	61,9
Trade-Based Money Laundering	61,1	67,7	42,9	88,7	88,3	15,6	48,1	58,9
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	64,9	52,4	48,0	87,7	82,1	19,8	57,6	58,9
Witwassen via fiscaal gedreven/complexen vennootschapsrechtelijke structuren	63,5	54,2	44,7	84,7	79,5	15,7	62,2	57,8
Witwassen via virtuele valuta	73,6	48,4	50,0	60,0	90,5	25,5	47,3	56,4
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	60,2	52,3	53,1	64,8	88,2	25,6	44,5	55,5
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en/of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	67,6	51,4	39,0	82,4	73,0	16,0	57,9	55,3

Witwassen via financiële instellingen (met name banken)

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	82,5	14,1
B De reguliere economie	66,7	21,8
C De samenleving	68,1	21,1
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	82,2	9,6
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	76,5	19,2
F Het veiligheidsgevoel	47,9	25,2
G Het imago, de reputatie van Nederland	71,6	15,2

Witwassen via betaaldienstverleners

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	74,4	20,0
B De reguliere economie	59,2	22,3
C De samenleving	55,7	28,8
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	76,7	15,7
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	76,7	14,6
F Het veiligheidsgevoel	43,1	21,6
G Het imago, de reputatie van Nederland	70,2	14,1

Witwassen via trustkantoren

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	65,7	20,9
B De reguliere economie	56,7	22,1
C De samenleving	46,9	25,4
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	84,5	11,8
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	73,6	16,8
F Het veiligheidsgevoel	31,4	20,6
G Het imago, de reputatie van Nederland	79,0	12,7

Witwassen via offshore vennootschappen

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	60,9	25,1
B De reguliere economie	61,7	21,1
C De samenleving	44,4	26,2
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	77,1	12,5
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	74,1	16,7
F Het veiligheidsgevoel	27,7	18,3
G Het imago, de reputatie van Nederland	70,1	18,8

Trade-Based Money Laundering

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	52,4	25,3
B De reguliere economie	66,3	20,5
C De samenleving	42,0	26,3
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	76,0	15,0
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	75,7	18,9
F Het veiligheidsgevoel	26,7	21,1
G Het imago, de reputatie van Nederland	55,0	26,8

Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	55,7	16,6
B De reguliere economie	51,3	23,6
C De samenleving	47,0	23,2
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	75,2	14,2
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	70,4	18,6
F Het veiligheidsgevoel	33,9	18,4
G Het imago, de reputatie van Nederland	65,8	11,2

Witwassen via fiscaal gedreven/complexе vennootschapsrechtelijke structuren

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	54,5	21,8
B De reguliere economie	53,1	21,2
C De samenleving	43,8	21,2
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	72,6	17,7
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	68,1	17,2
F Het veiligheidsgevoel	26,9	16,1
G Het imago, de reputatie van Nederland	71,1	18,8

Witwassen via virtuele valuta

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	63,1	24,8
B De reguliere economie	47,4	20,9
C De samenleving	48,9	22,0
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	51,4	27,1
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	77,5	17,6
F Het veiligheidsgevoel	43,7	18,8
G Het imago, de reputatie van Nederland	54,0	27,7

Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	51,6	28,9
B De reguliere economie	51,3	25,1
C De samenleving	52,0	23,2
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	55,5	24,8
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	75,6	21,1
F Het veiligheidsgevoel	43,9	28,3
G Het imago, de reputatie van Nederland	50,8	21,9

Witwassen via (inter)nationale beleggings- en/of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen

Criteria	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
A De stabiliteit van het financiële stelsel	57,9	20,7
B De reguliere economie	50,3	23,8
C De samenleving	38,2	22,5
D De mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld	70,7	16,0
E Het optreden of faciliteren van criminaliteit of terroristische activiteiten	62,6	18,0
F Het veiligheidsgevoel	27,5	18,8
G Het imago, de reputatie van Nederland	66,2	16,4

Nieuwe matrix na discussie

Risico	A	B	C	D	E	F	G	Gemiddeld
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	96,2	68,1	70,2	95,9	89,2	27,9	62,7	72,9
Witwassen via betaaldienstverleners	82,5	58,4	54,9	87,2	87,1	25,2	59,7	65,0
Witwassen via trustkantoren	76,6	57,9	47,9	98,6	85,9	18,3	69,1	64,9
Witwassen via offshore vennootschappen	71,0	63,0	45,3	90,0	86,4	16,1	61,4	61,9
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	64,9	52,4	48,0	87,7	82,1	19,4	57,6	58,9
Trade-Based Money Laundering	61,1	67,7	42,9	88,7	88,3	14,8	48,1	58,8
Witwassen via fiscaal gedreven/complexen vennootschapsrechtelijke structuren	63,5	54,2	46,1	84,7	79,5	15,7	62,2	58,0
Witwassen via virtuele valuta	75,1	49,1	52,0	65,4	93,6	25,5	44,9	57,9
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	57,9	51,7	52,4	64,0	90,9	28,6	45,0	55,8
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en/of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	67,6	49,3	37,0	84,8	70,7	15,2	57,8	54,6

Inschatting potentiële impact van de tien risico's (op een schaal van 0-100)

Risico	1e inschatting potentiële impact	2e inschatting potentiële impact	Verskil met 1e inschatting
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	73	73	-
Witwassen via betaaldienstverleners	67	65	- 2 punten
Witwassen via trustkantoren	65	65	-
Witwassen via offshore vennootschappen	62	62	-
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	59	59	-
Trade Based Money Laundering	59	59	-
Witwassen via fiscaal gedreven/complexen vennootschapsrechtelijke structuren	58	58	-
Witwassen via virtuele valuta	56	58	+2 punten
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	56	56	-
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	55	55	-

Bijlage 6 Resultaten tweede expertmeeting

Eerste inschatting weerbaarheid

Geef voor elk risico aan hoeveel procent van het risico wordt tegengegaan door het beschikbare beleidsinstrumentarium.

Risico	Gemiddelde score	
	(0-100%)	Standaarddeviatie
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	49,1	17,7
Witwassen via betaaldienstverleners	45,0	20,8
Witwassen via trustkantoren	41,9	20,2
Witwassen via offshore vennootschappen	26,5	19,8
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	29,5	23,5
Trade-Based Money Laundering	27,3	17,3
Witwassen via fiscaal gedreven/complexen vennootschapsrechtelijke structuren	37,7	20,0
Witwassen via virtuele valuta	13,6	14,2
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	29,6	20,3
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en/of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	32,1	16,4
Gemiddeld	33,2	21,4

Beleidsinstrumentarium

Kunt u van onderstaande beleidsinstrumenten aangeven in welke mate zij bijdragen aan het tegengaan van het genoemde risico? Verdeel 100 punten over de beleidsinstrumenten. Hoe meer punten, hoe groter de bijdrage van een instrument.

Witwassen via financiële instellingen (met name banken)

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	33,2	13,8
De Wet op het financieel toezicht	19,7	9,2
Wetboek van Strafrecht	10,5	8,4
Algemene bankvoorwaarden	7,8	7,8
De Wet toezicht trustkantoren	6,5	5,6
Wet Bibob	6,4	6,7
Verwijzingsprotocol incidenten (EVA register)	5,3	5,8
EU-regelgeving die nationaal geldend is (information on wire transfers)	4,8	4,2
Handelsregisterwet (incl. ubo)	4,2	3,8
Wet toezicht accountants	1,7	2,2

Witwassen via betaaldienstverleners

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	37,7	11,8
De Wet op het financieel toezicht	26,8	6,8
Wetboek van Strafrecht	13,2	6,6
EU-regelgeving die nationaal geldend is (information on wire transfers)	7,5	8,5
Handelsregisterwet (incl. ubo)	4,0	5,9
Wet Bibob	3,2	5,7
Algemene bankvoorwaarden	3,1	5,8
Verwijzingsprotocol incidenten (EVA register)	2,2	2,8
De Wet toezicht trustkantoren	1,2	4,0
Wet toezicht accountants	1,0	2,7

Witwassen via trustkantoren

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet toezicht trustkantoren	31,7	11,5
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	28,2	8,1
Fiscale wetgeving	14,3	4,5
Wetboek van Strafrecht	9,1	6,5
Handelsregisterwet (incl. ubo)	7,8	7,6
Wet Bibob	2,4	6,7
EU-regelgeving die nationaal geldend is (information on wire transfers)	2,2	4,3
Algemene bankvoorwaarden	1,7	3,0
De Wet op het financieel toezicht	1,5	4,1
Wet toezicht accountants	1,2	2,3
Verwijzingsprotocol incidenten (EVA register)	0,0	0,0

Witwassen via offshore vennootschappen

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	29,9	10,9
Fiscale wetgeving	15,4	7,8
Internationale verdragen	14,6	6,1
De Wet toezicht trustkantoren	11,1	13,4
Wetboek van Strafrecht	10,5	5,5
Handelsregisterwet (incl. ubo)	5,7	6,6
EU-regelgeving die nationaal geldend is (information on wire transfers)	4,3	6,2
De Wet op het financieel toezicht	3,8	6,5
Wet toezicht accountants	1,8	3,9
Algemene bankvoorwaarden	1,4	2,8
Wet Bibob	1,4	5,2
Verwijzingsprotocol incidenten (EVA register)	0,0	0,0

Witwasconstructies om verhuld waarde weg te zetten

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	30,4	11,6
Fiscale wetgeving	20,5	16,0
Wetboek van Strafrecht	17,4	9,5
De Wet op het financieel toezicht	6,6	9,6
Wet toezicht accountants	5,7	8,0
Wet Bibob	5,6	7,5
Handelsregisterwet (incl. ubo)	4,8	7,0
EU-regelgeving die nationaal geldend is (information on wire transfers)	4,5	6,0
De Wet toezicht trustkantoren	3,3	5,3
Algemene bankvoorwaarden	1,1	2,8
Verwijzingsprotocol incidenten (EVA register)	0,0	0,0

Trade-Based Money Laundering

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
EU-regelgeving die nationaal geldend is (information on wire transfers) met name douane wetgeving	30,1	12,2
Fiscale wetgeving	23,1	7,3
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	22,2	11,0
Wetboek van Strafrecht	10,8	6,4
Handelsregisterwet (incl. ubo)	4,9	5,4
Wet toezicht accountants	2,7	4,0
Wet Bibob	2,6	4,4
De Wet op het financieel toezicht	1,9	3,7
De Wet toezicht trustkantoren	1,4	3,2
Algemene bankvoorwaarden	0,1	0,5
Verwijzingsprotocol incidenten (EVA register)	0,0	0,0

Witwassen via fiscaal gedreven/complex venootschapsrechtelijke structuren

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
Fiscale wetgeving	28,8	8,1
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	27,9	8,0
De Wet toezicht trustkantoren	11,6	9,6
Handelsregisterwet (incl. ubo)	10,1	6,1
Wet toezicht accountants	6,2	6,8
Wetboek van Strafrecht	6,1	6,7
De Wet op het financieel toezicht	4,0	5,4
Wet Bibob	2,6	5,6
EU-regelgeving die nationaal geldend is (information on wire transfers)	1,9	3,2
Algemene bankvoorwaarden	0,5	1,3
Verwijzingsprotocol incidenten (EVA register)	0,2	0,8

Witwassen via virtuele valuta

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	38,5	9,2
Wetboek van Strafrecht	20,1	9,5
De Wet op het financieel toezicht	16,8	12,0
Algemene bankvoorwaarden	11,5	13,4
EU-regelgeving die nationaal geldend is (information on wire transfers)	5,4	7,9
Wet toezicht accountants	2,5	3,8
De Wet toezicht trustkantoren	1,8	3,9
Verwijzingsprotocol incidenten (EVA register)	1,6	2,8
Handelsregisterwet (incl. ubo)	1,3	2,8
Wet Bibob	0,5	1,4

Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	25,3	14,7
Wetboek van Strafrecht	23,9	13,4
EU-regelgeving die nationaal geldend is (information on wire transfers)	20,5	15,1
De Wet op het financieel toezicht	14,9	13,2
Fiscale wetgeving	9,5	9,4
Algemene bankvoorwaarden	2,8	4,3
Wet Bibob	0,9	2,0
Verwijzingsprotocol incidenten (EVA register)	0,9	2,8
De Wet toezicht trustkantoren	0,8	2,5
Handelsregisterwet (incl. ubo)	0,3	1,2
Wet toezicht accountants	0,3	0,7

Witwassen via (inter)nationale beleggings- en/of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen

Beleidsinstrumentarium	Gemiddelde score	Standaarddeviatie
De Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	23,2	9,3
Fiscale wetgeving	22,0	7,1
De Wet op het financieel toezicht	17,1	9,9
Wetboek van Strafrecht	13,6	8,2
Wet Bibob	7,7	15,0
De Wet toezicht trustkantoren	4,1	6,1
Wet toezicht accountants	3,8	5,0
EU-regelgeving die nationaal geldend is (information on wire transfers)	3,6	6,3
Handelsregisterwet (incl. ubo)	2,6	2,9
Algemene bankvoorwaarden	1,3	2,5
Verwijzingsprotocol incidenten (EVA register)	1,1	2,5

Tweede inschatting weerbaarheid

Geef voor elk risico aan hoeveel procent van het risico wordt tegengegaan door het beschikbare beleidsinstrumentarium

Risico	Gemiddelde score	
	(0-100%)	Standaarddeviatie
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	48,6	18,0
Witwassen via betaaldienstverleners	40,5	15,7
Witwassen via trustkantoren	39,2	17,2
Witwassen via fiscaal gedreven/complexen vennootschapsrechtelijke structuren	36,9	19,7
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en/of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	30,8	17,2
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	28,2	18,9
Trade-Based Money Laundering	27,3	17,1
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	26,8	15,6
Witwassen via offshore vennootschappen	26,5	18,2
Witwassen via virtuele valuta	13,2	12,8
Gemiddeld	31,7	19,5

Vergelijking eerste en tweede inschatting weerbaarheid

Inschatting gemiddelde weerbaarheid van totale beleidsinstrumentarium per risico (op een schaal van 0-100%)

	1e inschatting weerbaarheid	2e inschatting weerbaarheid	Verskil met 1 ^e inschatting
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	49%	49%	-
Witwassen via betaaldienstverleners	45%	41%	-4 procentpunten
Witwassen via trustkantoren	42%	39%	-3 procentpunten
Witwassen via fiscaal gedreven/complexen vennootschapsrechtelijke structuren	38%	37%	-1 procentpunt
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en/of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	32%	31%	-1 procentpunt
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	30%	28%	-2 procentpunten
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	30%	27%	-3 procentpunten
Witwassen via offshore vennootschappen	27%	27%	-
Trade-Based Money Laundering	27%	27%	-
Witwassen via virtuele valuta	14%	13%	-1 procentpunt
Gemiddelde weerbaarheid	33%	32%	-1 procentpunt