



**Cahier 2020-11**

# National Risk Assessment Witwassen 2019

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

M.m.v.  
E.C. Leertouwer

**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 – 15**

- 1.1 Aanleiding van het onderzoek – 15
- 1.2 Wat is witwassen? – 16
- 1.3 Doel en onderzoeksvragen – 17
- 1.4 Lessen van de eerste NRA Witwassen – 18
- 1.5 Leeswijzer – 19

### **2 Onderzoeksmethodiek – 21**

- 2.1 Sleutelbegrippen van de NRA – 21
- 2.2 Uitvoering NRA binnen ISO 31000 raamwerk – 22
- 2.3 Ingezette methoden – 23

### **3 Wat maakt Nederland kwetsbaar voor witwassen? – 34**

- 3.1 Geografische en demografische kenmerken – 34
- 3.2 Sociaal-culturele kenmerken – 35
- 3.3 Economische kenmerken – 36
- 3.4 Criminologische kenmerken – 42
- 3.5 Tot slot – 44

### **4 Inzicht in de grootste dreigingen op het terrein van witwassen – 46**

- 4.1 Achtergrond – 46
- 4.2 Identificatie van grootste witwasdreigingen – 47
- 4.3 Inzicht in de grootste witwasdreigingen – 49

### **5 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium – 64**

- 5.1 Organisatie van witwasbestrijding – 64
- 5.2 Beschikbaar beleidsinstrumentarium – 65
- 5.3 Internationale wet- en regelgeving – 66
- 5.4 Nationale wet- en regelgeving – 68
- 5.5 Overige beleidsinstrumenten – 70
- 5.6 Verbetermogelijkheden weerbaarheid – 73

### **6 Grootste witwasrisico's in Nederland – 77**

- 6.1 Inschatting van potentiële impact van grootste witwasdreigingen – 77
- 6.2 Inschatting van weerbaarheid van beschikbaar beleidsinstrumentarium – 78
- 6.3 Grootste witwasrisico's in Nederland – 80

### **7 Conclusies – 83**

- 7.1 Beantwoording van onderzoeksvragen – 83
- 7.2 Evaluatie van de tweede NRA – 89
- 7.3 Lessen voor de volgende NRA – 93

## **Summary – 95**

## **Literatuur – 104**

## **Bijlagen**

- 1 Samenstelling begeleidingscommissie – 110
- 2 Lijst van geïnterviewden – 111
- 3 Lijst van deelnemers expertmeetings – 113
- 4 FANO-enquête witwasdreigingen – 114
- 5 Mailenquête beleidsinstrumentarium – 116
- 6 Resultaten expertmeetings – 117
- 7 Kwantitatieve data-analyse – 121

## Afkortingen

ABN-AMRO	Algemene Bank Nederland, Amsterdam-Rotterdam Bank
AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIO	Anoniem, Internationaal en Ongereguleerd
AMLC	Anti Money Laundering Centre
AMON	Anti-Money laundering Operational Network
ANBI	Algemeen Nut Beogende Instelling
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BFI	Bijzondere Financiële Instellingen
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BBP	Bruto Binnenlands Product
BTW	Bureau Toezicht Wwft
BV	Besloten vennootschap
CARIN	Camden Asset Recovery Inter Agency Network
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CIA	Central Intelligence Agency
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
CPB	Centraal Planbureau
CPI	Corruption Perceptions Index
CV	Commanditaire vennootschap
DNB	De Nederlandsche Bank
EBA	European Banking Authority
ECB	Europese Centrale Bank
EER	Europese Economische Ruimte
EFEC	European Financial and Economic Crime Centre
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
EU	Europese Unie
EVA	<i>Betekenis 1: Europese Vrijhandelsassociatie</i> <i>Betekenis 2: Externe Verwijzingsapplicatie</i>
FANO	Feiten/casus, Aannemelijk, Niet aannemelijk en Onbekend
FATF	Financial Action Task Force
FCI-Net	Financial Criminal Investigations Net
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIU	Financial Intelligence Unit
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
G-7	Groep van Zeven
GDR	Group Decision Room
ICO	Initial Coin Offering
iCOV	infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ING	Internationale Nederlanden Groep
IOCTA	Internet Organised Crime Threat Assessment
ISO 31000	Risico Management volgens de standaarden van de International Organization for Standardization
J5	Joint Chiefs of Global Tax Enforcement
KMar	Koninklijke Marechaussee
KNB	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
Ksa	Kansspelautoriteit
LIEC	Landelijk Informatie en Expertise Centrum
MCA	Multi Criteria Analyse
MDMA	3,4-methyleendioxymethamfetamine
MOB	Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer
NBA	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants

NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NRA	National Risk Assessment
NV	Naamloze Vennootschap
NVB	Nederlandse Vereniging van Banken
NVGTK	Nederlandse Vereniging voor Geldtransactiekantoren
NVM	Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OM	Openbaar Ministerie
PSD2	Tweede Payment Service Directive
RABO	Raifeissen Bank, Boerenleenbank
R&D	Research and Development
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
RPI	Resterende Potentiële Impact
SNRA	Supra National Risk Assessment
UBO	Ultimate Beneficial Owner
VFN	Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland
VOF	Vennootschap onder firma's
WED	Wet op de economische delicten
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 2018	Wet toezicht trustkantoren 2018
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
Wwft	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme

# Samenvatting

## Aanleiding van het onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding 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, zijn gebonden aan de aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door 'meldingsplichtige'<sup>1</sup> 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. Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de (wijziging van de) vierde anti-witwasrichtlijn. Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen. In 2017 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid een eerste NRA Witwassen en NRA Terrorismefinanciering uitgevoerd voor het Europese deel van Nederland. Een jaar later heeft het WODC op beide terreinen ook voor Caribisch Nederland – ofwel de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba – een NRA uitgevoerd.

Voor Europees Nederland is nu een tweede NRA Witwassen uitgevoerd, die als doel heeft om de grootste risico's op het terrein van witwassen in kaart te brengen. Het betreft de witwasrisico's met de grootste resterende potentiële impact. Daartoe zijn de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact geïdentificeerd, is een inschatting gemaakt van de impact die deze dreigingen kunnen hebben en is de 'weerbaarheid'<sup>2</sup> van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en bestrijding van witwassen bepaald. De resterende potentiële impact is de impact van de dreigingen die overblijft nadat rekening is gehouden met de preventieve en/of mitigerende werking van de beleidsinstrumenten die op deze dreigingen zijn gericht. Hiermee is de doelstelling van de tweede NRA iets breder dan de doelstelling van de eerste NRA, die zich beperkte tot het afzonderlijk in kaart brengen van de potentiële impact van de geïdentificeerde risico's en de weerbaarheid. Andere verschillen met de eerste NRA zijn dat deze tweede NRA meer inzicht biedt in de aard en 'mechanismen'<sup>3</sup> van de geïdentificeerde risico's en dat er een eerste aanzet is gedaan tot het gebruikmaken van kwantitatieve data. Overeenkomstig met de eerste NRA is dat ook in deze NRA enkele geleerde lessen worden beschreven, waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening kan worden gehouden. Parallel aan de uitvoering van de tweede NRA Witwassen is de tweede NRA op het terrein van terrorismefinanciering uitgevoerd (voor Europees Nederland).

- 
- 1 In Nederland verplicht de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) een groot aantal instellingen om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland.
  - 2 De weerbaarheid betreft de preventieve en mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium, waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de dreigingen worden tegengegaan. Het betreft zowel de inhoud/strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten.
  - 3 De mechanismen hebben betrekking op het risicoproces, de wijze waarop een bepaald risico precies in elkaar zit/werkt.

## Wat is witwassen?

### Juridische en economische benadering

Bij witwassen kunnen een juridische en een economische benadering worden onderscheiden. 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 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.

Voor de NRA wordt de economische benadering, waarin het proces wordt beschreven, toegepast. De economische benadering 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. Daarbij is er voor de NRA gekozen om ook het zogenoemde consumptieve witwassen, het besteden van crimineel verkregen middelen aan de eerste levensbehoeften, in het onderzoek mee te nemen.

### Het witwasproces

Het witwasproces volgens de economische benadering kan onderverdeeld worden in drie fasen die niet altijd allemaal doorlopen worden en elkaar ook niet altijd chronologisch opvolgen. De FATF onderscheidt de volgende fasen:

- *Plaatsing*. In deze fase plaatst een crimineel het wit te wassen geld in het financiële systeem waarmee het een giraal karakter krijgt. Bij een criminaliteitsvorm zoals drugshandel gaat het veelal om grote hoeveelheden contant geld die een crimineel in het financiële systeem wil plaatsen. Bij andere vormen van criminaliteit kan het geld zich al in het financiële systeem bevinden, bijvoorbeeld in het geval van fiscale fraude.
- *Verhulling*. In deze fase – die zowel tijdens als na de plaatsingsfase kan plaatsvinden – verhult een crimineel de eigen identiteit en/of de herkomst van het criminele geld om zo de pakkans te minimaliseren. Verhullingsmethoden kunnen relatief eenvoudig maar ook zeer complex van aard zijn.
- *Integratie*. In deze laatste fase integreert een crimineel – al dan niet verhuld – het crimineel verkregen geld in het financiële systeem, bijvoorbeeld via bestedingen aan het eigen levensonderhoud of investeringen in grootwaardeproducten of onroerend goed.

## Onderzoeksmethodiek

Evenals in de eerste NRA Witwassen van 2017 is de toegepaste onderzoeks-aanpak gestructureerd aan de hand van het ISO 31000 kader voor risicomanagement. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Er is een contextanalyse verricht waarin de specifieke, relatief vaststaande kenmerken van Nederland zijn geschetst die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op het terrein van witwassen is een literatuurstudie verricht. Daarna is de zogeheten FANO-enquête uitgezet,



waarin expertorganisaties<sup>4</sup> werd gevraagd om bij een toegestuurde longlist van witwasdreigingen aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie beschikbare informatie.

- Vervolgens hebben experts in een eerste expertmeeting de witwasdreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact geïdentificeerd. In de periode na de eerste expertmeeting is in verdiepende interviews met experts nader ingegaan op de aard en mechanismen van de geïdentificeerde grootste witwasdreigingen. In een tweede expertmeeting hebben experts de potentiële impact van de nader gespecificeerde vijftien grootste witwasdreigingen ingeschat aan de hand van een Multi Criteria Analyse.
- In een derde expertmeeting hebben experts de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de vijftien grootste witwasdreigingen beoordeeld. Voorafgaande aan de derde expertmeeting is door middel van een enquête onder experts inzicht verkregen in het beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is ter preventie en repressie van witwassen.
- Door de ingeschatte potentiële impact van de grootste witwasdreigingen af te zetten tegen de ingeschatte weerbaarheid is inzicht verkregen in de grootste witwasrisico's in Nederland, geordend naar hun resterende potentiële impact.
- In de eindfase van het onderzoek zijn validerende interviews met zes sleutel-experts afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij de rangorde van de geïdentificeerde witwasrisico's herkennen en op welke wijze deze risico's verder tegengegaan kunnen worden.
- Naast bovenstaande hoofdzakelijk kwalitatieve onderzoeksmethoden heeft in samenwerking met Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid, voor een van de witwasrisico's een beperkte kwantitatieve data-analyse plaatsgevonden.

Een geleerde les in de eerste NRA was dat er bij de tweede NRA (en daaropvolgende NRA's) meer aandacht moet zijn voor onderbouwing en verdieping van de door experts geïdentificeerde grootste witwasdreigingen. In de nu uitgevoerde NRA is hieraan op verschillende manieren meer aandacht besteed: via het uitzetten van de FANO-enquête, een groter aantal expertmeetings (drie in plaats van twee) met meer tijd voor een plenaire bespreking van witwasdreigingen, een groot aantal verdiepende interviews met experts, het opnemen van casuïstiek in de rapportage en het uitzetten van een enquête onder experts over het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van witwassen.

Een andere geleerde les uit de eerste NRA Witwassen is dat in de tweede NRA aandacht moest worden besteed aan de uitvoering van kwantitatieve data-analyses. Het voornemen was om in de NRA als eerste stap hierin een kwantitatieve data-analyse uit te voeren voor de risico's 'witwassen via rechtsvormen', 'witwassen via ABC-transacties' en 'witwassen via loan back constructies'. Hiertoe is in eerste instantie samenwerking gezocht met de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) die toegang heeft tot een groot aantal databronnen.<sup>5</sup> Helaas kwamen binnen

---

4 Expertorganisaties betreffen de volgende typen organisaties: de toezichhouders in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft); overheidsdiensten of aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen; en private partijen die onder Wwft-toezicht vallen en branche-/koepelorganisaties van die private partijen.

5 Via iCOV kunnen data van onder meer de Belastingdienst, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Rijksrecherche, de Financial Intelligence Unit Nederland, de Kamer van Koophandel, het Kadaster en De Nederlandsche Bank worden ontsloten.

het tijdsbestek van het onderzoek de benodigde toestemmingsverklaringen van de diverse databronhouders niet rond. Toen dit bleek is contact gezocht met Justis en is via Justis een kwantitatieve data-analyse uitgevoerd voor het risico 'witwassen via rechtsvormen' op basis van data uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel, waarvan op voorhand werd verondersteld dat deze konden bijdragen aan een nadere duiding van het risico. De uitgevoerde analyse liet zien dat er op basis van een dergelijke data-analyse zonder koppeling aan andere databronnen, zoals de gegevens die door de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland verdacht zijn verklaard en andere strafrechtelijke of fiscale informatie, geen directe relatie te leggen is met witwassen. De analyses geven slechts beperkt inzicht in een aantal 'ongebruikelijke situaties'.

Wanneer het in een volgende NRA mogelijk zou worden aanvullende databronnen bij het onderzoek te betrekken, blijft het onwaarschijnlijk dat deze analyse inzicht oplevert in de prevalentie van het betreffende witwasrisico. Een harde relatie met witwassen is immers niet vast te stellen zonder nader opsporingsonderzoek. Een andere complicerende factor bij het uitvoeren van een meer datagebaseerde NRA is de grote verscheidenheid in de aard van de witwasrisico's en de benodigde databronnen. De NRA betreft een analyse over alle risico's heen. De verschillende databronnen dienen dus met elkaar in relatie te worden geanalyseerd. Dit vereist het voldoen aan kwaliteitseisen qua volledigheid, betrouwbaarheid, validiteit en onderlinge compatibiliteit van databronnen. Op dit moment is er onvoldoende kennis in welke mate hieraan tegemoetgekomen kan worden. Geadviseerd wordt voorafgaand aan de volgende NRA een afzonderlijk verkennend onderzoek uit te laten voeren om na te gaan hoe in de komende NRA de voorhanden zijnde relevante databronnen onderling compatibel en geschikt gemaakt kunnen worden en beschikbaar kunnen komen voor een betekenisvolle data-analyse.

### **Wat maakt Nederland kwetsbaar voor witwassen?**

Voor deze tweede NRA is een contextanalyse uitgevoerd waarbij is ingegaan op de kenmerken van Nederland die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen in ons land. Er is gekeken naar de geografische, demografische, sociaal-culturele, economische en criminologische kenmerken van Nederland. Nederland kenmerkt zich door een open, op handel gerichte economie, een grote en internationaal georiënteerde financiële sector en een fiscale aantrekkelijkheid voor grote buitenlandse ondernemingen. Het land is één van de meest concurrerende economieën ter wereld, heeft één van de grootste luchthavens en havens ter wereld, en is één van de grootste exporteurs ter wereld. De Nederlandse economie is te kenmerken als een diensteneconomie. Al deze kenmerken maken Nederland interessant voor criminelen om hun crimineel verkregen geld wit te wassen. Ook kenmerkt Nederland zich – in vergelijking met andere Europese landen – door relatief weinig contante betalingen en een hoge mate van digitalisering. Deze factoren kunnen van invloed op de witwasmethoden die criminelen inzetten. Een voor Nederland kenmerkende sociaal-culturele factor is de cultuur van tolerantie, waarbij vooral de tolerantie ten opzichte van (soft)drugs kan bijdragen aan het optreden van drugscriminaliteit en het witwassen van de opbrengsten daarvan. Vanuit de cultuur van het Poldermodel is het voor Nederlandse organisaties gebruikelijk afstemming en samenwerking te zoeken met andere organisaties. Nederland onderscheidt zich dan ook van veel andere landen door de relatief hoge prevalentie van en grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden die zijn

opgericht om witwassen te voorkomen en tegen te gaan. Het betreft publiek-publieke, publiek-private en privaat-private samenwerkingsverbanden.

### Witwasdreigingen met grootste potentiële impact

De vijftien witwasdreigingen met – volgens witwasexperts - de grootste potentiële impact worden in tabel S1 gecategoriseerd weergegeven. De omvang van de potentiële impact van de dreigingen is bepaald door de uitvoering van een MCA. Experts maakten aan de hand van de volgende zes criteria 'verslechtering stabiliteit financiële stelsel', 'ondermijning gezag en rechtsorde', 'aantasting reguliere economie', 'ontregeling maatschappelijke orde', 'inbreuk imago Nederland in buitenland' en 'vermindering subjectieve/objectieve veiligheid' kwantitatieve inschattingen die uiteindelijk de hoogte van de potentiële impact bepaalden. De witwasdreiging die volgens experts de grootste potentiële impact heeft, is 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken'. 'Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld' scoort qua potentiële impact het laagst. De meeste witwasdreigingen hebben een potentiële impact met een impactniveau van 50 tot en met 59 op een schaal van 0 tot en met 100.

**Tabel S1 De vijftien grootste witwasdreigingen**

Dreigingen	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60 t/m 69
Witwassen via constructies bij trustkantoren	
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwassen via rechtsvormen	
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	
Witwassen via handelsconstructies met diensten	
Witwassen via inzet van tussenpersonen	50 t/m 59
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	
Witwassen via handelsconstructies met goederen	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	
Witwassen via virtuele valuta's	
Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	40 t/m 49
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	

Eén van de geïdentificeerde vijftien grootste witwasdreigingen heeft een 'toekomstig' karakter: witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen. Experts zijn van mening dat deze dreiging zich nu al voordoet maar kunnen nog niet aangeven op welke wijze en op welke schaal. Er blijkt nauwelijks kennis en/of informatie te bestaan over deze witwasmethode. Er is in deze NRA dan ook geen casusbeschrijving opgenomen over witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen. In een validerend interview is opgemerkt dat het grootste risico naar verwachting bij onvergunde en/of niet in Nederland gevestigde beleggingsinstellingen/-ondernemingen ligt.

Om crimineel geld wit te wassen kan een veelheid aan methoden – al dan niet in combinatie met elkaar – worden ingezet. Witwasmethoden kunnen plaatsvinden in

de verschillende fasen van het witwasproces (plaatsings-, verhullings-en integratie-fase). In deze tweede NRA is voor iedere geïdentificeerde witwasdreiging ingegaan op de aard en mechanismen van de dreiging, waarbij deze in de meeste gevallen verhelderd worden aan de hand van casuïstiek. Sommige geïdentificeerde dreigingen betreffen witwasmethoden die vrij eenvoudig van aard zijn, andere dreigingen zijn methoden met juist een zeer complex karakter. Sommige geïdentificeerde witwasdreigingen kunnen onderdeel uitmaken van andere dreigingen en veel van de geïdentificeerde dreigingen kunnen in combinatie met elkaar worden ingezet.

Wat betreft de criminaliteit die voorafgaat aan witwassen, blijkt uit een recente studie naar de aard en omvang van criminele bestedingen dat drugs en financiële fraude samen verantwoordelijk zijn voor meer dan 90% van de witwasbehoefte van criminelen in Nederland. In die studie wordt de omvang voor fraude circa drie keer zo hoog geschat als voor drugscriminaliteit. Uit de verdiepende interviews en expertmeetings die in het kader van de NRA hebben plaatsgevonden, is niet gebleken dat bepaalde witwasmethoden met name aan specifieke criminaliteitsvormen zijn te relateren. Wel is genoemd dat bij drugscriminaliteit in vergelijking met financiële fraude in grotere mate met contant geld wordt gewerkt, wat van invloed is op de al dan niet bestaande noodzaak om het criminele geld te plaatsen in het financiële systeem hetgeen weer consequenties heeft voor de typen witwasmethoden die een crimineel hanteert.

### Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van witwassen omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. In deze NRA wordt het begrip 'beleidsinstrument' echter breder opgevat dan alleen wet- en regelgeving. Volgens experts kunnen richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen, ook gezien worden als beleidsinstrumenten. Ook samenwerkingsverbanden tussen organisaties met een rol binnen witwaspreventie en/of -bestrijding worden door experts gezien als beleidsinstrument. Tabel S2 geeft een overzicht van het beleidsinstrumentarium dat in 2019 beschikbaar was ter preventie en bestrijding van witwassen.

**Tabel S2 Beleidsinstrumentarium preventie en bestrijding witwassen**

Internationale wet- en regelgeving	Nationale wet- en regelgeving	Overige beleidsinstrumenten
FATF-aanbevelingen	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	Nationale samenwerkingsverbanden
EU anti-witwasrichtlijn	Wet op het financieel toezicht	Internationale samenwerkingsverbanden
Europese verordening Aangifte liquide middelen	Wetboek van Strafrecht	Sectorale regelgeving en voorwaarden
Wire Transfer Regulation 2	Wetboek van Strafvordering	Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen
	Wet toezicht trustkantoren 2018	
	Wet Bibob	
	Wet controle op rechtspersonen	
	Handelsregisterwet 2007	
	Fiscale wetgeving	
	Wet op de economische delicten	
	Meldrecht Belastingdienst 2003	

Witwasexperts hebben voor de vijftien grootste witwasdreigingen een inschatting gemaakt van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten de potentiële impact van de dreigingen tegengaat. Experts zijn bij hun inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium uitgegaan van de beleidsinstrumenten die *op dat moment* bestonden. Dat betekent dat zij bij hun inschatting geen rekening hebben gehouden met wet- en regelgeving en andere beleidsinstrumenten die vanaf begin 2020 zijn of worden ingevoerd. De resultaten van de expertmeeting worden gecategoriseerd weergegeven in tabel S3.

**Tabel S3 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per witwasdreiging**

Dreigingen	Niveau weerbaarheid (schaal van 0-100)
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60 t/m 69
Witwassen via constructies bij trustkantoren	50 t/m 59
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	40 t/m 49
Witwassen via rechtsvormen	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via inzet van tussenpersonen	
Witwassen via loan back constructies	30 t/m 39
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaars	
Witwassen via handelsconstructies met goederen	
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	20 t/m 29
Witwassen via handelsconstructies met diensten	
Witwassen via virtuele valuta's	
Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	10 t/m 19

Bij één witwasdreiging scoort de weerbaarheid boven de 60%, namelijk bij 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken'. Dit betekent dat het totale beschikbare beleidsinstrumentarium – volgens experts – deze witwasdreiging voor meer dan 60% tegengaat. Andere dreigingen waarbij het beschikbare beleidsinstrumentarium volgens experts een relatief hoge weerbaarheid kent, zijn 'witwassen via constructies bij trustkantoren' en 'witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen'. Een belangrijke opmerking hierbij is dat de experts de weerbaarheid bij deze dreigingen hoog hebben ingeschat omdat zij daarbij uitgingen van vergunde instellingen die in Nederland zijn gevestigd. De weerbaarheid tegen witwassen via constructies met (in het buitenland gevestigde) offshore vennootschappen valt dan ook veel lager uit. Validerende interviews bevestigden dat de weerbaarheid tegen in het buitenland gevestigde en/of onvergunde instellingen/ondernemingen relatief laag is.

Hoewel het beschikbare instrumentarium een duidelijk mitigerende werking heeft op de vijftien grootste witwasdreigingen die centraal staan in deze NRA, kunnen deze dreigingen dus nog steeds in meer of mindere mate impact hebben. De mate waarin het zogeheten, al in de eerste NRA geïntroduceerde, AIO-principe van toepassing is op de witwasdreigingen, grijpt in op de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Bij de meeste witwasmethoden zijn één of meer van de volgende drie componenten van toepassing: Anonimiteit (de methode verhuult de identiteit van de witwassende crimineel), Internationaal (de methode heeft een internationaal karakter

en wordt via of vanuit het buitenland ingezet) en Ongereguleerd (de methode heeft betrekking op c.q. wordt ingezet in een ongereguleerde sector). Hoe meer de AIO-elementen van toepassing zijn bij de witwasdreigingen, hoe lager de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de dreigingen. Bij deze witwasdreigingen is de pakkans van de witwassende crimineel dus relatief laag.

Voor een effectieve preventie en repressie van witwasdreigingen 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, handhavingspraktijken en verschillende rechtssystemen, vaak niet eenvoudig is te realiseren. Ook is het beschikbare beleidsinstrumentarium volgens experts slechts beperkt toegerust voor een effectieve preventie en opsporing van witwasdreigingen bij (financiële) instellingen en dienstverleners die zonder vergunning actief zijn, bijvoorbeeld bij ondergronds bankieren. Ten slotte wordt een relatief lage weerbaarheid aangetroffen voor de methoden die de anonimiteit van transacties vergroten, zoals witwassen via virtuele valuta's, ondergronds bankieren en de fysieke verplaatsing van contant geld.

### Grootste witwasrisico's in Nederland

Door de ingeschatte potentiële impact van de grootste witwasdreigingen af te zetten tegen de ingeschatte weerbaarheid is inzicht verkregen in de grootste witwasrisico's in Nederland geordend naar hun resterende potentiële impact (RPI). Vijf van de vijftien witwasrisico's komen uit in de hoogste categorie met een RPI-score van 36 tot en met 40 op een schaal die in theorie tot 100 kan lopen. 'Witwassen via girale transacties bij vergunde banken' heeft de laagste RPI-score, wat het gevolg is van de relatief hoog ingeschatte weerbaarheid bij dit risico. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de impact die de witwasdreigingen kunnen hebben, in behoorlijke mate wordt afgevlakt door het beschikbare beleidsinstrumentarium.

**Tabel S4 Resterende Potentiële Impact (RPI) van de vijftien grootste witwasrisico's**

Risico's	RPI-score (schaal van 0-100)
Witwassen via virtuele valuta's	
Witwassen via handelsconstructies met diensten	
Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	36 t/m 40
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	
Witwassen via handelsconstructies met goederen	
Witwassen via rechtsvormen	31 t/m 35
Witwassen via inzet van tussenpersonen	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	26 t/m 30
Witwassen via constructies bij trustkantoren	
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	21 t/m 25

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding van het onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen door de Financial Action Task Force (FATF)<sup>6</sup> en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF is een intergouvernamenteel orgaan, opgericht door de G-7<sup>7</sup> 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 aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door 'meldingsplichtige'<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de (wijziging van de) vierde anti-witwasrichtlijn.<sup>10</sup> Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen. Na een methoden- en dataverkenning heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid in 2017 een eerste NRA Witwassen en NRA Terrorismefinanciering uitgevoerd voor het Europese deel van Nederland. Een jaar later heeft het WODC ook voor Caribisch Nederland – ofwel de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba – een NRA op beide terreinen uitgevoerd.<sup>11</sup>

Voor Europees Nederland is nu een tweede NRA Witwassen uitgevoerd, die als doel heeft om de grootste risico's op het terrein van witwassen in kaart te brengen. Het betreft de witwasrisico's met de grootste resterende potentiële impact. Daartoe zijn de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact geïdentificeerd, is een inschatting gemaakt van de impact die deze dreigingen kunnen hebben en is de 'weerbaarheid'<sup>12</sup> van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en

---

6 FATF (2012).

7 De G-7 is een intergouvernamenteel forum van zeven vooraanstaande industriële staten en de Europese Unie. Het gaat om Canada, Duitsland, Frankrijk, Italië, Japan, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en de Europese Unie.

8 In Nederland verplicht de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) een groot aantal instellingen om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland. Meer over deze wet en de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor instellingen is te vinden in hoofdstuk 5.

9 [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org).

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

11 Van der Veen & Ferwerda (2016), Van der Veen & Heuts (2017a), Van der Veen & Heuts (2017b) en Van der Veen & Heuts (2018). Er is destijds voor gekozen om voor het Europese en Caribische deel van Nederland afzonderlijke NRA's uit te voeren vanwege de aanzienlijke verschillen wat betreft geografische, demografische, economische en sociaal-culturele kenmerken die de gebieden meer of minder kwetsbaar kunnen maken voor witwassen en terrorismefinanciering. Ook bestaan er verschillen tussen beide gebieden wat betreft het beschikbare beleidsinstrumentarium om de risico's tegen te gaan evenals de wijze waarop daaraan uitvoering wordt gegeven.

12 Bij weerbaarheid gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium, waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de dreigingen worden tegengegaan. Het betreft zowel de inhoud/strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten.

bestrijding van witwassen bepaald. Hiermee is de doelstelling van de tweede NRA iets breder dan de doelstelling van de eerste NRA, die zich beperkte tot het afzonderlijk in kaart brengen van de potentiële impact van de geïdentificeerde risico's en de weerbaarheid. Andere verschillen met de eerste NRA zijn dat deze tweede NRA meer inzicht biedt in de aard en 'mechanismen'<sup>13</sup> van de geïdentificeerde risico's en dat er een eerste aanzet is gedaan tot het gebruikmaken van kwantitatieve data. Overeenkomstig met de eerste NRA is dat ook in deze NRA enkele geleerde lessen worden beschreven, waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening kan worden gehouden.

Parallel aan de uitvoering van de tweede NRA Witwassen is de tweede NRA op het terrein van terrorismefinanciering uitgevoerd (voor Europees Nederland).<sup>14</sup>

## 1.2 Wat is witwassen?

### Juridische en economische benadering

Bij witwassen kunnen een juridische en een economische benadering worden onderscheiden. De juridische benadering van witwassen is gebaseerd op de artikelen 420bis, ter en quater 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 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.<sup>15</sup> Daarnaast is het bij zowel opzettelijk witwassen als schuldwitwassen mogelijk om ook voor eenvoudig witwassen te vervolgen (artikel 420bis.1 respectievelijk artikel 420quater.1). Bij eenvoudig witwassen is het enkel verwerven of voorhanden hebben van een voorwerp onmiddellijk afkomstig uit eigen misdrijf voldoende. Het criterium 'verbergen of verhullen', de actieve handeling, komt te vervallen bij eenvoudig witwassen.

Voor de NRA wordt de economische benadering, waarin het proces wordt beschreven, toegepast. De economische benadering 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.<sup>16</sup> In deze NRA is ook het zogenoemde consumptieve witwassen, het besteden van crimineel verkregen middelen aan de eerste levensbehoeften, in het onderzoek meegenomen.<sup>17</sup>

---

13 De mechanismen hebben betrekking op de wijze waarop een bepaald risico precies in elkaar zit / werkt.

14 Voor het Caribische deel van Nederland wordt een afzonderlijke tweede NRA uitgevoerd.

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

16 Soudijn & Akse (2012).

17 In witwassonderzoek zijn voor- en tegenstanders te vinden voor het opnemen van consumptief witwassen als object van onderzoek. Van Duyne et al. (2018) gaat op pagina 119-120 in op deze discussie.



## Het witwasproces

Het witwasproces volgens de economische benadering kan onderverdeeld worden in drie fasen die niet altijd allemaal doorlopen worden en elkaar ook niet altijd chronologisch opvolgen. De FATF onderscheidt de volgende fasen:<sup>18, 19</sup>

- *Plaatsing*. In deze fase plaatst een crimineel het wit te wassen geld in het financiële systeem waarmee het een giraal karakter krijgt. Bij een criminaliteitsvorm zoals drugshandel gaat het veelal om grote hoeveelheden contant geld die een crimineel in het financiële systeem wil plaatsen. Bij sommige vormen van criminaliteit bevindt het geld zich al in het financiële systeem, bijvoorbeeld in het geval van fiscale fraude.
- *Verhulling*. In deze fase – die zowel tijdens als na de plaatsingsfase kan plaatsvinden – verhuult een crimineel de eigen identiteit en/of de herkomst van het criminele geld om zo de pakkans te minimaliseren. Verhullingsmethoden kunnen relatief eenvoudig maar ook zeer complex van aard zijn.
- *Integratie*. In deze laatste fase integreert een crimineel – al dan niet verhuuld – het crimineel verkregen geld in het financiële systeem, bijvoorbeeld via bestedingen aan het eigen levensonderhoud of investeringen in grootwaardeproducten of onroerend goed.

### 1.3 Doel en onderzoeksvragen

Het doel van deze tweede NRA Witwassen is driedelig. Allereerst heeft het onderzoek als doel om de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact te laten identificeren door vertegenwoordigers van expertorganisaties op het gebied van witwassen.<sup>20</sup> Ten tweede moet het onderzoek meer inzicht bieden in de aard en mechanismen van de geïdentificeerde dreigingen. Tot slot moet de NRA de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en bestrijding van de geïdentificeerde dreigingen in kaart brengen. Door het combineren van de expert-inschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid biedt deze NRA Witwassen inzicht in de grootste witwasrisico's in Nederland, geordend naar de resterende impact die deze risico's kunnen hebben.

De structuur van de tweede NRA wordt – evenals bij de eerste NRA – bepaald door het ISO 31000 raamwerk voor risicomanagement. Hieruit volgt dat de NRA is opgebouwd met de volgende elementen:

- Een *contextanalyse* waarin de specifieke en relatief vaststaande kenmerken van Nederland worden geschetst die van invloed (kunnen) zijn op de prevalentie van witwassen.
- In de fase van de *risico-identificatie* worden de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact (hierna ook aangeduid als: grootste witwasdreigingen) vastgesteld en geordend. De grootste witwasdreigingen worden door vertegenwoordigers van expertorganisaties op het terrein van witwassen geselecteerd uit een longlist van dreigingen.

---

<sup>18</sup> [www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/](http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/).

<sup>19</sup> Daarnaast is een vier fasen model ontwikkeld, waarin rechtvaardiging een aparte fase is. Zie onder meer Van Koningsveld (2013).

<sup>20</sup> Expertorganisaties betreffen de volgende typen organisaties: (1) de toezichhouders in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft); (2) overheidsdiensten of aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen; en (3) private partijen die onder Wwft-toezicht vallen en branche-/koepelorganisaties van die private partijen.

- De fase van de *risicoanalyse*. De analyse levert zicht op de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van witwassen de grootste witwasdreigingen tegengaat ('weerbaarheid'). Door expert-inschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid tegen elkaar af te zetten, ontstaat inzicht in de grootste witwasrisico's, geordend naar hun resterende potentiële impact.

De NRA biedt een antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

- 1 Welke contextfactoren zijn (mogelijk) van invloed op de prevalentie van witwassen in Nederland?
- 2 Wat kan gezegd worden over de aard, mechanismen en potentiële impact van de grootste witwasdreigingen en over de criminaliteitsvormen die voorafgaan aan deze dreigingen?
- 3 Welke witwasdreigingen zijn in Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden?
- 4 Welk beleidsinstrumentarium is in Nederland beschikbaar ter preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen?
- 5 Wat kan gezegd worden over de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen?
- 6 Welke witwasdreigingen worden door experts aangemerkt als de grootste witwasrisico's (ofwel de risico's met de grootste resterende potentiële impact)?
- 7 In hoeverre kunnen beschikbare data van expertorganisaties worden gebruikt voor een kwantitatieve data-analyse van de grootste witwasrisico's?
- 8 Welke nu nog ontbrekende data zijn nodig om beter inzicht te krijgen in de grootste witwasrisico's?
- 9 Welke verbeterpunten zijn te benoemen voor volgende NRA's?

#### **1.4 Lessen van de eerste NRA Witwassen**

In de eerste NRA Witwassen die in 2017 is uitgevoerd, is een aantal lessen geleerd ten aanzien van de uitvoering van het onderzoek.<sup>21</sup> Een van de geleerde lessen was dat kwantitatieve onderzoeksresultaten een grotere rol in de tweede NRA (en daaropvolgende NRA's) moeten krijgen. 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 door deze – voor zover mogelijk – nader kwantitatief te onderbouwen. Om deze reden is in deze NRA in grotere mate gebruikgemaakt van kwantitatieve data (zie ook hoofdstuk 2).

Een andere geleerde les uit de eerste NRA is dat er bij de tweede NRA (en de daaropvolgende NRA's) meer aandacht moet zijn voor onderbouwing en verdieping van de door experts geïdentificeerde witwasdreigingen met de grootste potentiële impact. In de expertmeetings van de eerste NRA ontbrak het soms aan tijd om uitvoerig 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 soms kennis ontbrak bij de experts, toe geleid dat de eerste NRA op onderdelen nog een oppervlakkig karakter had. Daarnaast was bij de expertmeetings van de eerste NRA niet altijd duidelijk of de oordelen van aanwezige experts tot stand kwamen op basis van eigen ervaringen

---

<sup>21</sup> Van der Veen & Heuts (2017a).

met de witwasdreigingen of van elders opgedane kennis. In deze NRA is op verschillende manieren meer aandacht besteed aan onderbouwing en verdieping van de onderzoeksbevindingen:<sup>22</sup>

- Door middel van een mailenquête is aan de experts gevraagd om bij de toegevoegde longlist van witwasdreigingen aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie beschikbare informatie. De enquête, die verder wordt aangeduid als FANO-enquête (zie hoofdstuk 2 voor nadere informatie), bood inzicht in de (on)bekendheid van expertorganisaties met feiten/casus van de dreigingen in de longlist, waardoor duidelijk werd welke organisaties uitgenodigd moesten worden voor de expertmeetings.
- In de eerste expertmeeting is de gehele longlist van witwasdreigingen inclusief de in de mailenquête toegevoegde dreigingen uitgebreid besproken met alle deelnemende experts. Omdat het aantal expertmeetings bij de tweede NRA is uitgebreid van twee naar drie, was hiervoor veel meer tijd beschikbaar dan bij de eerste NRA. Bij de bespreking van iedere dreiging is aan de deelnemers gevraagd naar de bij hen bekende casuïstiek. De bespreking zorgde ervoor dat de longlist op onderdelen is aangepast (samenvoeging van meerdere dreigingen, opsplitsing van een dreiging in meerdere dreigingen en een aangescherpte formulering). Na de plenaire bespreking van de witwasdreigingen identificeerden de experts de witwasdreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact.
- Om meer inzicht in de geïdentificeerde grootste witwasdreigingen te krijgen zijn na afloop van de eerste expertmeeting verdiepende interviews afgenomen met vertegenwoordigers van expertorganisaties. In deze interviews is gevraagd naar de aard en mechanismen van de witwasdreigingen en naar concrete voorbeelden van casussen van deze dreigingen. De resultaten hiervan zijn besproken aan het begin van de tweede expertmeeting, wat heeft geleid tot een nadere aanscherping van de lijst van grootste witwasdreigingen.

## 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat nader in op de onderzoeksmethoden die zijn ingezet bij de voorliggende tweede 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.

Hoofdstuk 3 beschrijft de Nederlandse kwetsbaarheden voor witwassen die in eerder onderzoek naar voren zijn gekomen en onderbouwt dit aan de hand van enkele geografische, demografische, sociaal-culturele, economische en criminologische kenmerken van Nederland die van invloed (kunnen) zijn op de prevalentie van witwassen.

In hoofdstuk 4 wordt een beschrijving gegeven van de witwasmethoden die in deze NRA centraal staan. Het betreft methoden die criminelen kunnen hanteren bij het witwassen van hun criminele opbrengsten. Dit hoofdstuk beschrijft ook de resultaten van de eerste expertmeeting, waarin de experts de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact identificeerden.

---

<sup>22</sup> Paragraaf 2.3 biedt een uitgebreidere beschrijving van deze aanpassingen. In paragraaf 7.2 worden hieraan nog enkele andere aanpassingen toegevoegd die hebben geleid tot een verbeterde onderbouwing en verdieping van de onderzoeksbevindingen.

Hoofdstuk 5 gaat in op het beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is voor de preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen. Het hoofdstuk besluit met enkele mogelijkheden om de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium verder te versterken.

Hoofdstuk 6 beschrijft de resultaten van de tweede en derde expertmeeting, waarin experts een kwantitatieve inschatting maakten van respectievelijk de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Het hoofdstuk besluit met het relateren van deze twee elementen wat leidt tot de lijst van grootste witwasrisico's in Nederland, geordend naar de resterende impact die de risico's kunnen hebben.

In het conclusiehoofdstuk 7 worden allereerst de onderzoeksvragen die centraal staan in deze NRA, beantwoord. Vervolgens wordt de uitvoering van de NRA geëvalueerd, waarbij ook enkele geleerde lessen worden getrokken die meegenomen kunnen worden bij de uitvoering van volgende NRA's.

## 2 Onderzoeksmethodiek

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksaanpak die voor deze tweede NRA is gekozen. Eerst worden de sleutelbegrippen in de NRA geïntroduceerd en gedefinieerd. Het plan voor het onderzoeksproces en de daarin toegepaste methoden wordt beschreven aan de hand van de drie fasen die in de NRA worden onderscheiden: de context-analyse, de risico-identificatie en de risicoanalyse. Deze fasen maken deel uit van de ISO 31000 methode voor risicomanagement<sup>23</sup> dat – net als bij de eerste NRA van 2017 – als centraal kader is gekozen.

### 2.1 Sleutelbegrippen van de NRA

In deze NRA is – net als in de eerste NRA Witwassen – aangesloten bij de definities volgens de FATF Guidance<sup>24</sup> voor de sleutelconcepten Dreigingen, Gevolgen en Kwetsbaarheden:

- **Dreigingen** zijn in deze NRA alle methoden die (groepen) personen kunnen gebruiken om crimineel verkregen geld wit te wassen. Dit betreft methoden waarmee het criminele geld in het financiële systeem wordt geplaatst en/of geïntegreerd, evenals de verhullingsmethoden die daarbij gehanteerd kunnen worden om zo de pakkans te verkleinen. Bij de inzet van deze methoden kan misbruik worden gemaakt van de diensten van financiële en niet-financiële instellingen, zoals banken, betaaldienstverleners, accountants, notarissen, makelaars, enz.
- **Gevolgen** betreffen de effecten die kunnen optreden als gevolg van het zich voordoen van de Dreigingen. In de NRA worden deze gevolgen aangeduid als de *Potentiële Impact* van de witwasdreigingen. Witwasdreigingen kunnen verschillen in de mate waarin ze hun uitwerking hebben op de stabiliteit van het financiële stelsel, het gezag en de rechtsorde, de reguliere economie, de maatschappelijke orde, het imago van Nederland in het buitenland en de subjectieve en objectieve veiligheid.<sup>25</sup>
- **Kwetsbaarheden** zijn relatief vaststaande factoren die van invloed zijn op de prevalentie van Dreigingen. In deze NRA gaat het om geografische, demografische, economische, sociaal-culturele en criminologische contextfactoren die van invloed kunnen zijn op de kans dat Dreigingen zich voordoen in Nederland en/of de gevolgen daarvan beïnvloeden.

Net als in de eerste NRA van 2017 wordt aan de bovengenoemde sleutelconcepten het element Weerbaarheid toegevoegd:

- Bij **Weerbaarheid** gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium dat in Nederland beschikbaar is voor de preventie en bestrijding van witwassen. Daarbij gaat het zowel om de inhoud/strekking van de beleidsinstrumenten als de uitvoering van die instrumenten. De Weerbaarheid kan zowel bepalend zijn voor de kans dat Dreigingen zich voordoen als voor de hoogte van de Potentiële Impact van de Dreigingen. Hierbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de

---

<sup>23</sup> Risicomanagement volgens de standaarden van de International Organization for Standardization.

<sup>24</sup> FATF (2013).

<sup>25</sup> De hier opgesomde elementen vormen de criteria die zijn toegepast in de Multi Criteria Analyse waarmee in deze NRA de omvang van de Potentiële Impact van de witwasdreigingen is bepaald. Meer hierover in paragraaf 2.2.

dreigingen worden tegengegaan. Terwijl Kwetsbaarheden bestaan uit factoren die relatief ongevoelig zijn voor beleidsveranderingen, bestaat het element Weerbaarheid uit factoren waarop wel invloed kan worden uitgeoefend. In deze NRA betreft het in feite de beleidsbeslissingen en de uitvoering daarvan die kunnen worden doorgevoerd om het optreden van witwassen tegen te gaan.

Het laatste sleutelconcept **Risico** brengt de vier bovengenoemde elementen Dreigingen, Gevolgen (of Potentiële Impact), Kwetsbaarheden en Weerbaarheid samen. De elementen die in de NRA per Dreiging het Risico bepalen, zijn een uitwerking en verfijning van de aloude en nog steeds gangbare risicodefinitie waarin Risico wordt bepaald door Impact en Kans.<sup>26</sup>

- **Kans** heeft in deze NRA betrekking op de kans dat Dreigingen actueel worden. Deze kans wordt bepaald aan de hand van de elementen *Kwetsbaarheden* en *Weerbaarheid*. Hierbij wordt een onderscheid aangebracht tussen contextkenmerken die lastig door beleid zijn te beïnvloeden (Kwetsbaarheden) en beleidskenmerken waarop beleidsmakers direct invloed kunnen uitoefenen (Weerbaarheid). De kans dat een witwasdreiging zich al dan niet voordoet, wordt bepaald door zowel de contextuele factoren die van invloed zijn op de Nederlandse Kwetsbaarheden als de Weerbaarheid van het bestaande Nederlandse beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van witwassen tegen de geïdentificeerde belangrijkste dreigingen.
- **Impact** staat gelijk aan het hierboven beschreven begrip Gevolgen of *Potentiële Impact*. In deze NRA wordt de potentiële impact bepaald op basis van een Multi Criteria Analyse (MCA), waarbij de potentiële impact van de belangrijkste dreigingen op een aantal criteria, zoals de stabiliteit van het financiële stelsel en de ontregeling van de maatschappelijke orde, wordt ingeschat door experts (zie paragraaf 2.3 voor meer informatie over de MCA en de daarbij toegepaste criteria).
- Per Dreiging wordt uiteindelijk het **Risico** bepaald door het bijeenbrengen van de bovengenoemde sleutelementen.<sup>27</sup>

## 2.2 Uitvoering NRA binnen ISO 31000 raamwerk

De NRA is uitgevoerd binnen het ISO 31000 raamwerk voor risicomanagement.<sup>28</sup> Binnen dit internationaal gestandaardiseerde kader kunnen allerlei methoden worden toegepast. Ook de FATF Guidance volgt deze structuur op hoofdlijnen.<sup>29</sup> De hier gepresenteerde NRA behandelt niet de complete cyclus van risicomanagement volgens ISO 31000, maar beperkt zich tot de contextanalyse, risico-identificatie en risicoanalyse. 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 hier voorliggende NRA. Risico-evaluatie en risicobehandeling vallen dus buiten de hier gepresenteerde NRA.

---

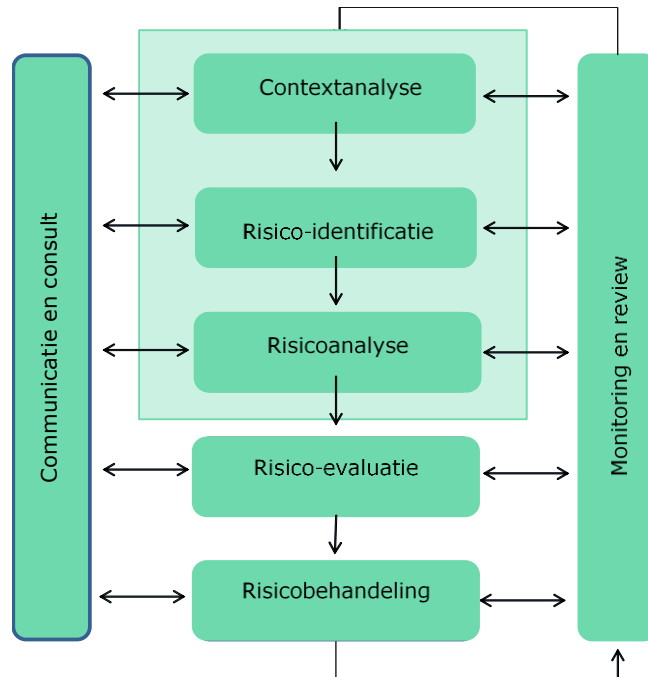
<sup>26</sup> Lees (1980).

<sup>27</sup> Voor iedere dreiging wordt de volgende vergelijking toegepast: Risico = Kwetsbaarheid \* Potentiële Impact \* Weerbaarheid.

<sup>28</sup> ISO 31000:2009 (2009a), ISO/IEC 31010:2009 (2009b).

<sup>29</sup> FATF (2013).

**Figuur 1 Het proces van risicomanagement gebaseerd op het ISO 31000 raamwerk, in lichtgroen de focus van de NRA**



### 2.3 Ingezette methoden

Om de onderzoeksvragen van deze tweede NRA te kunnen beantwoorden zijn verschillende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd. Per fase wordt aangegeven welke onderzoeksactiviteiten er zijn verricht.

#### Fase contextanalyse

In de NRA die in 2017 is uitgevoerd, is een uitvoerige contextanalyse uitgevoerd waarbij aandacht is besteed aan de verschillende factoren die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen in Nederland. Daarbij ging het onder meer om geografische, demografische, economische en criminologische kenmerken van (Europees) Nederland. Waar nodig is de informatie over deze kenmerken in deze tweede NRA geüpdatet met informatie uit relevante openbare bronnen en wetenschappelijke literatuur. Nieuw voor de hier voorliggende NRA is dat er in de contextanalyse ook aandacht wordt besteed aan enkele sociaal-culturele kenmerken die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen in Nederland.

#### Fase risico-identificatie

##### 1 Update longlist van witwasdreigingen

Ten behoeve van een update van de longlist van witwasdreigingen die in de eerste NRA Witwassen<sup>30</sup> is opgesteld, zijn recente (sinds 2018 verschenen) rapporten,

<sup>30</sup> Van der Veen & Heuts (2017a). Deze longlist is opgesteld aan de hand van een literatuurstudie en een inventariserende mailenquête onder expertorganisaties. Expertorganisaties betreffen de volgende typen organisaties: de toezichhouders in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft); overheidsdiensten of aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding

waaronder buitenlandse NRA's en de Europese Supra National Risk Assessment (SNRA), bestudeerd.<sup>31</sup> De geüpdatete longlist van witwasdreigingen bestaat zowel uit plaatsingsmethoden en -kanalen als verhullingsmethoden.

## 2 FANO-enquête

De geüpdatete longlist, bestaande uit 25 witwasdreigingen, is door middel van de zogeheten FANO-enquête (zie toelichting hieronder) per mail voorgelegd aan expertorganisaties. De voorlopige lijst met mogelijk te benaderen organisaties is voorgelegd aan de begeleidingscommissie, wat geleid heeft tot een aanvulling van de lijst met enkele organisaties. Expertorganisaties betreffen de volgende typen organisaties:

- de toezichthouders in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft);
- overheidsdiensten of aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen;
- private partijen die onder Wwft-toezicht vallen en branche-/koepelorganisaties van die private partijen.

In de FANO-enquête is aan de experts gevraagd om bij de toegestuurde longlist van dreigingen aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie beschikbare informatie. De experts dienden bij iedere dreiging op een longlist van dreigingen één van de volgende letters te plaatsen:

- een **F** indien er volgens een expert sprake is van deze dreiging en er één of meer **Feiten/casus** bekend zijn bij zijn of haar organisatie;
- een **A** indien het volgens een expert **A**nnemelijk is dat deze dreiging speelt maar er geen feiten/casus bekend zijn bij zijn of haar organisatie;
- een **N** indien het volgens een expert **N**iet aannemelijk is dat deze dreiging speelt op basis van de informatie waarover zijn of haar organisatie beschikt;
- een **O** indien het voor een expert **O**nbekend is of een dreiging speelt, omdat zijn of haar organisatie geen zicht heeft hierop.

In deze FANO-enquête kregen de experts ook de mogelijkheid de longlist aan te vullen met volgens hen ontbrekende witwasdreigingen. In totaal zijn 30 expertorganisaties benaderd, waarvan 25 organisaties de mailenquête hebben ingevuld en geretourneerd.<sup>32</sup> Tabel 1 geeft weer welke organisaties dit hebben gedaan.

De toepassing van de FANO-enquête is een eerste stap richting een *evidence based* risico-identificatie. Doordat het inzicht bood in de (on)bekendheid van expertorganisaties met feiten/casus van de dreigingen in de longlist, werd duidelijk welke organisaties uitgenodigd moesten worden voor de eerste en tweede expertmeeting (zie hieronder voor meer info). Met het oog op een *evidence based* risico-identificatie zijn de identificatie van witwasdreigingen met de grootste potentiële impact evenals de inschatting van die impact gedaan door partijen die hebben aangegeven te beschikken over operationele kennis van en ervaring met de dreigingen. Ook

---

van witwassen; private partijen die onder Wwft-toezicht vallen en branche-/koepelorganisaties van die private partijen.

31 Zie de literatuurlijst voor de verwijzingen naar de geraadpleegde Risk Assessments.

32 De lijst met expertorganisaties is vooraf aan de begeleidingscommissie van het onderzoek voorgelegd met de vraag of relevante partijen ontbreken. Omwille van de anonimiteit van organisaties wordt niet nader gespecificeerd welke organisaties de FANO-enquête niet hebben ingevuld.



maakte de FANO-enquête inzichtelijk (1) welke deelnemers in de eerste expertmeeting gevraagd konden worden om casusvoorbeelden aan te dragen, en (2) met welke organisaties op een later moment verdiepende interviews dienden plaats te vinden.

**Tabel 1 Lijst van respondenten FANO-enquête**

Organisatie	Organisatie
ABN-AMRO	Koninklijke Marechaussee
Anti Money Laundering Centre	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
Autoriteit Financiële Markten	Nationale Politie
Bureau Financieel Toezicht	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
Bureau Toezicht Wwft	Nederlandse Orde van Advocaten
Holland Quaestor*	Nederlandse Vereniging Geld Transactie Kantoren
De Nederlandsche Bank	Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen
Douane Nederland	Openbaar Ministerie
Financial Intelligence Unit Nederland	PaySquare**
Holland Casino	Rabobank
ING	VBO Makelaars
International Card Services***	Volksbank
Kansspelautoriteit	

\* Holland Quaestor is de vereniging van Nederlandse trustkantoren. Leden van Holland Quaestor vertegenwoordigen circa 75% van het marktaandeel van de sector. Zie: <https://hollandquaestor.nl>.

\*\* PaySquare verzorgt de acceptatie voor creditcards, debetkaarten en internationale betaalpassen zoals VISA, MasterCard, American Express, UnionPay en Maestro.

\*\*\* International Card Services is een Nederlandse uitgever van creditcards. Het is een onderdeel van ABN AMRO.

### 3 Eerste expertmeeting

De resultaten van de FANO-enquête vormden het startpunt van een expertmeeting waaraan vertegenwoordigers van 18 expertorganisaties deelnamen (zie tabel 2). De selectie van deelnemers vond plaats op basis van de FANO-enquête, waarbij de mate waarin organisaties bekend zijn met feiten/casus van witwasdreigingen leidend was. Hoewel meer grootbanken bekend waren met feiten/casus van witwasdreigingen, is ervoor gekozen slechts één grootbank te laten deelnemen aan de expertmeeting om te voorkomen dat banken een te overheersende stem binnen de meeting zouden hebben. Na overleg met de begeleidingscommissie hierover is besloten ING uit te nodigen voor deze en de volgende expertmeetings.

In de uitnodigingsmail voor de eerste expertmeeting is aan expertorganisaties gevraagd om iemand met operationele kennis van witwasdreigingen af te vaardigen. In de expertmeeting is allereerst in gezamenlijkheid de gehele longlist van witwasdreigingen besproken. Bij de bespreking van iedere dreiging is aan de deelnemers gevraagd naar de bij hen bekende casuïstiek. Door de plenaire bespreking van casuïstiek deden alle deelnemers aan de expertmeeting (op z'n minst basale) kennis op van de aard, mechanismen en prevalentie van de dreigingen op de longlist. Hiermee werden in zekere zin dus 'de klokken gelijk gezet' onder de deelnemers. Ook zorgde de gezamenlijke bespreking van witwasdreigingen ervoor dat de longlist op onderdelen is aangepast, omdat experts van mening waren dat sommige dreigingen samengevoegd moesten worden tot één dreiging, een enkele dreiging juist opgesplitst moest worden in twee dreigingen, en de formulering van sommige dreigingen aangescherpt moest worden.

**Tabel 2** Lijst van deelnemers eerste expertmeeting

Organisatie	Organisatie
Anti Money Laundering Centre	Kansspelautoriteit
Autoriteit Financiële Markten	Koninklijke Marechaussee
Bureau Financieel Toezicht	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie
Bureau Toezicht Wwft	Nationale Politie
Corpag (namens Holland Quaestor)	Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants
De Nederlandsche Bank	Nederlandse Orde van Advocaten
Douane Nederland	Nederlandse Vereniging Geld Transactie Kantoren
Financial Intelligence Unit Nederland	Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen
ING	Openbaar Ministerie

Na de bespreking van de 25 witwasdreigingen op de longlist werden de dreigingen besproken die experts in de FANO-enquête hadden toegevoegd. Voorafgaande aan de expertmeeting had het WODC de lijst met de in de FANO-enquête toegevoegde dreigingen geanalyseerd en geclusterd. In gezamenlijkheid zijn de toegevoegde dreigingen besproken, waarbij per dreiging werd besloten om deze al dan niet aan de longlist toe te voegen. Dit leidde tot een toevoeging van drie witwasdreigingen aan de longlist (zie hoofdstuk 4 voor meer info), waarmee de definitieve longlist dus bestond uit 28 witwasdreigingen.

In de eerste expertmeeting hebben de experts uit de longlist de tien dreigingen geselecteerd die naar hun oordeel binnen de Nederlandse context het hoogst scoorden op impactpotentieel en prevalentie. In de expertmeeting is evenals bij de daaropvolgende expertmeetings gebruikgemaakt van de Delphi-methode (box 1) die wordt toegepast binnen een Group Decision Room (GDR) omgeving (box 2).

### Box 1 Delphi-methode

De Delphi-methode is ontwikkeld in de jaren vijftig van de vorige eeuw\*, 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 alle experts hun kennis en informatie delen;
- vaak leidt dit tot verhoging van de consensus voor de 'beste' oplossing.

Aan het toepassen van de Delphi-methode is het gevaar van groepsdenken verbonden. Groepsdenken kan ontstaan wanneer de focus binnen een besluitvormingsproces zodanig is gericht op het vinden van consensus dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de besluitvorming.\*\* Experts kunnen er onterecht van uitgaan dat alle relevante facetten bij de besluitvorming zijn betrokken.

\* [www.rand.org/topics/delphi-method.html](http://www.rand.org/topics/delphi-method.html).

\*\* Kroon (1992).

Groepsdenken is tegengegaan door een professionele onafhankelijke voorzitter voor de expertmeetings aan te stellen. Deze stimuleerde – samen met de onderzoekers – de experts om de oordelen die ze in de GDR-omgeving inbrachten, te onderbouwen, uit te leggen, daarop door te vragen en er casusvoorbeelden voor aan te dragen. De GDR wordt gekenmerkt door een afwisseling van ict – met individuele digitale stemmingen van de experts – en groepsdiscussies en hielp bij het vormgeven en structureren van de expertmeetings (zie box 2 voor meer informatie). Geprobeerd is binnen de beperkingen van de beschikbare tijd de experts zoveel als mogelijk in de gelegenheid te stellen hun oordelen toe te lichten, te onderbouwen, elkaar erover te bevragen en te bediscussiëren. Onderzoeksbureau Significant APE leverde de voorzitter van de expertmeetings en verzorgde de verslaglegging.<sup>33</sup>

## **Box 2      Group Decision Room (GDR)**

Evenals in de eerste NRA is in de expertmeetings gebruikgemaakt van een 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. In de expertmeetings van deze NRA kregen de deelnemers via een laptop-netwerk de mogelijkheid om digitaal te stemmen ten behoeve van de risico-identificatie (eerste expertmeeting), de inschatting van de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen (tweede expertmeeting) en de inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium (derde expertmeeting). De reacties van de deelnemers werden centraal verzameld en opgeslagen. De experts konden hun oordelen en inschattingen via de laptop invoeren, waarna de geaggregeerde uitkomsten real-time werden gepresenteerd.

Bij de eerste NRA bleek de inzet van een GDR een vruchtbare benadering te zijn. In de zelfevaluatie bij de eerste NRA werd geconcludeerd dat de inzet van de GDR in vergelijking met een 'gewone' bijeenkomst niet alleen tijdsefficiënt was, maar ook de mogelijkheid creëerde om de resultaten te verdiepen door middel van plenaire discussies. Ook zorgde het gebruik van de GDR ervoor dat de experts actief bleven deelnemen aan de gehele bijeenkomst door de afwisseling van groepsdiscussie en het aanleveren van inschattingen/oordelen op een laptop. Een ander voordeel van de GDR was dat het cijfermatige eindoordeel over de potentiële impact van de dreigingen en de weerbaarheid bepaald werd aan de hand van de gegevens die alle aanwezige experts inbrachten in de GDR-omgeving. In deze eindoordeelen zijn dus alle relevante invalshoeken vertegenwoordigd. Tot slot vergemakkelijkte de inzet van de GDR het verzamelen van de data.

### *4 Verdiepende interviews expertorganisaties*

Om meer inzicht in de precieze aard en mechanismen van de geïdentificeerde grootste witwasdreigingen te krijgen zijn verdiepende interviews afgenomen met 39 vertegenwoordigers van 21 expertorganisaties (zie tabel 3). In de interviews is gevraagd naar de aard en mechanismen van de in de eerste expertmeeting geïdentificeerde grootste witwasdreigingen, concrete casusvoorbeelden van deze dreigingen en toekomstige witwasdreigingen. Ter aanvulling op de interviews zijn relevante rapporten, nieuwsartikelen en overige (internet)bronnen die iets meer zeggen over de aard en mechanismen van de dreigingen, bestudeerd.

---

<sup>33</sup> De GDR-functionaliteit werd geleverd door het bedrijf Spilter. Bij de expertbijeenkomsten leverden medewerkers van Spilter de technische ondersteuning.

**Tabel 3 Verdiepende interviews**

Organisatie	Aantal geïnterviewden	Organisatie	Aantal geïnterviewden
ABN-AMRO	4 medewerkers	ING	2 medewerkers
Anti Money Laundering Centre	2 medewerkers	Justis**	2 medewerkers
Autoriteit Financiële Markten	3 medewerkers	Kamer van Koophandel	1 medewerker
Belastingdienst	2 medewerkers	Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	2 medewerkers
Bureau Financieel Toezicht	2 medewerkers	Nationale Politie	1 medewerker
Bureau Toezicht Wwft	2 medewerkers	Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen	2 medewerkers
Corpag (namens Holland Quaestor)	1 medewerker	Openbaar Ministerie	1 medewerker
De Nederlandsche Bank	2 medewerkers	Rabobank	1 medewerker
Douane Nederland	1 medewerker	Volksbank	2 medewerkers
Europol	2 medewerkers		
Financieel Expertise Centrum (FEC)*	2 medewerkers		
Financial Intelligence Unit Nederland	2 medewerkers		

\* Het FEC is een samenwerkingsverband van AFM, Belastingdienst, DNB, FIOD, FIU-Nederland, Nationale Politie en OM. Het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn waarnemers. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op het FEC. Zie ook: [www.fec-partners.nl](http://www.fec-partners.nl).

\*\* Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid, voert de Wet controle op rechtspersonen uit.

De interviews hebben het zicht op zowel de onderlinge relatie tussen witwasdreigingen als de relatie tussen de dreigingen en de onderliggende delicten vergroot. Ook hebben de interviews geleid tot een voorlopige aanpassing en uitbreiding van de lijst van de tien grootste witwasdreigingen (zie hoofdstuk 4), die aan het begin van de tweede expertmeeting is besproken met de experts.

### 5 Tweede expertmeeting

Aan de tweede expertmeeting namen vertegenwoordigers van zestien expertorganisaties deel (zie bijlage 3). Het betrof veelal dezelfde personen die deelnamen aan de eerste expertmeeting.<sup>34</sup> In de vorige subparagraaf kwam al aan bod dat de verdiepende interviews hebben geleid tot een voorlopige aanpassing en uitbreiding van de lijst van grootste witwasdreigingen. Deze wijzigingen zijn aan het begin van de tweede expertmeeting besproken met en geaccordeerd door de experts. Dit leidde tot een aangescherpte formulering van sommige geïdentificeerde witwasdreigingen, de opsplitsing van enkele witwasdreigingen die in de eerste expertmeeting nog samengenomen waren (en zo zijn opgesplitst in meerdere witwasdreigingen), en het niet meenemen van een enkele witwasdreiging naar de volgende fase van het onderzoek. De definitieve lijst van vijftien grootste witwasdreigingen (zie tabel 10 in hoofdstuk 4) vormde het uitgangspunt in de tweede en derde expertmeeting.

Nadat de experts in de tweede expertmeeting in gezamenlijkheid waren gekomen tot een definitieve lijst van vijftien grootste witwasdreigingen hebben de experts een inschatting gemaakt van de potentiële impact van die dreigingen. Dit hebben zij gedaan aan de hand van een Multi Criteria Analyse (box 3).

<sup>34</sup> Drie expertorganisaties hebben een andere vertegenwoordiger afgevaardigd dan voor de eerste expertmeeting. Daarnaast ontbraken er tijdens de tweede expertmeeting de twee organisaties die wel uitgenodigd waren, namelijk FIU-Nederland en Holland Quaestor.

### Box 3 Multi Criteria Analyse (MCA)

Een MCA is een methode om een zo rationeel mogelijke ordening aan te brengen te maken in een reeks van beleids- of besluitvormingsalternatieven. Voor het afwegen van deze alternatieven wordt een set van criteria opgesteld die het mogelijk maken de besluitvormingsalternatieven te beoordelen en te ordenen, bijvoorbeeld op aspecten als kosten, veiligheid, milieukwaliteit, sociale gevolgen, haalbaarheid en aanvaardbaarheid. Voor ieder alternatief en ieder beoordelingscriterium worden door experts of betrokkenen wegingscores toegekend die vervolgens worden gestandaardiseerd. Vervolgens worden per besluitvormingsalternatief de scores gesommeerd. Het alternatief met de hoogste score geldt als alternatief dat het meest tegemoetkomt aan de eisen die de specifieke besluitvormingssituatie 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. De aankoopbeslissing vindt plaats aan de hand van de criteria aankoopkosten, verbruik en kleur. Deze criteria kunnen verschillen in de mate waarin ze belangrijk geacht worden voor de te nemen beslissing. 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:

Criteria	Criteriumgewicht	VW	Ford
Aankoopkosten	8	60	75
Verbruik	9	90	60
Kleur	6	80	60

De aankoopkosten 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	VW	Ford
Aankoopkosten	48	60
Verbruik	81	54
Kleur	48	36
<b>Totaalscore</b>	<b>177</b>	<b>150</b>

In de NRA is de MCA toegepast binnen de eerder beschreven GDR-omgeving (zie box 2). In de eerste NRA werd als geleerde les genoemd dat het gebruik van een MCA toegevoegde waarde heeft, maar werd ook aangegeven dat de gehanteerde criteria een heroverweging verdienen. Voor deze tweede NRA Witwassen zijn dan ook enkele aanpassingen aangebracht aan de gehanteerde criteria (zie tabel 4).<sup>35</sup>

<sup>35</sup> De gehanteerde MCA-criteria in de eerste NRA Witwassen van 2017 waren: (1) de stabiliteit van het financiële stelsel, (2) de reguliere economie, (3) de samenleving: maatschappelijke orde en rechtsorde, (4) de mate van verwevenheid van de bovenwereld met de onderwereld, (5) het optreden of faciliteren van criminaliteit of

Met de inzet van een MCA is beoogd te bereiken dat het effect van enkele mogelijke knelpunten van een expert-georiënteerde benadering, namelijk dat de oordelen (deels) subjectief zijn en/of worden bepaald door (organisatie)belangen, wordt verminderd.

De experts is eerst gevraagd een gewicht toe te kennen aan de zes criteria die onderdeel uitmaken van de MCA. Daarmee werd duidelijk welke criteria de experts belangrijker en minder belangrijk achtten bij de bepaling van de potentiële impact van de dreigingen (zie tabel 5 voor de gebruikte criteria). Van de gewichten die de experts toekenden, zijn de gemiddelde waarden bepaald. Deze gemiddelde waarden vormden de toegepaste criteriumgewichten die gebruikt zijn bij de berekening van de potentiële impact.

**Tabel 4 Criteria MCA**

Criteria
Verslechtering stabiliteit financiële stelsel
Ondermijning gezag en rechtsorde
Aantasting reguliere economie
Ontregeling maatschappelijke orde
Inbreuk imago Nederland in buitenland
Vermindering subjectieve/objectieve veiligheid

Vervolgens hebben de experts per dreiging en per criterium een inschatting van de mogelijke gevolgen van de witwasdreigingen op de bovenstaande zes criteria (op een schaal van 0 tot en met 100) gemaakt. Hierbij werd de experts gevraagd om rekening te houden met de Nederlandse context waarbinnen de witwasdreigingen zich kunnen voordoen. Hiertoe is in de expertmeeting door het WODC voorafgaande aan de inschatting een korte presentatie van de Nederlandse context gegeven. Ook is de experts gevraagd om bij hun inschatting van de potentiële impact rekening te houden met de door hen ingeschatte kans dat de dreigingen zich voordoen. De experts is gevraagd *geen* inschatting te maken van de potentiële impact van de witwasdreigingen indien zij hier naar hun eigen oordeel niet toe in staat waren.

De resultaten<sup>36</sup> van de eerste inschattingsronde zijn vervolgens in gezamenlijkheid besproken. Hierna volgde de tweede en definitieve inschattingsronde waarin de experts de mogelijkheid kregen om – als gevolg van de plenaire bespreking van de resultaten van de eerste ronde – de toegekende scores aan te passen.

---

terroristische activiteiten, (6) het (subjectieve) veiligheidsgevoel, en (7) het imago, de reputatie van Nederland. 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'.

<sup>36</sup> In de MCA is de Potentiële Impact van de dreigingen berekend door toepassing van de volgende formule:

$$\text{Potentiële Impact} = \frac{\sum(C_i \times G_i)}{\sum G_i},$$

waarbij C en G staan voor de expertscores op de Criteria en de Gewichten, i specificeert het criterium. De gebruikte criteria zijn opgenomen in tabel 4.

## 6 *Derde expertmeeting*

Aan de derde expertmeeting namen vijftien experts deel; dit waren veelal dezelfde personen die deelnamen aan de tweede expertmeeting (zie bijlage 3).<sup>37</sup> Voorafgaande aan de expertmeeting is een longlist van beleidsinstrumenten door middel van een mailenquôte voorgelegd aan de experts. Aan hen werd gevraagd welke bijdrage de genoemde beleidsinstrumenten volgens hen leveren aan de preventie en/of repressie van witwassen. Ook werd hen gevraagd naar bestaande beleidsinstrumenten die ontbraken in de toegestuurde longlist en naar niet-bestaande beleidsinstrumenten die een grote bijdrage zouden kunnen leveren aan de preventie en/of repressie van witwassen. De bevindingen van de mailenquôte vormden de input voor de derde expertmeeting. De plenaire bespreking van de verschillende beleidsinstrumenten heeft geleid tot een overzicht van het bestaande beleidsinstrumentarium dat volgens experts een belangrijke tot zeer belangrijke rol speelt bij de preventie en repressie van witwassen (zie hoofdstuk 5).

Vervolgens werden de experts gevraagd om voor de grootste witwasdreigingen met de grootste potentiële impact een inschatting te maken van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten ter preventie en repressie van witwassen deze dreigingen tegengaat. Aan de experts is gevraagd om *geen* inschatting te maken van de weerbaarheid indien zij hier naar hun eigen oordeel niet toe in staat waren. Na een eerste inschattingsronde vond een uitvoerige plenaire bespreking van de resultaten plaats. Hierna kregen de experts de mogelijkheid om – in het geval dat de plenaire bespreking tot nieuwe inzichten had geleid bij hen – de eerdere inschatting aan te passen in de tweede inschattingsronde.

Na afloop van de derde expertmeeting zijn de expert-inschattingen van de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen (tweede expertmeeting) en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium (derde expertmeeting) tegen elkaar afgezet. Dit leverde de uiteindelijke opbrengst van de NRA op: de lijst met de grootste witwasrisico's in Nederland, geordend naar de resterende impact die deze risico's kunnen hebben.

## 7 *Kwantitatieve data-analyse*

Zoals al eerder is opgemerkt, was één van de lessen uit de eerste NRA Witwassen dat de tweede NRA en daaropvolgende NRA's steeds meer datagericht en meer *evidence based* moeten worden. Door het aanvullen van expertschattingen met kwantitatieve data ontstaat de mogelijkheid om (een in eerste instantie beperkte vorm van) triangulatie uit te voeren, waarin de mate van convergentie van de analyseresultaten van deze onafhankelijke methoden kan worden bepaald en de afhankelijkheid van de mogelijk (deels) subjectieve expertinschattingen wordt verminderd.

In de voorfase van de tweede NRA Witwassen zijn oriënterende gesprekken gevoerd met negen organisaties die mogelijk over kwantitatieve data beschikken die relevant zijn met het oog op de prevalentie en/of potentiële impact van witwasrisico's. Tabel 5 geeft een overzicht van deze interviews.

---

<sup>37</sup> Twee expertorganisaties (Openbaar Ministerie en Douane) hebben een andere vertegenwoordiger afgevaardigd dan tijdens de tweede expertmeeting. Daarnaast ontbraken er tijdens de derde expertmeeting drie organisaties, namelijk ING, NVGK en NOvA. Aan de derde expertmeeting namen – in tegenstelling tot de tweede expertmeeting – FIU-Nederland en Holland Quaestor wel mee.

**Tabel 5 Verkennde interviews t.b.v. kwantitatieve data-analyse**

Organisatie	Aantal geïnterviewden
Autoriteit Financiële Markten	1 medewerker
Bureau Financieel Toezicht	2 medewerkers
Bureau Toezicht Wwft	2 medewerkers
De Nederlandsche Bank	3 medewerkers
Douane Nederland	2 medewerkers
Financial Intelligence Unit Nederland	2 medewerkers
Kansspelautoriteit	2 medewerkers
infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen	3 medewerkers
Openbaar Ministerie	2 medewerkers

Van de geïnterviewde partijen bleek de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) de meest veelbelovende partij te zijn.<sup>38</sup> iCOV heeft binnen zijn taakstelling toegang tot een groot aantal databronnen die mogelijk relevant konden zijn voor de uitvoering van een kwantitatieve data-analyse ten behoeve van deze NRA. Het gaat daarbij om data van onder meer de Belastingdienst, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Rijksrecherche, de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland), de Kamer van Koophandel, het Kadaster en DNB. Samen met iCOV is onderzocht of (een combinatie van) de voor hen beschikbare databronnen mogelijk een verdiepend inzicht konden bieden in de grootste witwasrisico's. Dit heeft geleid tot het besluit om de kwantitatieve data-analyse in de NRA in eerste instantie te richten op drie witwasrisico's, namelijk 'witwassen via ABC-transacties', 'witwassen via *loan back* constructies' en 'witwassen via rechtsvormen' (zie hoofdstuk 4 voor meer informatie hierover).

iCOV werkt op basis van een convenant tussen de deelnemende organisaties (die staan vermeld in voetnoot 44). De voor de NRA gewenste data-extractie en -analyse valt buiten de standaardrapportages die iCOV op verzoek aan zijn samenwerkingspartners kan opleveren, en moest dus speciaal voor het doel van de NRA worden ontwikkeld. De protocollen waaraan iCOV gehouden is, bieden daar ruimte voor.<sup>39</sup> Wel dient op basis van een onderzoeksvoorstel bij alle bronhouders van wie gegevens worden gevraagd, afzonderlijk een toestemmingsprocedure te worden doorlopen. Deze toestemmingsprocedures zijn in gang gezet op basis van het onderzoeksvoorstel voor een kwantitatieve data-analyse gericht op de genoemde witwasrisico's (dat in bijlage 7 nader is beschreven). De kwantitatieve data-analyse zou plaatsvinden aan de hand van data van het Kadaster, de Belastingdienst en de Kamer van Koophandel, gecombineerd met gegevens over verdachte transacties en financieel-economische criminaliteit. Helaas lukte het, ondanks de inspanningen van iCOV, niet om deze toestemmingsprocedures voor alle relevante partijen af te ronden binnen het tijdsbestek dat voor de NRA beschikbaar was. Daardoor kon de gezamenlijke analyse van iCOV en het WODC uiteindelijk niet worden uitgevoerd.

<sup>38</sup> iCOV is een samenwerkingsverband van de Belastingdienst, Douane, de Nationale Politie, OM, FIOD, Rijksrecherche, FIU-Nederland, bijzondere opsporingsinstanties van de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Inspectie SZW. Daarnaast nemen het Centraal Justitieel Incassobureau, DNB, de Autoriteit Consument en Markt en het Commissariaat voor de Media deel. Zie: <https://icov.nl/>.

<sup>39</sup> Het gaat daarbij om de mogelijkheid tot het verrichten van wetenschappelijk onderzoek op basis van de bij iCOV beschikbare bronnen. Deze is vastgelegd in het Protocol gegevensverwerking iCOV Research and Development 2018. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-11305.pdf>.



Toen dit laatste in de loop van het onderzoekstraject meer en meer duidelijk werd, is gezocht naar alternatieve bronnen die mogelijkheden bieden voor een kwantitatieve data-analyse, en is contact gezocht met de screeningsautoriteit Justis van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Vanuit haar taak in het toezicht op rechtspersonen beschikt de afdeling TRACK van Justis over toegang tot het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Ten behoeve van individuele risicomeldingen of het in kaart brengen van netwerken rond een specifieke rechtspersoon kunnen ook strafrechtelijke en fiscale gegevens worden toegevoegd aan de data van de Kamer van Koophandel. De juridische basis daarvoor is vastgelegd in de Wet controle op rechtspersonen (zie ook hoofdstuk 5). Deze wet bevat echter geen bepaling voor grootschaliger gebruik van strafrechtelijke en fiscale gegevens ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Dergelijke informatie mag daarom niet voor een kwantitatieve data-analyse zoals voorzien voor deze NRA aan de data van de Kamer van Koophandel worden toegevoegd. Dit betekent dat voor de samenstelling van geaggregeerde datasets, zoals beschreven in ons onderzoeksvoorstel, enkel gegevens uit het Handelsregister konden worden gebruikt. De kwantitatieve data-analyse blijft daardoor beperkt tot het risico 'witwassen via rechtsvormen'.

#### 8 Validerende interviews

In de eindfase van het onderzoek is de lijst van de grootste witwasrisico's, geordend naar hun resterende potentiële impact, voorgelegd en besproken met vertegenwoordigers van het Anti Money Laundering Centre (AMLC), FIU-Nederland, ING, het ministerie van Financiën (Directie Financiële Markten), het ministerie van Justitie en Veiligheid (Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding) en het OM. In de interviews is de lijst van grootste witwasrisico's nagelopen waarbij gevraagd werd of zij de risico's en de rangorde van de risico's herkenden en of zij verbetermogelijkheden ten aanzien van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium konden benoemen.

**Tabel 6 Validerende interviews**

Organisatie	Aantal geïnterviewden
Anti Money Laundering Centre	1 medewerker
Financial Intelligence Unit Nederland	2 medewerkers
ING	2 medewerkers
Ministerie van Financiën	2 medewerkers
Ministerie van Justitie en Veiligheid	2 medewerkers
Openbaar Ministerie	1 medewerker

## 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 kenmerken die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen in Nederland. Het hoofdstuk beschrijft allereerst enkele geografische en demografische kenmerken van Nederland en gaat vervolgens in op verschillende sociaal-culturele, economische en criminologische kenmerken van ons land.

### 3.1 Geografische en demografische kenmerken

Nederland, een land in het noordwestelijk deel van Europa, is één van de, na het vertrek van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie (EU) op 31 januari 2020, 27 lidstaten van de EU. Nederland heeft ruim 17 miljoen inwoners.<sup>40</sup> Na Malta is Nederland met circa 500 personen per km<sup>2</sup> het meest dichtbevolkte land van de EU (enkele Europese stadstaten niet meegerekend).<sup>41</sup> Op grond van het Verdrag van Schengen kunnen burgers van de 26 deelnemende landen in Europa, waaronder Nederland, vrij reizen binnen de Schengenzone; grenscontroles zijn opgeheven tussen landen die lid zijn van Schengen.<sup>42</sup> Ook maakt Nederland deel uit van de Europese Economische Ruimte (EER). De Europese Unie en drie van de landen van de Europese Vrijhandelsassociatie (EVA) – Liechtenstein, Noorwegen en IJsland – vormen samen de EER.<sup>43</sup> In de EER is sprake van vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal.<sup>44</sup>

Sinds 2010 maken de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (de zogeheten BES-eilanden) in het Caribisch gebied, met in totaal circa 25.000 inwoners, als drie afzonderlijke openbare lichamen ('bijzondere gemeenten') deel uit van Nederland.<sup>45</sup> 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.

Nederland is een laaggelegen land: 26% van Nederland ligt beneden de zeespiegel. Zonder duinen en dijken zou 60% van het Nederlandse grondoppervlak regelmatig onder water staan.<sup>46</sup> In Nederland stromen enkele grote rivieren, zoals de Rijn, de Maas en de Waal, die als belangrijke handelsroutes fungeren. Het land is gelegen aan de Noordzee; in de nabijheid daarvan ligt de Rotterdamse haven, één van de grootste havens ter wereld (zie volgende paragraaf).

40 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) Statline. Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>.

41 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/data/main-tables>.

42 [www.europa-nu.nl/id/vh1al2099lwi/schengen\\_en\\_visabeleid](http://www.europa-nu.nl/id/vh1al2099lwi/schengen_en_visabeleid).

43 Het is op het moment van schrijven van het rapport (maart 2020) nog onduidelijk of het Verenigd Koninkrijk na de Brexit nog tot de EER behoort.

44 [www.europa-nu.nl/id/vh7dosyo6lu1/europese\\_economische\\_ruimte\\_eer](http://www.europa-nu.nl/id/vh7dosyo6lu1/europese_economische_ruimte_eer).

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

46 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015).

### 3.2 Sociaal-culturele kenmerken

In 'Discovering the Dutch', een standaard naslagwerk over de Nederlandse politiek, economie, geschiedenis, cultuur en maatschappij, wordt Nederland gekarakteriseerd als een modern, dichtbevolkt, internationaal georiënteerd land met een veelheid aan buitenlandse handelsbetrekkingen, migratiebewegingen, culturele uitwisselingen, netwerken, allianties en samenwerkingsverbanden.<sup>47</sup> Nederland is een constitutionele monarchie met een lange democratische traditie, een internationaal georiënteerde economie met een uitgebreid welvaartsysteem en een op consensus gerichte politieke cultuur. Besamusca en Verheul beschouwen de onderling samenhangende begrippen *verzuiling*, *tolerantie* en het *Poldermodel* als kernelementen voor de Nederlandse cultuur en maatschappij.<sup>47</sup> Hieronder worden deze elementen besproken.

Tot het midden van de jaren 1960 was Nederland grotendeels verzuild georganiseerd, volgens de lijnen van de religieuze en politieke denominaties. Naar denominatie onderscheiden instituties zoals scholen, verenigingen, politieke partijen, vakbonden, omroeporganisaties bestonden naast en los van elkaar. In de zestiger jaren begon de ontkerkelijking in Nederland en nam de verzuiling langzamerhand af. Dit neemt niet weg dat in de huidige Nederlandse maatschappij nog veel sporen terug te zien zijn van het verzuilde verleden, bijvoorbeeld in de politieke partijen, omroepen, werknemersorganisaties en onderwijsinstellingen.

De Nederlandse tolerantie voert terug tot de zestiende eeuw, toen in de Republiek der Verenigde Nederlanden als eerste land ter wereld een vorm van godsdienstvrijheid werd ingevoerd.<sup>48</sup> Deze godsdienstvrijheid leidde tot een instroom van religieuze vluchtelingen uit andere landen. Nadere beschouwing, echter, leidt tot de veronderstelling dat het bij deze Nederlandse godsdienstvrijheid eerder ging om gedogen dan om tolerantie. In die tijd beschikten autoriteiten over onvoldoende macht voor de handhaving van religieuze conformiteit. Ook onderkenden zij het belang van het bewaren van de onderlinge goede relaties.<sup>48</sup>

Ten tijde van de ontkerkelijking ontstaat vanaf de jaren 1960 in Nederland een nieuw, meer op het individu georiënteerd mensbeeld met een nadruk op persoonlijke ontwikkeling, ondernemerschap, creativiteit en zelfexpressie. Deze culturele revolutie rekent af met de oude waarden van conformiteit en vormt de basis voor een nieuwe periode van gedogen en tolerantie, met name op terreinen als homoseksualiteit, emancipatie, abortus, homohuwelijk, softdrugs en euthanasie. In diezelfde periode ontwikkelt de Nederlandse economie zich snel en krachtig, mede als gevolg van de exploitatie van het enorme aardgasveld dat in 1959 in Slochteren is ontdekt. De tot dan toe autochtone Nederlandse beroepsbevolking kan niet voorzien in de groeiende vraag naar arbeidskrachten en er worden in het buitenland arbeiders geworven die tijdelijk in Nederland zouden werken en verblijven. In eerste instantie komen deze gastarbeiders uit Zuid-Europese landen met een christelijke cultuur en later ook uit islamitische landen, vooral Turkije en Marokko. Veel van deze gastarbeiders vestigden zich echter permanent in Nederland en in 2019 heeft bijna 25% van de Nederlandse bevolking een migratieachtergrond waarvan bijna de helft in Nederland is geboren.<sup>49</sup> Na de 9/11 aanslagen in New York en andere

---

<sup>47</sup> Besamusca en Verheul (2010).

<sup>48</sup> Mijnhardt (2010).

<sup>49</sup> [www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-mensen-met-een-migratieachtergrond-wonen-in-nederland-](http://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-mensen-met-een-migratieachtergrond-wonen-in-nederland-).

aanslagen in Europa door moslimterroristen neemt in Nederland de tolerantie ten opzichte van moslims af. Dit vindt zijn weerslag in de opkomst van anti-islamitische politieke partijen in Nederland. In de afgelopen jaren zijn er in Nederland ook politieke partijen ontstaan die zich speciaal richten op het behartigen van de belangen van bevolkingsgroepen met een migratieachtergrond.<sup>50</sup>

Het Poldermodel wordt gekenmerkt door het samenwerken van partijen met verschillende belangen, waarbij wordt gezocht naar consensus en compromissen.<sup>51</sup> Hoewel de toepassing van het Poldermodel tijdsintensief is, is het een groot voordeel dat alle relevante partijen betrokken worden en dat bij de besluitvorming rekening kan worden gehouden met hun belangen. Besluiten die via het Poldermodel worden genomen, mogen dan ook op draagvlak rekenen. Het Poldermodel wordt breed toegepast, bijvoorbeeld bij onderhandelingen over arbeidsvoorwaarden en lonen tussen overheid, vakbonden en werkgeversorganisaties en bij besluitvorming over zorg en onderwijs. Ook bij de vorming van Nederlandse regeringen komt de Poldermodelbenadering terug. Bij Nederlandse verkiezingen mag geen van de politieke partijen rekenen op een meerderheid van stemmen. Partijen moeten dus samenwerken en coalities sluiten met andere partijen om een regering te kunnen vormen. Vanuit de cultuur van het Poldermodel zijn er voor de preventie en bestrijding van witwassen in Nederland in vergelijking met de meeste andere landen relatief veel initiatieven ontplooid waarbij organisaties samenwerking met andere organisaties zoeken om op effectievere manier witwassen tegen te gaan (zie paragraaf 5.5). Het betreft publiek-publieke, publiek-private en privaat-private samenwerkingsverbanden.

### 3.3 Economische kenmerken

#### *Algemeen*

In 2018 had Nederland een Bruto Binnenlands Product (BBP) van US\$ 53.106 per hoofd van de bevolking; daarmee heeft Nederland volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) een van 's werelds hoogste BBP's per capita.<sup>52</sup> In 2019 stond Nederland op de vierde plaats van een ranglijst van meest concurrerende economieën ter wereld van het World Economic Forum.<sup>53</sup> Nederland was hiermee het hoogst geklasseerde Europese land. Volgens het World Economic Forum is de hoge positie van Nederland te danken aan de optimale score van 100 voor macro-economische stabiliteit (inflatie en schuldenlast), een infrastructuur van wereldklasse, een kwalitatief hoogstaande gezondheidszorg, een hooggeschoolde beroepsbevolking en een blijvende focus op innovatie. Andere sterke economische sectoren van Nederland zijn onder meer de chemische sector, de logistieke sector en de tuinbouwsector.<sup>54</sup>

In de Nederlandse economie is de afgelopen decennia de bijdrage van de dienstensector sterk gegroeid. In 1969 was het aandeel van de commerciële en niet-commerciële dienstverlening nog geen 56% (en van de goederensector dus ruim 44%). In 2016 bedroeg het aandeel van de dienstensector ruim 78%.<sup>55</sup>

---

50 <https://nos.nl/artikel/2216178-aanbod-aan-migrantenpartijen-sterk-toegenomen.html>.

51 Van Zanden (2010).

52 [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB\\_LV#](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB_LV#).

53 World Economic Forum (2019).

54 [www.topsectoren.nl/](http://www.topsectoren.nl/).

55 CBS (2017).

### *Schiphol en de Rotterdamse haven*

Nederland heeft een van de grootste luchthavens ter wereld. Volgens de Airports Council International staat Schiphol qua passagiersaantallen met ruim 71 miljoen passagiers in 2018 op de elfde plaats. Dit betreft zowel binnenlandse als internationale vluchten. Binnen Europa nemen alleen London Heathrow Airport en Aéroport de Paris-Charles de Gaulle een hogere positie in. Als het gaat om internationaal vliegverkeer, dan staat Schiphol op de vierde plaats en hebben alleen Dubai International Airport, London Heathrow en Hongkong International Airport hogere passagiersaantallen dan Schiphol. Wat betreft vrachtvervoer neemt Schiphol in de wereld de twintigste positie en binnen Europa de vierde plek in.<sup>56</sup>

Volgens het rapport 'One hundred ports 2019' van Lloyds List was de haven van Rotterdam in 2018 de op tien na grootste overslaghaven ter wereld. Rotterdam wordt vooraf gegaan door zeven Chinese havens en havens in Singapore, Maleisië en de Verenigde Arabische Emiraten. Binnen Europa neemt de Rotterdamse haven de hoogste positie in.<sup>57</sup>

De toegangshavens tot Nederland worden gebruikt bij de import en export van witwasgelden en criminele opbrengsten, bijvoorbeeld bij internationale verplaatsingen van liquide middelen en vervoer van (grootwaarde)producten.

### *Financiële sector*

Nederland kent een relatief grote en internationaal georiënteerde financiële sector met in het derde kwartaal van 2019 activa ter waarde van ruim zeven keer (725%) het Bruto Binnenlands Product (BBP).<sup>58</sup> Dit betreft een daling in vergelijking met de genoemde omvang in de eerste NRA Witwassen uit 2017<sup>59</sup> toen de omvang van de financiële sector 770% van het BBP bedroeg.

De bankensector vormt qua omvang van de activa bijna de helft van de financiële sector en is geconcentreerd in drie grootbanken: ING, Rabobank en ABN-AMRO. In 2018 bedroeg het balanstotaal van alle banken 2.234 miljard euro.<sup>60</sup> ING is de grootste bank met een balanstotaal van 887 miljard euro. Daarna komen de Rabobank (590 miljard euro) en ABN-AMRO (381 miljard euro). De activa van de Nederlandse banken hebben in het derde kwartaal van 2019 een omvang van ruim drie keer (319%) het Nederlandse BBP.<sup>61</sup> Hoewel dit een afname betreft in vergelijking met cijfers in de eerste NRA Witwassen (385%),<sup>62</sup> blijft de Nederlandse bankensector verhoudingsgewijs één van de grootste bankensectoren in Europa.<sup>63</sup>

Binnen de Nederlandse financiële sector vormen de verzekeraars de kleinste sector met activa ter hoogte van 67% van de omvang van het BBP, een geringe daling in

---

56 Het betreft voorlopige cijfers, definitieve cijfers zijn nog niet gepubliceerd op 20 februari 2020.

<https://aci.aero/news/2019/03/13/preliminary-world-airport-traffic-rankings-released/>.

57 <https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/one-hundred-container-ports-2019/>.

58 Eigen berekening op basis van cijfers van DNB

(<https://statistiek.dnb.nl/downloads/index.aspx#/?kindofproduct=mainproduct>) en het BBP uit de Miljoenennota 2020.

59 Van der Veen & Heuts (2017a).

60 [www.banken.nl/nieuws/21731/ranglijst-grootste-nederlandse-banken-2019](http://www.banken.nl/nieuws/21731/ranglijst-grootste-nederlandse-banken-2019).

61 [www.ebf.eu/the-netherlands/](http://www.ebf.eu/the-netherlands/).

62 Van der Veen & Heuts (2017a).

63 [www.banken.nl/bankensector/bankensector-nederland](http://www.banken.nl/bankensector/bankensector-nederland).

vergelijking met de eerste NRA (75%).<sup>64</sup> Het Nederlandse pensioensysteem is relatief de grootste ter wereld met in het derde kwartaal van 2019 een omvang van bijna 220% van het BBP, een stijging van 20% in vergelijking met de cijfers uit de eerste NRA Witwassen.<sup>65</sup> Ten slotte, de relatieve omvang van de beleggingsinstellingen in Nederland in het derde kwartaal van 2019 bedraagt 118% van het BBP. In de eerste NRA Witwassen was dit 113%.<sup>66</sup>

Veel witwasmethoden maken gebruik van de financiële sector, bijvoorbeeld girale transacties bij banken, handelsconstructies met diensten of goederen, ABC-transacties, *loan back* constructies enz. (zie hoofdstuk 4 voor meer informatie over deze witwasmethoden).

**Tabel 7 Omvang financiële sector in Nederland (3<sup>e</sup> kwartaal 2019)**

Sector	Aantal instellingen	Activa (in miljarden €)	% totaal activa	% BBP
Banken	78	€ 2.614	44%	319
Verzekeraars	152	€ 549	9%	67
Pensioenfondsen	227	€ 1.800	30%	220
Beleggingsinstellingen	1.676	€ 969	16%	118
<b>Totaal</b>	<b>2.133</b>	<b>€ 5.932</b>	<b>100%</b>	<b>725</b>

Bron: De Nederlandsche Bank (<https://statistiek.dnb.nl/downloads/index.aspx#/?kindofproduct=mainproduct>; geraadpleegd op 26 februari 2020) en het BBP uit de Miljoenennota 2020.

#### *Fiscale aantrekkelijkheid en de rol van trustkantoren*

Eind 2018 meldde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) dat het merendeel van de inkomende buitenlandse investeringen niet in Nederland blijft maar direct wordt doorgesluisd naar het buitenland via bijzondere financiële instellingen<sup>67</sup> (bfi), ofwel brievenbusmaatschappijen. In 2015 waren er in Nederland meer dan 14.000 bfi's. Het CBS geeft aan dat minimalisatie van belastingafdracht de belangrijkste motivatie is voor multinationals om een bfi in Nederland op te richten. Nederland behoort wereldwijd tot de landen met de meeste inkomende en uitgaande directe buitenlandse investeringen, waaronder aandelenkapitaal en kredietverleningen. Zo'n 80% van deze investeringen in 2017 – in totaal een bedrag van 3.655 miljard euro – ging via een bfi direct door naar een buitenlandse bestemming.<sup>68</sup>

Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de fiscale aantrekkelijkheid van Nederland voor ondernemingen. Vanwege verschillen in definities, reikwijdte en methoden in de onderzoeken leiden deze tot een niet eenduidig beeld over de hoogte van de

<sup>64</sup> Van der Veen & Heuts (2017a).

<sup>65</sup> Van der Veen & Heuts (2017a).

<sup>66</sup> Van der Veen & Heuts (2017a).

<sup>67</sup> Bijzondere Financiële Instellingen zijn ondernemingen of instellingen, ongeacht de rechtsvorm, welke ingezetenen zijn en waarin niet-ingezetenen, direct of indirect, via aandelenkapitaal of anderszins deelnemen of invloed uitoefenen en die tot doel hebben en/of zich in belangrijke mate bezighouden met het, al dan niet in combinatie met andere binnenlandse groepsmaatschappijen: 1. hoofdzakelijk in het buitenland aanhouden van activa en passiva en/of 2. doorgeven van omzet bestaande uit in het buitenland verkregen royalty- en licentieopbrengsten aan buitenlandse groepsmaatschappijen en/of 3. het genereren van omzet en kosten die hoofdzakelijk afkomstig zijn uit herfacturering van en naar buitenlandse groepsmaatschappijen. Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0014656/2018-05-01>.

<sup>68</sup> [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/50/80-procent-inkomende-investeringen-direct-dorgesluisd](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/50/80-procent-inkomende-investeringen-direct-dorgesluisd).

effectieve Nederlandse belastingdruk voor ondernemingen. Wel maken de onderzoeken duidelijk dat de werkelijke belastingdruk voor ondernemingen lager uitvalt dan het officiële winstbelastingtarief van 25%. In een onderzoek van Janský onder 63 landen, waaronder de (toen nog 28) EU-lidstaten, over de periode 2011-2015 komt Nederland naar voren als een EU-land met een gunstig belastingklimaat voor grote multinationale ondernemingen. Vanwege de mogelijkheden voor de besparing van winstbelastingen die Nederland aanbiedt, komt het effectieve tarief volgens dit onderzoek uit op iets meer dan 10%. Vier landen in de EU kennen volgens dit onderzoek lagere effectieve winstbelastingen voor multinationals dan Nederland, namelijk Luxemburg, Hongarije, Bulgarije en Cyprus.<sup>69</sup>

In een OESO onderzoek naar effectieve belastingdruk voor ondernemingen is becijferd dat bedrijven in Nederland gemiddeld 23% winstbelasting betalen.<sup>70</sup> In dit onderzoek wordt geen onderscheid gemaakt naar de effectieve belastingdruk voor de verschillende typen van ondernemingen. Recent onderzoek door het CBS richt zich op de belastingdruk voor grote ondernemingen, de niet-financiële ondernemingen met een balanstotaal van meer dan 40 miljoen euro.<sup>71</sup> Het onderzoek laat zien dat de effectieve winstbelastingdruk voor deze grote ondernemingen in Nederland tussen 2006 en 2017 daalde van 23,9% naar 17,1% en dat buitenlandse ondernemingen en multinationals met het hoofdkantoor in het buitenland lagere effectieve winstbelastingen betalen dan Nederlandse grote bedrijven. Als ook rekening wordt gehouden met verliesgevendende onderdelen die de ondernemingen op de balans plaatsen, vallen deze percentages hoger uit. De exercitie van het CBS maakt inzichtelijk dat het bepalen van de effectieve winstbelastingen een complexe materie is, waarin het niet mogelijk is te corrigeren voor alle aspecten die van belang zijn bij het vaststellen van de werkelijke belastingdruk voor ondernemingen.<sup>72</sup>

Mede vanwege het fiscale stelsel is Nederland een aantrekkelijk vestigingsland voor bedrijven. Een onbedoeld neveneffect van het belastingstelsel is dat het constructies voor het ontwijken van belastingen mogelijk maakt. Naar de omvang van de belastingontwijking zijn de afgelopen jaren diverse onderzoeken uitgevoerd. Volgens Lejour kost het Nederlandse belastingklimaat de rest van de wereld naar schatting jaarlijks US\$ 21 miljard aan ontweken belastingopbrengsten.<sup>73</sup> Het Europees Parlement becijferde dat het belastingregime van Nederland voor multinationals de andere EU-landen zo'n 11 miljard euro aan belastinginkomsten kost.<sup>74</sup> De resultaten zijn niet eenduidig, mede vanwege het gebruik van verschillende methoden en databronnen en de onvolledigheid en onbetrouwbaarheid van de data.<sup>75</sup>

Vanaf 2021 beperkt Nederland de mogelijkheden voor belastingontwijking door multinationale bedrijven. Voor multinationale bedrijfswinsten over intellectueel eigendom die via Nederland doorstromen naar erkende belastingparadijzen, zoals Bermuda of de Kaaimaneilanden, wordt dan belasting geheven.

---

<sup>69</sup> Janský (2019).

<sup>70</sup> OESO (2019).

<sup>71</sup> CBS (2019b).

<sup>72</sup> CBS (2019b).

<sup>73</sup> Lejour (2020). Voor tien internationale onderzoeken naar het wereldwijde belastingvoordeel voor multinationale ondernemingen werd het gemiddelde bepaald. Het Nederlandse aandeel werd berekend op basis van de buitenlandse investeringen die Nederland binnenkomen en direct weer verlaten.

<sup>74</sup> Lejour (2020).

<sup>75</sup> Blouin & Robinson (2019).

Er is de afgelopen jaren sprake van een dalende trend in het aantal vergunde trustkantoren dat in Nederland is gevestigd. Terwijl er eind 2011 nog 310 trustkantoren in Nederland waren, is dat aantal in februari 2020 gedaald naar 170.<sup>76, 77</sup> De dienstverlening van een trustkantoor kan onder meer bestaan uit het optreden als bestuurder van een rechtspersoon of vennootschap of het leveren van een post-adres en het verlenen van administratieve diensten. Daarnaast kan een trustkantoor een doorstroomvennootschap<sup>78</sup> aanbieden.

Doorstroomvennootschappen worden vaak gebruikt ter exploitatie van intellectuele eigendommen, waaronder beeldrechten, royalty's en licenties, en bij consultancy-diensten, handel en het uitzetten van leningen.<sup>79</sup> 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 Economisch Onderzoek uit 2013 becijferde dat er via trustkantoren jaarlijks circa 4.000 miljard euro Nederland in- en uitstroomt.<sup>80</sup>

Complexe constructies bij trustkantoren kunnen worden aangewend om de oorsprong van crimineel verkregen middelen te verhullen.

### *Export*

Nederland behoorde in 2018 met US\$ 724 miljard aan export tot de top 5 grootste exporteurs ter wereld. Alleen China, de Verenigde Staten, Duitsland en Japan nemen hogere posities in dan Nederland.<sup>81</sup> In 2018 bedroeg de totale export van producten en diensten 34% van het BBP. Bijna 71% van de export was gericht op andere EU-landen, voornamelijk Duitsland, België, het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.<sup>82</sup> De belangrijkste exportproducten zijn machines en machineonderdelen,

---

76 DNB, Register Trustkantoren, zie: [www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/openbaar-register/WTTTK/index.jsp?filter\\_value=&naam=Statutaire+naam+%2F+Handelsnaam](http://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/openbaar-register/WTTTK/index.jsp?filter_value=&naam=Statutaire+naam+%2F+Handelsnaam).

77 Het tussentijds toezichtbeeld d.d. 19 november 2019 van DNB vermeldt dat de strengere eisen en het bijbehorende strenge toezicht ertoe leiden dat sommige trustkantoren tot het inzicht komen dat het voor hen niet mogelijk is om te voldoen aan de verscherpte eisen. Of ze concluderen dat de kosten die daarmee samenhangen, te hoog zijn waardoor voortzetting van de activiteiten niet haalbaar of rendabel is.' Bijlage 920439 bij Kamerstuk 31 477, nr. 50.

78 In de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018) worden vijf verschillende vormen van dienstverlening als trustdienst gekwalificeerd. Een van die vormen is het aanbieden van een doorstroomvennootschap. Als een doorstroomvennootschap wordt aangeboden aan cliënten, is sprake van het verrichten van een trustdienst. Een doorstroomvennootschap (ook wel inhouse vennootschap genoemd) 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. Doorstroomvennootschappen worden onder meer gebruikt bij de exploitatie van intellectueel eigendommen (bijvoorbeeld beeldrecht, royalty's en licenties), consultancydiensten, handel en het uitzetten van leningen. Zie: <https://www.toezicht.dnb.nl/2/50-226561.jsp>.

79 DNB (2019).

80 Kerste et al. (2013).

81 World Trade Organization (2019).

82 CBS (2019a).



metaal en metaalproducten, sierteelt, aardgas en hoogwaardige kunststoffen.<sup>83</sup> In vergelijking met de resultaten in de eerste NRA Witwassen<sup>84</sup> valt de gedaalde export van aardgas op. Aardgas is nu het vierde exportproduct, ten tijde van de eerste NRA bekleedde het de tweede plaats.

Naast goederen exporteert Nederland ook veel diensten. Zakelijke diensten en gebruik van intellectueel eigendom vormen daarbij de grootste categorieën. Bij zakelijke diensten kan worden gedacht aan onderzoek en ontwikkeling (R&D), professionele en management adviesdiensten en technische zakelijke diensten.<sup>85</sup> Hoewel slechts circa 2% van de Nederlandse bevolking werkzaam is in de sector landbouw en visserij,<sup>86</sup> is Nederland in de wereld, dankzij een focus op verregerende innovatie en mechanisatie, na de Verenigde Staten de grootste exporteur van voedingsmiddelen en agrarische producten.<sup>87</sup>

De export van producten of diensten kan worden gebruikt om criminele opbrengsten wit te wassen, bijvoorbeeld via het gebruik van handelsconstructies met goederen of diensten.

#### *Contant geld minder populair betaalmiddel*

In Nederland nam het aantal betalingen in contant geld tussen 2010 en 2018 af van 4,37 miljard betalingen in 2010 naar 2,53 miljard betalingen in 2018, een vermindering van 42%. In die periode daalde de waarde van de contante betalingen van 52 miljard euro naar 34 miljard euro, een afname van 34%. Tussen 2017 en 2018 daalde het aandeel contante betalingen op het totale aantal toonbankbetalingen van 41% naar 37%. Het aandeel van de pinbetalingen steeg in deze periode van 58% naar 63%.<sup>88</sup>

In Nederland wordt in vergelijking met andere Europese landen weinig met contant geld betaald. Volgens onderzoek van de Europese Centrale Bank (ECB) vond in 2016 79% van alle toonbankbetalingen in de eurozone via contant geld plaats. Contant geld werd in 2016 het minst in Nederland, Estland en Finland gebruikt. In Nederland lag het percentage transacties met contant geld op 45%. Nederland was het enige land in de eurozone waar er vaker werd gepind (55% van alle transacties) dan er contant werd betaald.<sup>89</sup>

Witwassen via contant geld blijft belangrijk in criminele sectoren waar veel in contant geld wordt afgerekend, zoals in de drugscene. In legale sectoren wordt nog veel in cash afgerekend bij straatverkoop (voornamelijk markten), in de horeca en de dienstverlening (zoals kappers, nagelstudio's, massage- en schoonheidssalons en de aloude wasserettes). Deze cash-intensieve sectoren worden met regelmaat in relatie gebracht met witwassen.

---

<sup>83</sup> [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/45/hoogste-exportverdiensten-dankzij-machines](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/45/hoogste-exportverdiensten-dankzij-machines); CBS (2019a).

<sup>84</sup> Van der Veen & Heuts (2017a).

<sup>85</sup> CBS (2019a).

<sup>86</sup> [www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/banen-werkgelegenheid/toelichtingen/werkgelegenheidsstructuur](http://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/banen-werkgelegenheid/toelichtingen/werkgelegenheidsstructuur).

<sup>87</sup> [www.weforum.org/agenda/2019/11/netherlands-dutch-farming-agriculture-sustainable/](http://www.weforum.org/agenda/2019/11/netherlands-dutch-farming-agriculture-sustainable/).

<sup>88</sup> DNB/Betaalvereniging Nederland (2019).

<sup>89</sup> ECB (2017).

### *Digitale samenleving*<sup>90</sup>

In 2017 had Nederland van alle EU-landen het hoogste percentage (98%) van de huishoudens met internettoegang. Ook in Denemarken, Luxemburg, Finland, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland hadden meer dan negen van de tien huishoudens in 2017 toegang tot internet.

## **3.4 Criminologische kenmerken**

### *Geregistreeerde witwasmisdrijven en witwaszaken*

In 2019 zijn er volgens CBS door de politie circa 1.400 witwasmisdrijven geregistreerd. In de afgelopen jaren is er voor dit type misdrijf sprake van een stijgende lijn: in 2016 waren er ongeveer 600 geregistreeerde witwasmisdrijven, in 2017 ging het om bijna 700 witwasmisdrijven en in 2018 betrof het 900 witwasmisdrijven (zie ook tabel 8). Volgens het CBS is een 'geregistreeerd misdrijf' een misdrijf dat door de politie is vastgelegd in een proces-verbaal van aangifte of in een ambtshalve opge maakt proces-verbaal. Uit de OM-data blijkt dat het aantal betrokkenen bij 'witwaszaken' aanzienlijk hoger is dan het aantal 'witwasmisdrijven'. In 2016 – het meest recente jaar waarover informatie beschikbaar is via de Beleidsmonitor Witwassen uit 2018 – waren er 1.976 subjecten verbonden aan witwaszaken.<sup>91</sup> Het verschil tussen het aantal witwasmisdrijven volgens het CBS en het aantal witwaszaken volgens het OM heeft te maken met het feit dat het OM per individu de instroom van alle opsporingsdiensten registreert en het CBS uitgaat van de registratie bij alleen de politie, die niet per individu maar per zaak registreert. Een zaak kan daarbij meerdere individuen omvatten.

Unger et al. schatten de omvang van witwassen in Nederland in 2014 op 16 miljard euro op basis van de geschatte witwasbehoefte van criminelen. Dit bedrag bestaat uit binnenlands crimineel verkregen geld dat in Nederland wordt witgewassen (6,9 miljard euro in 2014) en de instroom van witwasgeld uit andere landen (9,1 miljard euro in 2014).<sup>92</sup> Door hetzelfde onderzoeksteam is op basis van de door FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties daarna nog een omvangschatting uitgevoerd die uitkwam op 12,8 miljard euro.<sup>93</sup>

### *Geregistreeerde vermogenscriminaliteit en drugsmisdrijven*

Aan witwassen gaat een vorm van criminaliteit vooraf. Volgens het CBS heeft in 2019 circa 58% van de geregistreeerde criminaliteit in Nederland een vermogenscomponent (waartoe ook witwassen behoort). Tabel 8 laat zien dat het met name om diefstal/verduistering en inbraak, bedrog en valsheidsmisdrijven gaat. Het geregistreeerde aantal misdrijven dat te maken heeft met mensenhandel of mensensmokkel evenals het aantal geregistreeerde drugsmisdrijven, is sinds 2017 gestegen.

---

<sup>90</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital\\_economy\\_and\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals/nl#Internettoegang](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals/nl#Internettoegang).

<sup>91</sup> Slot & De Swart (2018).

<sup>92</sup> Unger et al. (2018).

<sup>93</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/11/13/jaarijks-wordt-in-nederland-bijna-13-miljard-euro-witgewassen-a3980118>. Nadere informatie over de nieuwe schatting is niet beschikbaar. Het rapport is (op 6 mei 2020 nog) niet gepubliceerd.

**Tabel 8 Geregistreerde\* vermogenscriminaliteit, mensenhandel, mensensmokkel en drugsmisdrijven in 2016-2019**

	2016	2017	2018**	2019**
Misdrijven, totaal***	930.325	832.950	786.280	817.390
Vermogensmisdrijven	576.445	502.510	457.815	473.310
Diefstal/verduistering en inbraak	498.285	428.135	380.325	374.160
Bedrog	45.150	39.405	41.420	53.480
Valsheidsmisdrijf	24.710	27.380	27.725	36.055
Heling	5.845	5.255	5.560	6.355
Afpersing en afdreiging	1.665	1.520	1.765	1.775
Bankbreuk	180	115	105	95
Witwassen	610	695	900	1.390
Mensenhandel, mensensmokkel	730	725	875	1.175
Drugsmisdrijven	13.275	12.525	13.390	14.640
Harddrugs	6.760	6.570	7.055	7.840
Softdrugs	6.295	5.740	6.150	6.595
Drugsmisdrif (overig)	220	215	190	200

Bron: CBS Statline (2020)

\* Volgens het CBS is een 'geregistreerd misdrijf' dat alleen door de politie is vastgelegd in een proces-verbaal van aangifte of in een ambtshalve opgemaakt proces-verbaal.

\*\* Voor 2018 en 2019 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.

Volgens de schattingen van Unger et al. zijn drugs en fraude<sup>94</sup> samen verantwoordelijk voor meer dan 90% van de witwasbehoefte in Nederland.<sup>95</sup> Volgens het Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken genereren financiële fraude, met name belastingontduiking, en drugshandel in Nederland een aanzienlijk deel van de witwasactiviteiten. In dit periodiek verschijnende rapport wordt aangegeven dat er aanwijzingen zijn voor syndicaatstructuren die betrokken zijn bij de georganiseerde misdaad en het witwassen van geld en dat deze criminele netwerken in toenemende mate online actief zijn en bij hun illegale activiteiten gebruikmaken van virtuele valuta's.<sup>96</sup>

In tabel 8 valt niet af te lezen dat er aanwijzingen zijn dat er de afgelopen jaren een verschuiving optrad van de traditionele vormen van de geregistreerde vermogenscriminaliteit, zoals diefstal en inbraak, die een dalende tendens laat zien, naar cybercrime zoals internetoplichting, hacken en identiteitsfraude waar er een stijgende trend te bespeuren is.<sup>97</sup> Uit het IOCTA rapport van Europol uit 2019 blijkt eveneens dat de cybercriminaliteit zich blijft ontwikkelen.<sup>98</sup> Daarbij is een verschuiving van de focus waar te nemen naar grotere en meer winstgevende doelen en nieuwe technologieën. Volgens Europol vloeien de nieuwe bedreigingen

94 Fraude is een containerbegrip waaronder veel verschillende fraudevormen vallen, waaronder belastingfraude, sociale fraude en identiteitsfraude.

95 Unger et al. (2018).

96 US Department of State. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2019a).

97 CBS (2010).

98 Europol (2019).

niet alleen voort uit het inzetten van nieuwe technologieën maar ook uit het misbruik van al langer bekende kwetsbaarheden in bestaande technologieën.

#### *Productie van en handel in drugs*

In diverse onderzoeken wordt Nederland aangemerkt als grote producent en handelaar van diverse soorten drugs. Volgens de European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), een agentschap van de Europese Unie, is Nederland een producent en exporteur van cannabis en synthetische drugs, en vormt het een doorvoerland van cocaïne en heroïne.<sup>99</sup> De EMCDDA geeft aan dat de productie van MDMA in Europa zich hoofdzakelijk concentreert in Nederland en België. Amfetamineproductie in Europa vindt voornamelijk plaats in Nederland, België en Polen. Wat betreft methamfetamine wordt jaarlijks een klein aantal illegale laboratoria aangetroffen in Nederland; soms gaat het om vrij grote faciliteiten die overwegend produceren voor markten in het Verre Oosten en Oceanië.<sup>100</sup> Het Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken geeft aan dat Nederland via de Rotterdamse haven een belangrijk doorvoerland is van illegale drugs, vooral cocaïne, en een belangrijke producent exporteur is van synthetische drugs, voornamelijk MDMA / ecstasy.<sup>101</sup> In het Factbook van 2020 van de Amerikaanse Central Intelligence Agency (CIA) wordt Nederland omschreven als grote producent van synthetische drugs, waaronder ecstasy, en cannabis. Ook omschrijft de CIA Nederland als belangrijke Europese 'gateway' voor cocaïne, heroïne en hasj.<sup>102</sup>

#### *Weinig corruptie*

Nederland kent volgens Transparency International relatief weinig corruptie. In de meest recente Corruption Perceptions Index (CPI), die is gebaseerd op oordelen van experts uit de hele wereld over de mate waarin corruptie in 180 landen in de publieke sector voorkomt, neemt Nederland in 2019 de achtste positie in op de ranglijst van minst corrupte landen.<sup>103</sup> Ondanks de beperkingen die gelden voor de CPI-indicator, komt de Wereldbank tot het oordeel dat de CPI samen met hun eigen 'Control of Corruption' indicator de meest valide benadering vormt voor het vaststellen van de mate van corruptie in landen.<sup>104</sup>

### **3.5 Tot slot**

In dit contexthoofdstuk is ingegaan op een aantal specifieke kenmerken van Nederland die in relatie kunnen staan met de prevalentie van witwassen. Het betreft relatief vaststaande geografische, demografische, sociaal-culturele, economische en criminologische kenmerken, die via beleidsmaatregelen niet of slechts beperkt en/of op de langere termijn beïnvloedbaar zijn.

Nederland kenmerkt zich door een open, op handel gerichte economie, een grote en internationaal georiënteerde financiële sector en een fiscale aantrekkelijkheid voor grote buitenlandse ondernemingen. Het land is één van de meest concurrerende economieën ter wereld, heeft één van de grootste luchthavens en havens ter

---

99 [www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11347/netherlands-cdr-2019.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11347/netherlands-cdr-2019.pdf).

100 EMCDDA (2019).

101 US Department of State. Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2019b).

102 [www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html).

103 [www.transparency.org/cpi2019](http://www.transparency.org/cpi2019).

104 Hamilton & Hammer (2018).

wereld, en is één van de grootste exporteurs ter wereld. De Nederlandse economie is te kenmerken als een diensteneconomie. Al deze kenmerken maken Nederland interessant voor criminelen om hun crimineel verkregen geld wit te wassen. Ook kenmerkt Nederland zich – in vergelijking met andere Europese landen – door relatief weinig contante betalingen en een hoge mate van digitalisering. Deze factoren kunnen van invloed zijn op de witwasmethoden die criminelen inzetten. Een voor Nederland kenmerkende sociaal-culturele factor is de cultuur van tolerantie, waarbij vooral de tolerantie ten opzichte van (soft)drugs kan bijdragen aan het optreden van drugscriminaliteit en het witwassen van de opbrengsten daarvan. Vanuit de cultuur van het Poldermodel is het voor Nederlandse organisaties gebruikelijk afstemming en samenwerking te zoeken met andere organisaties. Nederland onderscheidt zich dan ook van veel andere landen door de relatief hoge prevalentie van en grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden die zijn opgericht om witwassen te voorkomen en tegen te gaan. Het betreft publiek-publieke, publiek-private en privaat-private samenwerkingsverbanden.

## 4 Inzicht in de grootste dreigingen op het terrein van witwassen

De NRA beoogt een risico-gebaseerde ordening aan te brengen in de methoden die criminelen in Nederland kunnen inzetten bij het witwassen van crimineel verkregen middelen. Om deze reden wordt in de NRA de primaire focus gelegd op de witwasmethoden en slechts secundair op de voorafgaande criminaliteit.<sup>105</sup> In Nederland is het voor de strafbaarstelling van witwassen niet noodzakelijk de onderliggende criminaliteit te bewijzen. Al eerder is vermeld dat de NRA is opgebouwd vanuit een longlist van witwasdreigingen (zie bijlage 4). Niet al deze dreigingen worden in dit hoofdstuk in even veel detail beschreven. Dit hoofdstuk concentreert zich op de methoden die door experts in de eerste expertmeeting zijn geïdentificeerd als witwasdreigingen die de grootste impact kunnen hebben (paragraaf 4.2), gezien de specifieke kwetsbaarheden van Nederland (hoofdstuk 3) en de barrières die Nederland opwerpt tegen witwassen (hoofdstuk 5). De beschreven methoden worden geïllustreerd aan de hand van casusvoorbeelden die via interviews, literatuur en andere bestaande bronnen zijn verzameld. De casusbeschrijvingen maken inzichtelijk dat criminelen de witwasmethodes in combinatie kunnen inzetten om de criminele herkomst van de middelen nog beter te verhullen.

### 4.1 Achtergrond

Om crimineel geld wit te wassen kan een veelheid aan methoden – al dan niet in combinatie met elkaar – worden ingezet. Witwasmethodes kunnen plaatsvinden in de drie verschillende fasen van het witwasproces die het FATF onderscheidt, namelijk de plaatsings-, verhullings- en integratiefase (zie hoofdstuk 1). Zoals hierboven al is opgemerkt, richt dit hoofdstuk zich op de witwasmethodes die in de eerste expertmeeting door experts zijn geïdentificeerd als de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact. De focus ligt daarbij op witwasdreigingen die zich in Nederland kunnen voordoen en waarop Nederlands beleid ter preventie en bestrijding van witwassen zich kan richten. Dat neemt niet weg dat veel witwasmethodes die in dit hoofdstuk worden beschreven, ook een internationaal element (kunnen) hebben. Deze tweede NRA Witwassen legt echter niet de focus op geldstromen die via complexe internationale witwasconstructies door Nederland kunnen lopen maar (in principe) niet in ons land neerstrijken. Een recent voorbeeld daarvan is de 'Troika Laundromat': via een complex systeem van anonieme vennootschappen in belastingparadijzen heeft de Russische Troika Bank miljarden witgewassen, waarvan tientallen miljoenen vermoedelijk door Nederland zijn gelopen.<sup>106</sup> Volgens

---

<sup>105</sup> Dit bijvoorbeeld in tegenstelling tot de Amerikaanse NRA waarin juist de voorafgaande criminaliteit centraal staat.

<sup>106</sup> Trouw, 5 maart 2019: 'De Russische witwasmachine loopt ook door Nederland'. In het artikel staat dat de 'Troika Laundromat' als volgt werkt: miljarden aan dubieus verkregen geld verlaten Rusland via banken in Litouwen, die het geld doorsluizen naar andere landen. Vaak gaat dat niet rechtstreeks maar via grote Europese banken. Daaronder zijn ook onderdelen van ABN-AMRO die in 2007 werden verkocht aan Royal Bank of Scotland. Tel daarbij op een netwerk van anonieme bedrijven in belastingparadijzen over de hele wereld dat vanuit Rusland is opgezet. Resultaat is een wasmachine waarin geld rond en rond en rond gaat zonder dat van buitenaf nog is te zien waar het vandaan komt. Voor zover valt te reconstrueren gaat er naar schatting 3,4 miljard euro de witwasmachine in, en komt er 3,5 miljard euro weer uit.

Transparency International Nederland zouden ook Nederlandse banken betrokken zijn bij de Troika Laundromat.<sup>107</sup>

In paragraaf 4.3 wordt nader ingegaan op de aard en mechanismen van de volgens experts grootste witwasdreigingen in Nederland. Zoals in paragraaf 4.3 zal blijken zijn sommige methoden vrij eenvoudig van aard terwijl andere methoden juist een zeer complex karakter hebben. Ook zal blijken dat sommige witwasmethoden onderdeel (kunnen) uitmaken van andere methoden en dat veel van de beschreven methoden in combinatie met elkaar (kunnen) worden ingezet. Deze samenhang tussen de afzonderlijke witwasmethoden komt terug in verschillende casus die in dit hoofdstuk worden beschreven.

## 4.2 Identificatie van grootste witwasdreigingen

### Longlist van witwasdreigingen

Voorafgaande aan de eerste expertmeeting is een longlist met in totaal 25 witwasdreigingen (zie bijlage 4) door middel van de FANO-enquête (zie hoofdstuk 2) voorgelegd aan experts op het terrein van witwassen. De witwasdreigingen betroffen zowel plaatsingsmethoden en -kanalen als verhullingsmethoden. Aan de experts is gevraagd om per dreiging aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen of dat zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie beschikbare informatie. In de enquête kregen de experts ook de mogelijkheid de longlist aan te vullen met volgens hen ontbrekende witwasdreigingen.

De eerste expertmeeting begon met een gezamenlijke bespreking van de gehele longlist van witwasdreigingen, waarbij voor iedere dreiging werd gevraagd naar bestaande casuïstiek. Hierdoor deden alle experts kennis op van de aard van de dreigingen (in algemene zin) en van de door experts ingeschatte prevalentie van de dreigingen. Deze werkwijze had als doel een gedeeld referentiekader over de witwasdreigingen te creëren en zoveel mogelijk 'de klokken van de aanwezige experts gelijk te zetten'. De plenaire bespreking leidde ertoe dat sommige dreigingen werden samengenomen of juist opgesplitst en/of qua formulering werden aangescherpt. Zo gaven enkele experts aan dat 'witwassen via onvergunde banken' niet hetzelfde is als 'witwassen via ondergronds bankieren' (op de longlist waren deze dreigingen samengenomen), met als gevolg dat er een afzonderlijke dreiging 'witwassen via ondergronds bankieren' – met de toevoeging 'geld verplaatsen' – is toegevoegd aan de longlist.

Na de bespreking van de 25 witwasdreigingen op de longlist werden de dreigingen die experts in de mailenquête hadden toegevoegd, plenair besproken. Daarbij beargumenteerden de experts waarom sommige witwasdreigingen *wel* en andere dreigingen *niet* aan de longlist toegevoegd moesten worden. Uiteindelijk werden twee witwasdreigingen aan de longlist toegevoegd.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Rooijendijk (2019).

<sup>108</sup> Het betreft de dreigingen 'correspondent banking' en 'omwisselen van valuta'. De dreiging 'correspondent banking' is in de eerste expertmeeting als witwasdreiging met de grootste potentiële impact geïdentificeerd, en wordt nader toegelicht in paragraaf 4.3. De andere dreiging is niet als witwasdreiging met de grootste potentiële impact geïdentificeerd, en wordt om die reden ook niet nader toegelicht in deze NRA.

## Identificatie grootste witwasdreigingen

Aan de experts werd vervolgens gevraagd om, rekening houdend met de Nederlandse kwetsbaarheden en weerbaarheid, uit de definitieve longlist van 27 witwasdreigingen de tien dreigingen met de grootste potentiële impact te identificeren. Na een eerste identificatieronde vond een uitvoerige plenaire bespreking van de resultaten plaats. Hierna kregen de experts de mogelijkheid hun eerste oordelen aan te passen en volgde de tweede en definitieve identificatieronde. Tabel 9 geeft de resultaten hiervan weer<sup>109</sup>; de kolom 'aantal experts' geeft het aantal experts weer dat de betreffende dreiging in zijn of haar top 10 heeft opgenomen.

**Tabel 9 Tien grootste witwasdreigingen**

Dreigingen	Aantal experts
(Complexe) juridische entiteiten en constructies (o.a. offshore vennootschappen,* trustconstructies** en rechtsvormen zoals stichtingen)	18
Handelsconstructies (o.a. legitimering waardeverplaatsing via handelstransacties en over-/onderfacturering)	16
Inzet van stromannen	16
Correspondent banking	15
Beleggings-/investeringsconstructies (o.a. loan back constructies en ABC-transacties)	15
Virtuele valuta's	14
Grootwaardealaren (auto's, juwelen, kunst, e.d.) en andere handelaren	13
Ondergronds bankieren / geld verplaatsen	13
Ondernemingsconstructies (o.a. start eigen ondernemingen en participatie in ondernemingen)	12
Vergunde banken: girale geldtransacties/-storting	12

\* Een nadere toelichting op dit begrip wordt weergegeven bij de beschrijving van de betreffende witwasdreiging in hoofdstuk 4.

\*\* De uit Angelsaksische rechtssystemen afkomstige trust is – kort samengevat - een juridische constructie waarbij goederen worden toevertrouwd aan een beheerder (trustee) die deze vermogensbestanddelen overeenkomstig een trustakte aanwendt voor één of meerdere begunstigen. De trust kent vele verschillende verschijningsvormen en wordt voor verschillende doeleinden gebruikt in de zakelijke sfeer, in familiale sfeer alsook in culturele en charitatieve sferen. Zie openbare consultatie Memorie van Toelichting Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies, <https://www.internetconsultatie.nl/ubotrust>.

De bovenstaande tien grootste witwasdreigingen vormden het uitgangspunt voor de verdiepende interviews met experts die na de eerste expertmeeting plaatsvonden. In de interviews is meer inzicht verkregen in de precieze aard en bestaande casuïstiek van de dreigingen. Ook leidden de interviews tot voorstellen voor een aangescherpte formulering van sommige geïdentificeerde witwasdreigingen, het uitsplitsen van enkele dreigingen die in de eerste expertmeeting nog samengenomen waren, en het niet meenemen van één witwasdreiging in de volgende fase van het onderzoek. Deze voorgestelde aanpassingen zijn aan het begin van de tweede expertmeeting besproken met en geaccordeerd door de experts.

De witwasdreiging '(complexe) juridische entiteiten en constructies' is opgesplitst in drie dreigingen, namelijk witwassen via constructies bij trustkantoren, via offshore vennootschappen en via rechtsvormen. Ook de witwasdreiging 'beleggings-/investerings-constructies' is opgesplitst in drie dreigingen: witwassen via beleggings-

<sup>109</sup> Het totale overzicht van deze exercitie waarin ook de minder grote witwasdreigingen zijn opgenomen, is te vinden in bijlage 6.



instellingen/-ondernemingen, via ABC-transacties en via loan back constructies. 'Handelsconstructies' is als dreiging opgesplitst in twee witwasdreigingen, te weten 'witwassen via handelsconstructies met diensten' en 'witwassen via handelsconstructies met goederen'. De dreiging 'ondergronds bankieren/geld verplaatsen' is ook opgesplitst in twee witwasdreigingen, namelijk witwassen via ondergronds bankieren (inclusief onvergunde betaaldienstverleners) en via het fysiek verplaatsen van contant geld. Enkele andere witwasdreigingen hebben qua benaming een nadere specificering gekregen. Zo is de dreiging 'ondernemingsconstructies' nader gespecificeerd als 'witwassen via fingers van bedrijfsomzet'.

Eén van de geïdentificeerde witwasdreigingen, namelijk 'witwassen via correspondent banking', is uiteindelijk niet meegenomen in de definitieve lijst van grootste witwasdreigingen. De reden daarvan is dat deze dreiging zeer nauw gerelateerd is aan de dreiging met betrekking tot de vergunde Nederlandse banken en hun beleid ten aanzien van *correspondent banks* (zie paragraaf 4.3 voor meer informatie hierover). Omdat de keuze van een Nederlandse bank om samen te werken met een bepaalde *correspondent bank* buiten de invloedssfeer van de witwassende crimineel om verloopt, is deze dreiging in de meeste gevallen aan te merken als systeemrisico.

Deze aanpassingen leidden uiteindelijk tot de definitieve lijst van de vijftien grootste witwasdreigingen (tabel 10).

**Tabel 10 Definitieve lijst van vijftien grootste witwasdreigingen**

Geïdentificeerde grootste witwasdreigingen (eerste expertmeeting)	Definitieve lijst van grootste witwasdreigingen (tweede expertmeeting)
(Complexe) juridische entiteiten en constructies	Witwassen via constructies bij trustkantoren Witwassen via offshore vennootschappen Witwassen via rechtsvormen
Handelsconstructies	Witwassen via handelsconstructies met diensten Witwassen via handelsconstructies met goederen
Inzet van stromannen	Witwassen via inzet van tussenpersonen
Correspondent banking	-
Beleggings-/investeringsconstructies	Witwassen via beleggingsinstellingen /-ondernemingen Witwassen via ABC-transacties Witwassen via loan back constructies
Virtuele valuta's	Witwassen via virtuele valuta's
Grootwaardehandelaren en andere handelaren	Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren
Ondergronds bankieren / geld verplaatsen	Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld
Ondernemingsconstructies	Witwassen via fingers van bedrijfsomzet
Vergunde banken: girale geldtransacties/-storting	Witwassen via girale transacties bij vergunde banken

### 4.3 Inzicht in de grootste witwasdreigingen

#### Witwassen via vergunde banken

Binnen het witwasproces gericht op de integratie van crimineel geld kan een crimineel misbruik maken van verschillende kanalen. Om *contant* crimineel geld in het financiële systeem te plaatsen kan een crimineel misbruik maken van de

diensten van vergunde banken, maar ook van bijvoorbeeld betaaldienstverleners, casino's en (grootwaarde)handelaren. Kanalen die misbruikt kunnen worden om *giraal* crimineel geld wit te wassen, zijn onder meer notarissen, makelaars, accountants, advocaten, belastingadviseurs, trustkantoren en verzekeraars. Criminelen kunnen via deze kanalen hun witwasactiviteiten een schijn van legaliteit geven, bijvoorbeeld 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 deze beroepsgroepen onvoldoende op de hoogte zijn van het criminele handelen van een cliënt, kan er onbewust worden meegewerkt aan witwassen. Daarnaast kan het voorkomen dat deze beroepsgroepen wel degelijk op de hoogte zijn van de witwasdoeleinden van een cliënt, en dat er dus bewust wordt meegewerkt aan de witwaspraktijken. Bij misbruik van al deze kanalen worden – vanwege het girale karakter van transacties – veelal ook de diensten van vergunde banken misbruikt. Witwassen via girale transacties via vergunde banken is dan ook vaak een onderdeel van de andere witwasmethoden die in dit hoofdstuk worden beschreven.

Het Centraal Planbureau (CPB) wees in haar Risicorapportage Financiële markten 2019 op de witwasgerelateerde risico's bij de bedrijfsvoering van Nederlandse banken.<sup>110</sup> Enkele Nederlandse banken zijn gebruikt voor witwaspraktijken en bij diverse Nederlandse banken bleek een onvoldoende uitvoering van de verplichte preventieve maatregelen om witwassen tegen te gaan. De afgelopen jaren trof een aantal Nederlandse banken een schikking of kreeg een boete vanwege overtredingen van witwasregelgeving. De grootste schikking kwam voor rekening van ING (775 miljoen euro) vanwege 'jarenlange en structurele overtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme' (zie box 4).

#### **Box 4 Casus 'Witwassen via girale transacties via vergunde banken'\***

In 2018 heeft ING Nederland een boete van 775 miljoen euro van het OM gekregen voor jarenlange en structurele overtreding van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft, zie hoofdstuk 5 voor meer info). Dat gebeurde op een dusdanige wijze dat de bank ook schuldwitwassen wordt verweten. ING heeft volgens het OM haar rol als poortwachter van het financiële stelsel niet naar behoren vervuld. De bank had moeten zien dat bepaalde geldstromen die via de bankrekeningen van de eigen klanten liepen, mogelijk een criminele herkomst hadden. Bankrekeningen van ING-klanten in Nederland zijn volgens het OM tussen 2010 en 2016 gebruikt bij het witwassen van honderden miljoenen euro's. Uit onderzoek door de FIOD bleken structurele tekortkomingen bij ING bij de uitvoering van het beleid ter voorkoming van financieel economische criminaliteit. Het ontbreken van cliëntenonderzoek of het onvolledig uitvoeren daarvan leidde ertoe dat ING klanten heeft geaccepteerd zonder voldoende te onderzoeken welke risico's met deze cliënten gepaard gingen. Ook werden klantrelaties en bankrekeningen onvoldoende gemonitord en – wanneer nodig – niet tijdig beëindigd door de bank. Ook was de compliance afdeling van ING Nederland onderbezet en onvoldoende opgeleid. Volgens het OM was het systeem van transactiemonitoring – mede door de beperkte personele capaciteit – door de bank zo ingesteld dat slechts een beperkt aantal witwas-signalen werd gegenereerd.

\* [www.om.nl/actueel/nieuws/2018/09/04/ing-betaalt-775-miljoen-vanwege-ernstige-nalatigheden-bij-voorkomen-witwassen](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/09/04/ing-betaalt-775-miljoen-vanwege-ernstige-nalatigheden-bij-voorkomen-witwassen).

110 CPB (2019)

Criminelen kunnen ook op indirecte wijze misbruik maken van de diensten van vergunde banken in Nederland, namelijk via zogeheten *correspondent banks*. Voor grensoverschrijdend betalingsverkeer kan een Nederlandse bank de internationale transacties laten uitvoeren door een buitenlandse bank (de *correspondent bank*), bijvoorbeeld wanneer het gaat om een transactie naar een land waar de Nederlandse bank niet actief is. In zo'n situatie treedt een buitenlandse bank op als agent voor een Nederlandse bank door betalingen of andere diensten te verrichten voor een klant van de *correspondent bank*. Indien een buitenlandse *correspondent bank* minder goed cliëntenonderzoek verricht en/of transacties monitort, bestaat er voor de Nederlandse *respondent bank* een groter risico dat haar diensten op indirecte wijze misbruikt worden om crimineel geld wit te wassen. Volgens DNB moeten instellingen de nodige zorgvuldigheid in acht nemen bij het aangaan van correspondentbankrelaties. Een Nederlandse bank moet in aanvulling op het gebruikelijke risico-gebaseerde onderzoek uitgebreid cliëntenonderzoek uitvoeren als het een correspondentbankrelatie aangaat met een buiten de EU gevestigde bank.<sup>111</sup>

### **Witwassen via inzet van tussenpersonen**

Net als de hiervoor beschreven witwasdreiging maakt de inzet van tussenpersonen – zoals stromannen of katvangers – vaak onderdeel uit van andere witwasmethoden. Dit is een relatief eenvoudige verhullingsmethode die een crimineel kan toepassen om de eigen identiteit te verhullen en op die manier de pakkans te verminderen. Er zijn legio voorbeelden van deze witwasmethode. Zo kan het gaan om geldkoeriers ('*money mules*') die worden ingezet worden om contant crimineel geld fysiek te verplaatsen naar het buitenland. Ook kunnen tussenpersonen worden ingezet om contant crimineel geld via de aanschaf van grootwaardeproducten (bijvoorbeeld auto's en juwelen) te integreren in het financiële systeem. Verder kunnen tussenpersonen worden ingezet door een crimineel – bijvoorbeeld door oprichting van één of meer rechtsvormen door een stroman of katvanger – om de werkelijke zeggenschap, eigendomsverhouding of gerechtigheid tot vermogen of een object te verhullen.

### **Box 5 Casus 'Witwassen via inzet van tussenpersonen'\***

Begin 2020 heeft het OM een gevangenisstraf van 4,5 jaar geëist tegen een man die wordt verdacht van witwassen en deelname aan een criminele organisatie. Volgens het OM heeft de man meer dan 4,2 miljoen euro witgewassen via de bankrekeningen van een drietal besloten vennootschappen (bv's). Door de inzet van twee katvangers die op papier de bestuurders van de bv's leken, probeerde de verdachte buiten schot te blijven. De katvangers waren mannen met schulden die geen kennis van zaken hadden met betrekking tot ondernemen. Hoewel de bedrijven volgens het OM vermoedelijk geen legale bedrijfsactiviteiten hadden, werden er in circa twee jaar tijd miljoenen euro's op de bankrekeningen van de bv's gestort en overgemaakt naar rekeningen in Oost-Europa en Zuid-Amerika. Omdat grote geldbedragen naar bijvoorbeeld Colombia werden overgemaakt, vermoedde het OM dat deze betalingen met drugs te maken hebben.

\* [www.om.nl/actueel/nieuws/2020/01/16/katvangers-inzetten-om-42-miljoen-euro-te-verhullen](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/01/16/katvangers-inzetten-om-42-miljoen-euro-te-verhullen).

<sup>111</sup> DNB (2015).

### **Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren**

Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren wordt door experts als een van de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact gezien. Een crimineel (of zijn tussenpersoon) kan met contant geld grootwaardeproducten als auto's, edelmetalen, juwelen of kunst aanschaffen om zo het criminele geld te integreren in het financiële systeem. Zaak is dan wel om qua omvang van het contante bedrag niet boven het niveau te komen waarbij handelaren op basis van de Wwft verplicht zijn dit te melden aan FIU-Nederland. Bij deze witwasmethode kan ook sprake zijn van 'smurfen' waarbij bijvoorbeeld meerdere – met elkaar samenwerkende – mensen een bepaald product bij een handelaar aanschaffen en daarbij vragen om het bedrag op te splitsen over meerdere facturen. Op die manier probeert de crimineel en/of zijn stromannen onder de meldgrens te blijven. Ook kunnen criminelen witwassen via de diensten van grootwaardehandelaren, zoals bij het taxeren van sieraden. In een dergelijk geval kan een grootwaardehandelaar, die bewust meewerkt met de crimineel, sieraden hoger taxeren dan de werkelijke waarde. De crimineel kan hierdoor een deel van het criminele geld via de fictieve waarde van de sieraden legitimeren.

#### **Box 6 Casus 'Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde-)handelaren'**\*

Een man en een vrouw zijn volgens het OM schuldig aan een jarenlange en omvangrijke witwaspraktijk met de handel in dure horloges. Contante geldbedragen van in totaal circa 750.000 euro zijn witgewassen via contante stortingen en money transfers en via de aanschaf van dure auto's, horloges en andere goederen. De verdachte man verrichtte via zijn bedrijf grote contante transacties waarbij persoonsgegevens niet werden vastgelegd. Volgens het OM stond het uitgavenpatroon van de verdachte niet in verhouding tot zijn inkomen. Hoewel de verdachte aangaf dat het geld verkregen was door winst uit de horlogehandel en leningen van familie, kon dit niet administratief worden onderbouwd. Het OM verweet de man niet alleen witwassen maar ook valsheid in geschrifte omdat verschillende transacties niet in de administratie waren geregistreerd waarmee de jaarstukken van de bedrijven vals zijn. Verder heeft de verdachte contante transacties van meer dan 15.000 euro niet gemeld aan FIU-Nederland. Ook vervalste de man facturen, bijvoorbeeld bij een pakket met een horloge ter waarde van 15.000 euro werd een factuur verstuurd voor 'een toolbox' ter waarde van 20 euro'.

\* [www.om.nl/actueel/nieuws/2018/02/08/celstraf-en-werkstraffen-geest-voor-witwassen-met-horlogehandel](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/02/08/celstraf-en-werkstraffen-geest-voor-witwassen-met-horlogehandel).

### **Witwassen via fingersen van bedrijfsomzet**

Een witwasmethode om een schijnbaar legale herkomst aan crimineel contant geld te geven is via kleine ondernemingen waar het gebruik van contant geld zeer gebruikelijk is, bijvoorbeeld nagelstudio's, kappers of ijssalons. Deze bedrijfjes kunnen in het bezit zijn van de crimineel zelf of van stromannen van de crimineel. Niet alleen kunnen alle bedrijfsinvesteringen met het (criminele) contante geld worden afgerekend, daarnaast kan de omzet gefingeerd worden. Contant crimineel geld kan gemengd worden met de legale omzet van het bedrijfje, waarna het totaalbedrag als de gerealiseerde omzet wordt opgevoerd richting Belastingdienst.

### **Box 7 Casus 'Witwassen via het fingers van bedrijfsomzet'\***

Een persoon met betrokkenheid in hennepkwekerij startte voor het witwassen van de criminele opbrengsten een taxionderneming met twaalf taxi's. Via het bedrijf werden onderhandse leningen en omzet gefingeerd. De opgegeven omzet correspondeerde niet met de gegevens uit de uitgelezen taximeters.

\* Soudijn & Akse (2012).

### **Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners**

Ondergronds bankieren is een vorm van financiële dienstverlening die buiten het formele financiële stelsel wordt aangeboden en waarbij voornamelijk contant geld naar het buitenland wordt overgeboekt. Onder de noemer 'ondergronds bankieren' vallen in deze tweede NRA niet alleen hawala-bankieren en soortgelijke vormen van bankieren maar ook de diensten van onvergunde betaaldienstverleners.

Ondergronds bankieren kent in het Midden-Oosten en Verre Oosten een eeuwenoude traditie en wordt ook wel aangeduid als 'hawala' (Midden-Oosten en India), 'hundi' (Pakistan) of 'Fei-chien' (China). Bij ondergronds bankieren wordt gebruikgemaakt van een systeem dat gebaseerd is op vertrouwen en verrekening. Volgens dit systeem zorgt een netwerk van bankiers ervoor dat ingelegd geld aan de ene kant van de wereld aan de andere kant van de wereld uitbetaald kan worden. Het geld wordt onderling door de bankiers verrekend, met als gevolg dat fysiek transport met contant geld slechts in beperkte mate nodig is.<sup>112</sup> In Nederland wordt ondergronds bankieren met name door migranten gebruikt. Soms zijn deze informele financiële kanalen de enige manier om geld over te maken naar familieleden in het land van herkomst.<sup>113</sup> Normale bancaire transacties naar strijdgebieden zijn onder meer vanwege het zogenoemde *de-risken* door banken vaak niet mogelijk.<sup>114</sup> Bij *de-risken* wordt er voor bepaalde (typen) cliënten of bepaalde regio's geen dienstverlening aangegaan of wordt de zakelijke relatie verbroken.

Ook de diensten van onvergunde betaaldienstverleners worden geschaard onder deze witwasdreiging. 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; deze kantoren houden zich bezig met het bedrijfsmatig uitvoeren van geldtransacties of het verrichten van werkzaamheden gericht op de totstandkoming van zulke transacties.<sup>115</sup> Betaaldienstverleners vallen onder de Wvft en moeten op basis van de Wet op het financieel toezicht (Wft) over een vergunning beschikken om betaaldiensten te verlenen. In Nederland worden de vergunningen hiervoor verstrekt door DNB.

<sup>112</sup> <https://magazines.openbaarministerie.nl/inzicht/2019/03/ondergronds-bankieren>.

<sup>113</sup> KLPD (2008).

<sup>114</sup> [www.fatf-gafi.org/documents/news/rba-and-de-risking.html](http://www.fatf-gafi.org/documents/news/rba-and-de-risking.html). '...de-risking refers to the phenomenon of financial institutions terminating or restricting business relationships with clients or categories of clients to avoid, rather than manage, risk in line with the FATF's risk-based approach.'

<sup>115</sup> [www.cn.dnb.nl/nl/toezicht/toezicht\\_geldtransactiekantoren/markttoegang#geldtransactiekantoor](http://www.cn.dnb.nl/nl/toezicht/toezicht_geldtransactiekantoren/markttoegang#geldtransactiekantoor).

## Box 8 Casus 'Witwassen via ondergronds bankieren'\*

Opsporingsdiensten hebben in 2019 een gezamenlijke actie verricht op een bedrijventerrein in Beverwijk na signalen dat een groot aantal telecombedrijven zich met ondergronds bankieren bezighield. Het vermoeden bestond dat de telecomhandel voornamelijk was opgezet om het verplaatsen van grote geldbedragen mogelijk te maken en te verhullen. Door de jaren heen zijn er op deze wijze vermoedelijk miljoenen euro's verplaatst. De opbrengst van de gezamenlijke actie van de opsporingsdiensten bestond uit administraties, waaronder een administratie van ondergronds bankieren, geldtelmachines, vervalste merkproducten van grote telefoonmerken, € 262.000 in contanten en een lading gestolen lampen. Uit eerdere onderzoeken bleek al dat het bedrijventerrein frequent werd bezocht door vermoedelijke geldkoeriers en ondergronds bankiers. Er waren signalen dat 'dubieus contant geld' werd ingebracht bij een onderneming en dat dit geldbedrag vervolgens werd rondgepompt tussen Nederlandse bedrijven en bedrijven in Oost-Europese landen en Dubai. Na de doorzoeking van de bedrijven werden betrokkenen van vier bedrijven aangemerkt als verdachte van witwassen en ondergronds bankieren.

\* [www.om.nl/actueel/nieuws/2019/09/13/administratie-geld-valse-merktelefoons-in-beslag-bij-grootschalige-zoekingen-bedrijventerrein](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/09/13/administratie-geld-valse-merktelefoons-in-beslag-bij-grootschalige-zoekingen-bedrijventerrein).

Voor criminelen hebben de verschillende vormen van 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.<sup>116</sup> Ook kan het criminele geld vermengd worden met legaal geld en kan de vereffening via complexe transacties plaatsvinden, waarmee de herkomst van het criminele geld wordt verhuld.<sup>117</sup>

### Witwassen via fysiek verplaatsen van contant geld

Criminelen die contant geld willen plaatsen in het financiële systeem, kunnen dit eerst fysiek (laten) verplaatsen naar het buitenland (al dan niet door tussenpersonen). Na verplaatsing van het contant geld moet het in het betreffende land in het financiële systeem worden geplaatst. Het is voor een crimineel vooral interessant om het geld te verplaatsen naar landen waar financiële of niet-financiële instellingen – in vergelijking met Nederland – minder diepgravend cliëntenonderzoek verrichten en/of transacties monitoren. Het fysiek verplaatsen van contant geld betreft in feite een voorfase van het plaatsen van het geld in het financiële systeem. Deze methode kan onderdeel uitmaken van de hierboven beschreven witwasmethode: witwassen via ondergronds bankieren.

Het verplaatsen van contant geld kan op verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld via (al dan niet professionele) geldkoeriers of verzending per post. Een andere methode, genoemd in een studie van Soudijn<sup>118</sup>, is via het zogeheten *bank-to-bank* vervoerssysteem waarbij internationale contante geldstromen plaatsvinden tussen banken via speciale vervoersbedrijven die het contant geld als cargo of in postzakken vervoeren. Volgens Soudijn bestaan er voor dit vervoer geen speciale douanevereisten en volstaat het om aan te geven om hoeveel kilo papiergeld het

<sup>116</sup> Kruisbergen et al. (2012).

<sup>117</sup> KLPD (2008).

<sup>118</sup> Soudijn (2017).

gaat. De *ultimate beneficial owner* (UBO) en betrokken banken hoeven niet te worden vermeld, waardoor douaneautoriteiten over vrijwel geen informatie beschikken om te achterhalen of het al dan niet om legitiem *bank-to-bank* vervoer gaat. Een derde methode om fysiek geld te verplaatsen, genoemd in hetzelfde onderzoek van Soudijn, is via handel, bijvoorbeeld door het contante geld te verbergen tussen handelsgoederen. De tweede casus in box 9 geeft hier een voorbeeld van; een bedrijf dat gebruikmaakte van zendingen bevroren kippenvlees om daarin geld te verbergen en te smokkelen.

### **Box 9 Casus 'Witwassen via fysiek verplaatsen van contant geld'**

#### *Casus 1*

Op Schiphol is een passagier met pakketten geld op zijn lichaam aangehouden tijdens een veiligheidscontrole. Hoewel de passagier een douaneverklaring toonde waarin het vervoer van € 250.000 werd vermeld, ging het in werkelijkheid om een bedrag van € 459.950. De passagier kon niet onderbouwen hoe hij aan het grote geldbedrag kwam en legde tegenstrijdige verklaringen af over de herkomst van het geld. De verdachte werd veroordeeld tot 16 maanden gevangenisstraf en verbeurdverklaring van het geld.\*

#### *Casus 2*

Begin 2018 heeft de rechtbank Overijssel een man veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar voor het witwassen van meer dan 8,8 miljoen euro. De man verpakte grote geldbedragen in kiprollades die per container naar Aruba werden vervoerd. In juni 2015 was op Aruba een zeecontainer in beslag genomen die was verzonden door het bedrijf waarvan de veroordeelde enig aandeelhouder was. In deze container werden in verschillende dozen met kipproducten pakketten aangetroffen met daarin contant geld met een waarde van ruim 2,8 miljoen euro.\*\*

\* <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHAMS:2015:3979>.

\*\* [www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBOVE:2018:421](http://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBOVE:2018:421).

### **Witwassen via virtuele valuta's**

Een relatief nieuwe methode is het witwassen van crimineel geld via virtuele valuta's. Naast de bitcoin bestaan er in 2020 nog zo'n kleine 6.000 andere virtuele valuta's, waaronder de monero en ethereum.<sup>119</sup> Virtuele valuta's zijn het reguliere betaalmiddel op het *darknet* (het anonieme en afgeschermd deel van het internet) en dit type valuta wordt door criminelen veel als betaalmiddel gebruikt. Door middel van een zogeheten '*crypto mixing service*' kan de herkomst of bestemming van virtuele valuta's worden verhuld. Via deze online dienst kunnen virtuele valuta's tegen betaling van een commissie worden opgesplitst en weer in andere samenstelling bij elkaar worden gevoegd. Via zo'n mixing service kan de anonimiteit van personen worden vergroot. In mei 2019 hebben de FIOD en het OM één van de grootste online mixers voor virtuele valuta's offline gehaald vanwege het vermoeden dat de mixer gebruikt wordt om criminele geldstromen te verhullen en wit te wassen.<sup>120</sup>

119 Volgens Coinmarketcap zijn er begin februari 2020 5093 verschillende cryptocurrencies met een marktwaarde van in totaal USD 266.558.777.427 (stand 5 februari 2020, 16:00 uur) (zie: <https://coinmarketcap.com/charts/>).

120 [www.fiod.nl/fiod-en-om-halen-witwasmachine-voor-cryptovaluta-offline/](http://www.fiod.nl/fiod-en-om-halen-witwasmachine-voor-cryptovaluta-offline/).

In 2018 zag FIU-Nederland het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties binnen het onderwerp 'virtual assets' nagenoeg verdubbelen ten opzichte van 2017.<sup>121</sup> FIU-Nederland biedt informatie over typologieën die bij de aan- en verkoop van virtuele valuta's kunnen leiden tot de kwalificatie 'ongebruikelijke transactie'.<sup>122</sup> Eén van de indicatoren heeft betrekking op het eventuele gebruik van een mixer door de koper en/of verkoper van virtuele betaalmiddelen.

## **Box 10 Casus 'Witwassen via virtuele valuta's'**

### *Casus 1*

Eind 2019 eiste het OM tegen twee personen celstraffen en een ton ontneming voor illegale bitcoinwisselingen. De personen zouden zich 2,5 jaar lang schuldig hebben gemaakt aan het omzetten van bitcoins in contant geld. Het ging daarbij om crimineel geld dat onder meer verdiend zou zijn via drugshandel. Op de onderzochte bankrekeningen was in totaal ruim 3,5 miljoen euro geboekt die afkomstig was van bitcoinwisselingen. Een van de verdachten leek drie vaste klanten te hebben, van wie er één was veroordeeld voor drugshandel via het darkweb en een ander was aangehouden voor drugshandel. Volgens het OM moest de verdachte op de hoogte ervan zijn dat de bitcoins door zijn klanten werden verdiend met criminele activiteiten. De reden van dit vermoeden is dat de bitcoin exchanger een veel hogere provisie van de verdachte vroeg dan provisies die reguliere exchangers vragen. Bovendien had de omwisseling bij een legale bitcoin exchanger online kunnen plaatsvinden, en niet – zoals in dit geval was gebeurd – op een parkeerplaats.\*

### *Casus 2*

In 2018 heeft het OM een gevangenisstraf van 5 jaar geëist tegen een bitcoin-handelaar die in twee jaar tijd voor ongeveer 11,5 miljoen euro aan bitcoins had gewisseld. Volgens het OM was dat geld vermoedelijk afkomstig van de illegale handel in drugs en andere verboden goederen op het dark net. De verdachte hanteerde een ongebruikelijk hoge commissie voor het wisselen van bitcoins. Volgens het OM was de hoge commissie de prijs die klanten betaalden om anoniem te blijven.\*\*

\* [www.om.nl/actueel/nieuws/2019/10/08/om-eist-celstraffen-en-een-ton-ontneming-voor-illegale-bitcoin-wisselingen](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/10/08/om-eist-celstraffen-en-een-ton-ontneming-voor-illegale-bitcoin-wisselingen).

\*\* [www.om.nl/actueel/nieuws/2018/02/20/om-eist-5-jaar-tegen-witwassende-bitcoin-handelaar](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/02/20/om-eist-5-jaar-tegen-witwassende-bitcoin-handelaar).

## **Witwassen via *loan back* constructies**

In het geval van witwassen via een *loan back* constructie leent een crimineel zijn eigen crimineel verkregen geld aan zichzelf waarbij hij de schijn ophoudt dat het geld aan iemand anders toebehoort. Op die manier lijkt het alsof er sprake is van een legitieme leningsovereenkomst tussen twee partijen.<sup>123</sup> Soudijn geeft in zijn studie het volgende concrete voorbeeld van een *loan back* constructie. Persoon A koopt een huis in het buitenland met een groot bedrag dat persoon A van persoon B heeft geleend. Hoewel het bij de notaris of makelaar lijkt alsof persoon A een reguliere hypotheek heeft afgesloten, heeft hij in werkelijkheid zijn eigen crimineel verkregen geld bij persoon B (bijvoorbeeld een familielid of vriend) ondergebracht met de instructie om zogenaamd een privélening met persoon A overeen te komen. Bij

<sup>121</sup> FIU-Nederland (2019).

<sup>122</sup> [www.fiu-nederland.nl/nl/wetgeving/witwastypologieen/virtuele-betaalmiddelen](http://www.fiu-nederland.nl/nl/wetgeving/witwastypologieen/virtuele-betaalmiddelen).

<sup>123</sup> Soudijn (2017).



grote bedragen worden *loan back* constructies complexer van aard. In die gevallen wordt niet meer gebruikgemaakt van particuliere leners maar worden er financiële instellingen, bedrijven, trustkantoren en buitenlandse offshore vennootschappen bij betrokken.<sup>124</sup>

### **Box 11 Casus 'Witwassen via loan back constructies'\***

In 2018 heeft het OM geëist dat twee mannen in totaal ruim € 8.500.000 betalen aan de staat. Dit bedrag zouden zij hebben verdiend via deelname aan een criminele organisatie die zich bezig hield met drugshandel. Beide verdachten zijn hiervoor respectievelijk in 2012 en 2017 veroordeeld. Zij hadden een groot aantal nationale en internationale rechtspersonen op hun naam staan. Daarnaast maakten ze gebruik van *loan back* constructies, waarbij zij met hulp van een hypotheek die afkomstig was van een internationale rechtspersoon uit het eigen netwerk, onroerende zaken kochten in Nederland. Via deze constructies werd verhuld dat het geld in werkelijkheid van henzelf afkomstig was en zo konden zij volgens het OM jarenlang hun criminele geld witwassen.

\* [www.om.nl/actueel/nieuws/2018/04/18/om-eist-dat-twee-veroordeelde-mannen-ruim-8.500.000-betalen-aan-staat](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/04/18/om-eist-dat-twee-veroordeelde-mannen-ruim-8.500.000-betalen-aan-staat).

### **Witwassen via ABC-transacties**

Bij een ABC-transactie verkopen drie of meer partijen onroerend goed in korte tijd aan elkaar door, waarbij bij iedere verkoop veelal sprake is van een stijging van de prijs van het onroerend goed. Zo proberen de partijen legaal inkomen te creëren door een valse waardevermeerdering (of soms een waardevermindering) die ontstaat doordat het onroerend goed boven (of onder) de marktprijs wordt doorverkocht of door een incorrecte waarde als gevolg van een valse taxatie.<sup>125</sup> In de praktijk komen ABC-transacties in de vastgoedsector vaak voor en is er meestal ook geen sprake van witwassen. ABC-transacties kunnen een legitiem doel hebben, bijvoorbeeld wanneer een gemeente grond verkoopt aan een bouwer/projectontwikkelaar en deze verkoopt een bouwkegel aan een particulier. Daarbij kan het voorkomen dat de gemeente haar eigendom rechtstreeks overdraagt aan de particulier. Zoals de onderstaande casus laat zien, zijn ABC-transacties wel gevoelig voor witwassen, onder meer omdat katvangers kunnen worden ingezet. Het Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit uit 2017 belicht deze problematiek eveneens.<sup>126</sup>

### **Box 12 Casus 'Witwassen via ABC-transacties'\***

In 2019 eiste het OM gevangenisstraffen en taakstraffen tegen zeven personen die verdacht werden van onder meer witwassen en oplichting. De hoofdverdachte heeft volgens het OM gebruikgemaakt van ABC-constructies. Op die manier liet de hoofdverdachte panden aanschaffen door en op naam van katvangers die veelal financiële problemen hadden en via de hoofdverdachte betaalbare woonruimte zochten. De verdachte probeerde op deze manier zelf uit beeld van de Belastingdienst en andere autoriteiten te blijven.

\* [www.om.nl/actueel/nieuws/2019/02/12/om-eist-in-hoger-beroep-tot-8-jaar-cel-voor-oplichting-en-hypotheekfraude-in-den-haag](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/02/12/om-eist-in-hoger-beroep-tot-8-jaar-cel-voor-oplichting-en-hypotheekfraude-in-den-haag).

---

<sup>124</sup> Soudijn (2017).

<sup>125</sup> Soudijn (2017).

<sup>126</sup> Boerman et al. (2017).

### **Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen**

*Beleggingsinstellingen* zijn beleggingsmaatschappijen of -fondsen die door middel van uitgifte van participaties (aandelen of rechten van deelnemingen) gelden aantrekken van het publiek en dit collectief – voor alle investeerders gezamenlijk – beleggen in financiële en niet-financiële activa. Hierbij gaat het onder meer om aandelenfondsen, obligatiefondsen, hedgefondsen en vastgoedfondsen. *Beleggings-ondernemingen* zijn bedrijven die een vergunning hebben van de AFM voor het verlenen van beleggingsdiensten zoals vermogensbeheer.

Hoewel in de eerste expertmeeting geen concrete casus werd genoemd van witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen en de aard en mechanismen van deze witwasmethode evenmin nader toegelicht konden worden, waren de experts het erover eens dat deze witwasdreiging in potentie een grote impact kan hebben. In de interviews is benadrukt dat het risico bij deze witwasdreiging vooral bij *onvergonde* beleggingsinstellingen/-ondernemingen ligt, en in mindere mate bij de vergunde instellingen en ondernemingen.

### **Witwassen via offshore vennootschappen**

Door middel van offshore vennootschappen buiten Nederland kunnen criminelen op verholde wijze het crimineel verkregen geld witwassen. Een offshore vennootschap is een naar buitenlands recht opgerichte, rechtspersoonlijkheid bezittende privaatrechtelijke kapitaalvennootschap die in het rechtsgebied van oprichting en/of statutaire vestiging geen economische bedrijvigheden mag ontplooien c.q. ontplooit en waarvan de werkelijke gerechtigde(n) in een ander land woont (wonen) dan waar de vennootschap gevestigd is.<sup>127</sup> Van Koningsveld noemt enkele bijkomende kenmerken van offshore vennootschappen (die niet voor elk rechtsgebied hoeven te gelden):

- de overheid in het land van oprichting heft geen directe belasting (wel dient de offshore vennootschap jaarlijks een vaste vergoeding te betalen aan de overheid);
- de offshore vennootschap heeft geen eigen fysiek kantoor(adres), personeel, communicatiemiddelen en dergelijke;
- de offshore vennootschap moet in het land van vestiging beschikken over een agent (*registered agent*) en kantooradres (*registered office*);
- de offshore vennootschap wordt beheerd en bestuurd door (een medewerker van) een lokaal trust- of advocatenkantoor;
- het gaat feitelijk vaak om 'eenmansvennootschappen' met transacties tussen verbonden ondernemingen in dezelfde structuur.

#### **Box 13 Casus 'Witwassen via offshore vennootschappen'\***

In 2017 hebben de FIOD en de Britse fiscale opsporingsdienst in een gezamenlijk onderzoek, gericht op vermoedelijke belastingfraude en witwassen door een Nederlandse man en zijn Britse vrouw, ruim 6 miljoen euro beslag gelegd. Vermoed wordt dat het echtpaar met hun marketingbedrijf via verhullende constructies belastingfraude hebben gepleegd, waarbij gebruik zou zijn gemaakt van offshore bankrekeningen in Nederland, Duitsland en Oostenrijk om zo het verdiende criminele vermogen wit te wassen.

\* [www.fiod.nl/gezamenlijk-onderzoek-fiod-en-britse-hmrc-naar-verhuld-vermogen-in-buitenland/](http://www.fiod.nl/gezamenlijk-onderzoek-fiod-en-britse-hmrc-naar-verhuld-vermogen-in-buitenland/).

<sup>127</sup> Van Koningsveld (2015).

Volgens Van Koningsveld vallen publieke rechtspersonen, allerlei vormen van stichtingen en trusts niet onder het begrip offshore vennootschap. Verder geeft hij aan dat een offshore vennootschap elementen bevat die de anonimiteit van de personen vergroten, zoals een minimum aan deponeringsverplichtingen in openbare registers.<sup>128</sup>

### **Witwassen via constructies bij trustkantoren**

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.<sup>129</sup> In hoofdstuk 3 kwam al aan bod dat de dienstverlening van een trustkantoor onder meer kan bestaan uit het optreden als bestuurder van een rechtspersoon of vennootschap, het leveren van een postadres, het verlenen van administratieve diensten en het aanbieden van een doorstroomvennootschap.<sup>130</sup> 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 gelieerd 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 in de bekende belastingparadijzen waaronder Anguilla, de Bahama's, Bermuda, Saint Kitts and Nevis, de Seychellen, de Kaaimaneilanden en Panama.<sup>131</sup>

In hoofdstuk 3 is al vermeld dat er de afgelopen jaren een dalende trend in het aantal vergunde trustkantoren waarneembaar is. Eind 2011 waren er nog 310 trustkantoren in Nederland, in februari 2020 was dat gedaald naar 170.<sup>132</sup> Volgens Holland Quaestor, de brancheorganisatie van vergunde trustkantoren in Nederland, is er ook sprake van een significante daling van het totale aantal doelvennootschappen dat door de trustkantoren wordt bediend; in de periode juni 2016 – december 2017 daalde dit met 10%. Ook was er sinds 2013 een grote afname in de dienstverlening van trustkantoren aan commanditaire vennootschappen (cv's) die onderdeel uitmaken van complexe internationale structuren en die buitenlandse UBO's de mogelijkheid van anonimiteit biedt. Medio 2013 verleenden 75 trustkantoren diensten aan 1.602 cv's; eind 2017 verleenden 62 trustkantoren diensten aan 521 cv's.<sup>133</sup>

In de interviews is benadrukt dat het risico bij deze witwasdreiging vooral bij *onvergunde* trustkantoren ligt, en in mindere mate bij de vergunde trustkantoren.

---

<sup>128</sup> Van Koningsveld (2015).

<sup>129</sup> Artikel 1, Wet toezicht trustkantoren 2018; zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

<sup>130</sup> DNB (2019).

<sup>131</sup> Zie meer hierover bij Van Koningsveld (2016).

<sup>132</sup> DNB, Register Trustkantoren, zie: [www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/openbaar-register/WTTTK/index.jsp?filter\\_value=&naam=Statutaire+naam+%2F+Handelsnaam](http://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/openbaar-register/WTTTK/index.jsp?filter_value=&naam=Statutaire+naam+%2F+Handelsnaam).

<sup>133</sup> <https://hollandquaestor.nl/cijfers-en-trends-in-de-trustsector/>.

## **Box 14 Casus 'Witwassen via constructies bij trustkantoren'**

### *Casus 1*

Een trustkantoor heeft een bestuurlijke boete van € 40.000 opgelegd gekregen omdat deze pas vier maanden na een aandelen-/certificatenoverdracht deze transactie aan FIU-Nederland heeft gemeld. Het trustkantoor had dit eerder moeten melden omdat een klant zonder enige vorm van tegenprestatie 8 miljoen euro aan vastgoed, ondergebracht in een rechtspersoon die was opgericht naar het recht van de Seychellen, aan een andere partij had overgedragen.\*

### *Casus 2*

In 2019 kreeg een trustkantoor van het OM het verwijt dat deze ongebruikelijke transacties van een klant niet tijdig heeft gemeld bij FIU-Nederland. Een dochteronderneming van een bedrijfsgroep in Oekraïne, actief in de energie- en grondstoffensector, had deze transacties verricht. Het bedrijf kocht in 2013 vier andere bedrijven voor meer dan 200 miljoen euro, waardoor die onderneming zeggenschap kreeg in een belangrijke speler op de Oekraïense energie- en grondstoffen-sector. Het OM verweet het trustkantoor ook dat deze onvoldoende onderzoek heeft verricht naar deze transacties. Het trustkantoor heeft hiervoor een door het OM aangeboden transactie in de vorm van een betaling van € 350.000 geaccepteerd en betaald.\*\*

\* <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:CBB:2018:6>.

\*\* [www.om.nl/actueel/nieuws/2019/09/03/trustkantoor-vistra-betaalt-35-ton-voor-niet-melden-ongebruikelijke-transacties](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/09/03/trustkantoor-vistra-betaalt-35-ton-voor-niet-melden-ongebruikelijke-transacties).

## **Witwassen via rechtsvormen**

Naast offshore vennootschappen en constructies bij trustkantoren kunnen criminelen geld proberen wit te wassen door gebruik te maken van allerlei andere soorten rechtsvormen. Een crimineel kan tussenpersonen inzetten die voor hem of haar rechtsvormen oprichten, waarmee de identiteit van de UBO van de rechtsvorm – in casu de crimineel – verhuuld kan worden. Hoe meer rechtsvormen een crimineel – al dan niet via tussenpersonen – hanteert, hoe hoger de complexiteit van de witwasmethode. Criminelen kunnen tussen de verschillende rechtsvormen ook betalingen (laten) verrichten, wat ook weer mogelijkheden biedt om andersoortige witwasmethoden te hanteren. Zo kan witwassen bijvoorbeeld plaatsvinden via over-/onderfacturering tussen verschillende bv's die in feite in handen zijn van dezelfde crimineel.

De Kamer van Koophandel onderscheidt rechtsvormen mét rechtspersoonlijkheid, waaronder bv's en stichtingen, en rechtsvormen zónder rechtspersoonlijkheid, zoals

## **Box 15 Casus 'Witwassen via rechtsvormen'\***

In een strafrechtelijk onderzoek naar witwassen naar de aankoop van een woning van ruim € 700.000 door een stichting heeft de FIOD drie verdachten aangehouden. Het vermoeden bestaat dat voor deze constructie is gekozen om crimineel geld te versluieren. Een van de verdachten is bestuurder van de stichting die de woning heeft gekocht. Hij is de broer van een andere verdachte, die de vermoedelijk uiteindelijke eigenaar van de woning is. Er werd beslag gelegd op een woning, digitale en papieren administraties en contant geld ter waarde van € 82.000.

\* <https://www.fiod.nl/3-aanhoudingen-witwasonderzoek-nieuwkuijk/>.

eenmanszaken en commanditaire vennootschappen.<sup>134</sup> Sommige rechtsvormen zijn relatief eenvoudig op te richten, omdat er (nagenoeg) geen kapitaalvereiste aan verbonden is, zoals eenmanszaken, stichtingen, bv's en cv's. Bij bepaalde rechtsvormen is een notariële akte ook niet vereist; bij onder meer de oprichting van bv's, naamloze vennootschappen (nv's) en stichtingen is dit wel vereist. Tabel 11 geeft een schematisch overzicht van enkele kenmerken van een aantal rechtsvormen in Nederland.<sup>135</sup>

**Tabel 11 Schematisch overzicht van enkele rechtsvormen**

Rechtsvorm	Kenmerken
Eenmanszaak	Oprichting: vormvrij Kapitaalvereiste: geen Bestuur: eigenaar
Besloten vennootschap	Oprichting: notariële akte Kapitaalvereiste: 0,01 eurocent Bestuur: directie
Naamloze vennootschap	Oprichting: notariële akte Kapitaalvereiste: € 45.000 Bestuur: directie
Maatschap	Oprichting: vormvrij, voorkeur schriftelijk/notarieel contract Kapitaalvereiste: geen Bestuur: maten
Vennootschap onder firma	Oprichting: vormvrij, voorkeur schriftelijk/notarieel contract Kapitaalvereiste: geen Bestuur: vennoten
Commanditaire vennootschap	Oprichting: vormvrij, voorkeur schriftelijk/notarieel contract Kapitaalvereiste: geen Bestuur: beherend vennoten
Stichting	Oprichting: notariële akte Kapitaalvereiste: geen Bestuur: bestuur

Bron: Kamer van Koophandel (2020)

### Box 16 Inzicht in 'ongebruikelijke situaties' met rechtspersonen

Het gebruik van constructies met rechtspersonen wordt genoemd als een van de werkwijzen die wordt ingezet bij witwassen. Voor het verkrijgen van kwantitatief inzicht in dit type van constructies bijvoorbeeld via ondoorzichtige structuren van rechtspersonen en bestuurswisselingen bij rechtspersonen heeft de Justis tabellen beschikbaar gesteld op basis van gegevens uit het Handelsregister. Uit deze tabellen komt een aantal ongebruikelijke situaties naar voren. De mogelijkheid bestaat dat deze samenhangen met vormen van witwassen die gebruikmaken van constructies met rechtspersonen. Een directe link met witwassen is echter niet te leggen.

<sup>134</sup> Eenmanszaken, vennootschappen onder firma, commanditaire vennootschappen en maatschappen zijn de rechtsvormen zónder rechtspersoonlijkheid. Deze rechtsvormen zijn dan ook niet opgenomen in Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Daarin staan wel de rechtsvormen mét rechtspersoonlijkheid vermeld, te weten besloten vennootschappen, naamloze vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen en stichtingen. Bronnen: Burgerlijk Wetboek Boek 2 en Kamer van Koophandel. <https://ondernemersplein.kvk.nl/overzicht-rechtsvormen/>.

<sup>135</sup> Kamer van Koophandel (2020). Zie: [www.kvk.nl/download/SchemaRechtsvormen\\_tcm109-389297.pdf](http://www.kvk.nl/download/SchemaRechtsvormen_tcm109-389297.pdf).

Hieronder worden gegevens weergegeven over het peiljaar 2017. De gegevens zijn ook uitgevraagd voor het peiljaar 2015. De uitkomsten zijn vergelijkbaar voor beide jaren.

- In 2017 zijn in totaal 83.512 rechtspersonen opgericht in Nederland. De meeste opgerichte rechtspersonen zijn bv's, stichtingen en verenigingen.
- In 2017 waren 87.100 natuurlijke personen als bestuurder betrokken bij de oprichting van een nieuwe rechtspersoon. Het ging daarbij om 77.294 unieke natuurlijke personen, waarvan er 193 in de rol van bestuurder betrokken waren bij meer dan 50 rechtspersonen in de periode 2017-2019. Van die 193 natuurlijke personen waren 13 woonachtig buiten Nederland.
- In 2017 waren 39.169 rechtspersonen als bestuurder betrokken bij de oprichting van een nieuwe rechtspersoon. Het ging daarbij om 31.312 unieke rechtspersonen, waarvan er 185 in de rol van bestuurder betrokken waren bij meer dan 50 rechtspersonen in de periode 2017-2019. Van die 185 rechtspersonen waren 17 geregistreerd als gevestigd in Nederland, van 168 was het land van vestiging niet bekend.
- Van de 87.100 (niet-unieke) natuurlijke personen die in 2017 als bestuurder betrokken waren bij de oprichting van een rechtspersoon vervulden 1.023 personen deze functie korter dan 30 dagen. Hiervan waren 135 woonachtig buiten Nederland.
- Van de 39.169 (niet-unieke) rechtspersonen die in 2017 als bestuurder betrokken waren bij de oprichting van een rechtspersoon vervulden 596 deze functie korter dan 30 dagen. Hiervan waren 21 geregistreerd als gevestigd in Nederland, van 574 was het land van vestiging niet bekend.

### **Witwassen via handelsconstructies met goederen en/of diensten**

Handelsconstructies met goederen en/of diensten zijn methoden waarmee criminelen via internationale of nationale handel crimineel geld kunnen witwassen. Deze witwasmethode staat ook bekend als *Trade-Based Money Laundering*. De FATF omschrijft de methode als het proces van het verhullen van de opbrengsten van criminaliteit en waardevermeerdering door het gebruik van handelstransacties om zo de illegale herkomst ervan te legitimeren. Dit kan gerealiseerd worden door een onjuiste weergave van de prijs en de hoeveelheid of kwaliteit van de import of export. Een van de basistechnieken voor deze witwasmethode is volgens de FATF over- en onderfacturering van goederen of diensten.<sup>136</sup> In concreto houdt deze methode in dat twee bedrijven die met elkaar samenwerken (of in eigendom zijn van dezelfde persoon) onderling te hoge facturen toestuurt voor de levering van goederen of diensten. Bedrijf A factureert voor de levering van een bepaald product bijvoorbeeld € 10.000 terwijl dit product in feite niet meer dan € 50 kost. Bedrijf B betaalt de factuur en kan daarmee een groot crimineel bedrag een zogenaamd legitieme bestemming geven. Varianten op deze methode die ook door de FATF worden genoemd, zijn het meervoudig factureren voor dezelfde goederen of diensten, over- of onderzendingen van goederen of diensten, en valse beschrijvingen van goederen of diensten.

Er is sprake van witwassen via handelsconstructies met diensten wanneer de constructies geen betrekking hebben op producten maar op diensten, bijvoorbeeld adviezen die niet of niet volledig zijn verstrekt, waarvoor niet de werkzaamheden zijn verricht die zijn geadministreerd, of waarvoor de werkzaamheden door andere

---

<sup>136</sup> FATF (2006).

personen zijn verricht dan is geadministreerd enzovoort. Voor witwassen via handelsconstructies met diensten kunnen dezelfde witwasmethoden worden ingezet als bij het witwassen via handelsconstructies met goederen.

**Box 17 Casus 'Witwassen via handelsconstructies met goederen'\***

Uit een strafrechtelijk onderzoek blijkt een casus van export van aardappelen en uien naar West-Afrika die niet via de bank maar met contant geld zijn afgerekend. Vermoedelijk hebben Nederlandse aardappel- en uienhandelaren in de periode 2014 tot begin 2019 bijna 150 miljoen euro contant geld aangenomen van ondergrondse bankiers en geldkoeriers. Dit geld had vermoedelijk een criminele herkomst. De onderzochte handelaren gaven aan dat zij contante geldbedragen accepteerden omdat er geen goed werkend bancair systeem zou zijn met bijvoorbeeld Mauritanië. De witwasmethode werkt als volgt. Een klant in (bijvoorbeeld) Mauritanië levert geld in bij een Afrikaanse *broker* die vervolgens contact opneemt met een collega-*broker* in Nederland. Die persoon brengt – vermoedelijk crimineel – contant geld bij de Nederlandse agribedrijven. Banken accepteerden de contante stortingen uit de agrisector vanwege hun verklaring dat er aardappelen of uien voor geleverd zijn.

\* [www.om.nl/actueel/nieuws/2019/07/17/aardappel--en-uienhandel-vatbaar-voor-witwaspraktijken](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/07/17/aardappel--en-uienhandel-vatbaar-voor-witwaspraktijken).

## 5 Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de wijze waarop de preventie en bestrijding van witwassen in Nederland is georganiseerd, waarna wordt ingegaan op het beschikbare beleidsinstrumentarium om witwassen te voorkomen en tegen te gaan. In deze NRA ligt de focus op het beleidsinstrumentarium dat tot en met eind 2019 bestond. Het hoofdstuk besluit met een paragraaf waarin enkele mogelijkheden tot een versterking van de weerbaarheid worden besproken.

### 5.1 Organisatie van witwasbestrijding

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

Bij het voorkomen van witwassen in Nederland staat de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft, zie paragraaf 5.4 voor meer info) centraal. In het kader van de Wwft zijn er zes toezichthouders<sup>137</sup>:

- De Autoriteit Financiële Markten (AFM) houdt toezicht op beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen en financiële dienstverleners voor zover deze bemiddelen in levensverzekeringsovereenkomsten.
- Bureau Financieel Toezicht (BFT) houdt toezicht op (kandidaat)notarissen en toegevoegd notarissen, belastingadviseurs, registeraccountants, accountants-administratieconsulenten, en personen/instellingen die beroeps- of bedrijfsmatig daarmee vergelijkbare activiteiten verrichten zoals administratiekantoren, belastingadviseurs en bedrijfseconomische adviseurs.
- Bureau Toezicht Wwft (BTW) houdt toezicht op kopers en verkopers van goederen of bemiddelaars bij aan- en verkoop van goederen, makelaars en bemiddelaars in onroerende zaken, taxateurs van onroerende zaken, exploitanten van pandhuizen en domicilieverleners.
- De deken van de orde van advocaten in de verschillende arrondissementen houdt toezicht op advocaten die diensten verlenen die onder de Wwft vallen, waaronder advisering over het aan- en verkopen van ondernemingen, het oprichten en beheren van vennootschappen en rechtspersonen en het beheren van geld.
- De Nederlandsche Bank (DNB) houdt toezicht op financiële instellingen waaronder banken, verzekeraars, betaalinstanties, elektronisch geldinstellingen, wisselinstanties alsook op trustkantoren.
- De Kansspelautoriteit (Ksa) houdt toezicht op speelcasino's.

Op grond van de Wwft hebben de hierboven genoemde financiële instellingen en beroepsgroepen een meldplicht: zij moeten ongebruikelijke transacties melden aan FIU-Nederland en zijn verplicht onderzoek te doen naar hun cliënten (zie paragraaf 5.4 voor meer informatie). FIU-Nederland analyseert de ongebruikelijke transacties, kan deze verdacht verklaren en stelt deze daarna beschikbaar aan de diverse (bijzondere) opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Volgens FIU-Nederland kunnen verdachte transacties verschillende doelen dienen: als aanleiding voor het starten van een opsporingsonderzoek, als aantoonbare en aanvullende bewijslast in

---

<sup>137</sup> Slot & De Swart (2018).



de rechtszaal, als richtinggevend instrument bij een opsporingsonderzoek, als analysebron voor het verrichten van strategisch onderzoek en, tot slot, voor het geven van inzichten in en overzichten van regionale en nationale criminaliteitsbeelden.<sup>138</sup>

Bij de strafrechtelijke opsporing van witwassen spelen met name de financieel-economische recherche van de regionale politie-eenheden, de FIOD en de Dienst Landelijke Recherche een centrale rol. Personen die worden verdacht van witwassen, kunnen door het OM worden vervolgd om daarna eventueel te worden berecht. Het OM en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) spelen een rol bij het ontnemen van crimineel vermogen. Het aantal witwaszaken dat voor de rechter wordt gebracht fluctueert tussen 2010 en 2019 jaarlijks tussen de circa 1100 en 1500.<sup>139</sup>

Ook de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Douane Nederland hebben een belangrijke taak bij de preventie en bestrijding van witwassen. De KMar werkt op Schiphol nauw samen met de FIOD; bij verdenkingen van witwassen geeft de KMar de zaak over aan de FIOD. De Douane levert informatie aan FIU-Nederland over grensvervoer van grote aantallen liquide middelen met een waarde van € 10.000 of meer, zoals contant geld, of ongebruikelijke zendingen van liquide middelen zoals goud en cheques.

Bij de witwasbestrijding spelen ook de branche-/koepelorganisaties van de eerder genoemde financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen met een Wwft-meldplicht een rol. Gedacht kan worden aan de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), Holland Quaestor (trustkantoren), de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB), de Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants (NBA), de Nederlandse Vereniging Geld Transactie Kantoren (NVGTK) en de Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen (NVM). Ook deze organisaties informeren hun leden over bijvoorbeeld de wijze van naleving van de Wwft en/of casuïstiek van witwasmethoden waarmee hun leden te maken kunnen krijgen.

Voor de preventie en bestrijding van witwassen bestaan verschillende samenwerkingsverbanden tussen (een deel van de) genoemde partijen. In de derde expertmeeting zijn deze door experts aangemerkt als onderdeel van het beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van witwassen. In paragraaf 5.5 wordt een beknopte toelichting gegeven op de belangrijkste samenwerkingsverbanden.

## 5.2 Beschikbaar beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter voorkoming en bestrijding van witwassen omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. Het begrip 'beleidsinstrument' is echter breder op te vatten dan alleen wet- en regelgeving. Voorafgaande aan de derde expertmeeting is een longlist met beleidsinstrumenten (zie bijlage 5) door middel van een mailenquête voorgelegd aan experts, waarin zij de longlist konden aanvullen met volgens hen relevante beleids-

---

<sup>138</sup> FIU-Nederland (2019).

<sup>139</sup> Slot & De Swart (2018) en <https://www.accountant.nl/nieuws/2020/2/explosie-aantal-witwaszaken-is-betrekkelijk/>.

instrumenten. Volgens experts kunnen richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen, ook gezien worden als beleidsinstrumenten. En zoals in de vorige paragraaf al is aangegeven, zien experts samenwerkingsverbanden tussen organisaties met een rol in het versterken van de integriteit van het financiële stelsel en het tegengaan van witwassen en onderliggende criminaliteit ook als beleidsinstrument.

Aan het begin van de derde expertmeeting zijn de bevindingen van de mailenquête in gezamenlijkheid besproken. Deze bespreking heeft het volgende overzicht van het beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van witwassen opgeleverd (zie tabel 12). Een korte toelichting op ieder beleidsinstrument volgt in de daaropvolgende paragrafen.

**Tabel 12 Beleidsinstrumentarium preventie en bestrijding witwassen**

Internationale wet- en regelgeving	Nationale wet- en regelgeving	Overige beleidsinstrumenten
FATF-aanbevelingen EU anti-witwasrichtlijn Europese verordening Aangifte liquide middelen Wire Transfer Regulation 2	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme Wet op het financieel toezicht Wetboek van Strafrecht Wetboek van Strafvordering Wet toezicht trustkantoren 2018 Wet Bibob Wet controle op rechtspersonen Handelsregisterwet 2007 Fiscale wetgeving Wet op de economische delicten Meldrecht Belastingdienst 2003	Nationale samenwerkingsverbanden Internationale samenwerkings- verbanden Sectorale regelgeving en voorwaarden Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen

Een belangrijke kanttekening bij de bovenstaande tabel is dat de derde expertmeeting eind 2019 plaatsvond. Experts zijn bij hun inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium uitgegaan van de beleidsinstrumenten die *op dat moment* bestonden. Dat betekent dat zij bij hun inschatting geen rekening hebben gehouden met wet- en regelgeving en andere beleidsinstrumenten die vanaf begin 2020 zijn of worden ingevoerd. In deze NRA ligt daarom ook de focus op het beleidsinstrumentarium dat tot en met eind 2019 bestond. In de volgende paragrafen (met name in paragraaf 5.6) wordt wel nog nader ingegaan op enkele beleidsinstrumenten die vanaf 2020 zijn of worden ingevoerd.

### 5.3 Internationale wet- en regelgeving

#### FATF-aanbevelingen<sup>140</sup>

Het Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen van de FATF. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen en maatregelen ter verbetering van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de

<sup>140</sup> FATF (2012).

effectiviteit van de uitvoering van die regels. In dit kader voert de FATF periodiek een landenevaluatie uit om na te gaan in hoeverre het land tegemoetkomt aan de aanbevelingen. Voorzien is dat er in 2021-2022 voor Nederland weer zo'n landen-evaluatie wordt uitgevoerd.

#### **EU anti-witwasrichtlijn<sup>141</sup>**

Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de (wijziging van de) vierde Europese anti-witwasrichtlijn. Met deze richtlijn zijn op Europees niveau regels vastgesteld ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en het 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 Wwft (zie paragraaf 5.4). De vierde anti-witwasrichtlijn is in Nederland op 25 juli 2018 in werking getreden. De wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn, die ook bekend staat als de vijfde Europese anti-witwasrichtlijn, is medio 2018 in de EU aangenomen en wordt momenteel geïmplementeerd in Nederland. Het Implementatiewetsvoorstel is in april 2020 aangenomen in de Eerste Kamer en is op 21 mei 2020 in werking getreden.

#### **Europese verordening liquidemiddelencontrole<sup>142</sup>**

Sinds juni 2007 gelden regels over het verkeer van liquide middelen in en uit het grondgebied van de EU, die integraal deel uitmaken van het EU-kader ter preventie en bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De wetgeving verplicht alle burgers die de EU binnenkomen of verlaten en liquide middelen ter waarde van € 10.000 of meer bij zich dragen, die liquide middelen aan te geven bij de douane-autoriteiten. Eind 2018 is een herziene nieuwe verordening met geactualiseerde regels vastgesteld die in juni 2021 in werking treedt.<sup>143</sup> In de nieuwe verordening is de definitie van liquide middelen uitgebreid: niet alleen bankbiljetten maar ook liquide activa zoals cheques, reischeques, prepaidkaarten en goud vallen sindsdien onder de definitie 'liquide middelen'. Ook is de verordening vanaf dan van toepassing op liquide middelen die worden vervoerd in post-, vracht- of koerierzendingen.

#### **Wire Transfer Regulation 2 (WTR 2)<sup>144</sup>**

Sinds juni 2017 bestaat de WTR2 die betaaldienstverleners en intermediaire betaaldienstverleners verplicht om naast informatie over de betaler ook informatie over de begunstigde vast te leggen. Betaaldienstverleners moeten ervoor zorgen dat de naam en het betaalrekeningnummer van de begunstigde worden gevoegd bij geldovermakingen. Daarnaast zijn de verplichtingen ten opzichte van de eerdere WTR1 aangescherpt voor betaalproducten die anoniem te gebruiken of niet persoonsgebonden zijn.

---

<sup>141</sup> Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

<sup>142</sup> Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

<sup>143</sup> [www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/10/02/controls-on-cash-entering-and-leaving-the-eu-council-adopts-regulation/#](http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/10/02/controls-on-cash-entering-and-leaving-the-eu-council-adopts-regulation/#).

<sup>144</sup> Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

## 5.4 Nationale wet- en regelgeving<sup>145</sup>

### **Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)**<sup>146</sup>

De Wwft beoogt het gebruik van het financieel stelsel voor witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen door een aantal verplichtingen op te leggen aan financiële instellingen en een groot aantal beroepsgroepen (in paragraaf 5.1 staat een beknopt overzicht van het type instellingen en beroepsgroepen). Allereerst zijn deze partijen verplicht onderzoek te doen naar hun cliënten. Onderdeel van het cliëntenonderzoek is onder meer het identificeren van de cliënt en het verifiëren van diens identiteit, het identificeren van de UBO en het nemen van maatregelen om diens identiteit te verifiëren. Ten tweede zijn deze instellingen verplicht ongebruikelijke transacties te melden bij FIU-Nederland. Het melden van ongebruikelijke transacties gebeurt aan de hand van objectieve en subjectieve indicatoren. Een voorbeeld van een objectieve indicator is 'contante wisseltransacties met een waarde van € 10.000 of meer', de subjectieve indicator is 'transacties waarbij een aanleiding bestaat bij een instelling om te veronderstellen dat deze verband kunnen houden met witwassen of het financieren van terrorisme'. De Wwft schrijft een risicogebaseerde aanpak voor: 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)**<sup>147</sup>

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'<sup>148</sup> op financiële ondernemingen uit te oefenen en beslissingen te nemen over de toelating van financiële ondernemingen tot de financiële markten. AFM heeft tot taak het 'gedragstoezicht'<sup>149</sup> op financiële markten uit te oefenen en beslissingen te nemen over de toelating van financiële ondernemingen tot die markten. De Wft bepaalt onder andere dat instellingen moeten zorgen voor een integere en beheerste bedrijfsvoering. Daarnaast zorgt de Wft voor een toets op geschiktheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepalers.

---

<sup>145</sup> Naast de hieronder opgenomen nationale wet- en regelgeving noemden de experts ook de Wet op de Kansspelen i.c.m. de nog niet geïmplementeerde Wet Kansspelen Op Afstand. Aangezien witwassen via kansspelen niet behoort tot de witwasmethoden die geïdentificeerd zijn als witwasmethode met de grootste potentiële impact, wordt de Wet op de Kansspelen hier niet beschreven. Ook het Burgerlijk Wetboek (BW) die in de mailenquête werd benoemd, wordt hier niet behandeld omdat tijdens de derde expertmeeting bleek dat het BW slechts zeer beperkt te verbinden is aan de geïdentificeerde witwasmethoden met de grootste potentiële impact die in deze NRA centraal staan. Wel komt het BW in paragraaf 5.7 nog kort aan de orde bij de bespreking van mogelijkheden om de weerbaarheid tegen witwassen bij stichtingen te vergroten.

<sup>146</sup> Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

<sup>147</sup> Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

<sup>148</sup> Prudentieel toezicht is gericht op de soliditeit van financiële ondernemingen en het bijdragen aan de stabiliteit van de financiële sector.

<sup>149</sup> Gedragstoezicht richt zich op ordelijke en transparante financiële marktprocessen, zuivere verhoudingen tussen marktpartijen en zorgvuldige behandeling van cliënten.

### **Wetboek van Strafrecht (WvSr) en Wetboek van Strafvordering (WvSv)**<sup>150</sup>

WvSr bepaalt wat de strafbare feiten zijn en welke straffen ervoor kunnen worden uitgesproken. Het WvSv bepaalt hoe strafbare feiten vervolgd worden. Sinds 6 december 2001 is witwassen een zelfstandig strafbaar delict waarbij veroordeling voor een gronddelict, zoals drugshandel, niet nodig is. De volgende vormen van witwassen zijn opgenomen in het WvSr:

- 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 (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 2018 (Wtt 2018)**<sup>151</sup>

De Wtt 2018 is op 1 januari 2019 in werking getreden en vervangt de eerdere Wet toezicht trustkantoren. De Wtt 2018 is primair gericht op de bevordering van de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel. De wet stelt eisen aan de bedrijfsvoering en organisatie van trustkantoren en aan het cliëntenonderzoek dat trustkantoren verrichten. Daarnaast zorgt de wet voor een toets op geschiktheid en betrouwbaarheid van de beleidsbepalers van trustkantoren. De trustkantoren die voldoen aan de genoemde eisen, krijgen van DNB een vergunning. Zonder vergunning is het verboden in of naar Nederland trustdiensten te verrichten.

### **Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob)**<sup>152</sup>

De Wet Bibob is een 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. De Wet Bibob beoogt te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert en beschermt de concurrentiepositie van bonafide ondernemers.

### **Wet controle op rechtspersonen**<sup>153</sup>

Het doel van de Wet controle op rechtspersonen is het voorkomen en bestrijden van misbruik door rechtspersonen. Met de wet heeft Nederland een systeem van doorlopende controle van rechtspersonen. Dit is een zogenoemde integriteitstoets van de rechtspersoon, de bestuurders en andere bij de rechtspersoon betrokken personen en bedrijven die kan uitmonden in een risicomelding. Hiernaast kunnen toezichthoudende, handhavende en/of opsporingsinstanties voor rechtspersonen

---

<sup>150</sup> Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

<sup>151</sup> Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

<sup>152</sup> Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

<sup>153</sup> Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

een netwerktekening aanvragen. De netwerktekening brengt de onderlinge relevante relaties tussen de bevroegde rechtspersoon en andere (natuurlijke en rechts-) personen en/of bedrijven alsmede de relevante faillissementen en ontbindingen in kaart. Het toezicht wordt uitgevoerd door de afdeling TRACK van Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De Wet controle op rechtspersonen draagt bij aan een structurele aanpak van financieel-economische criminaliteit. Door rechtspersonen doorlopend te controleren op mogelijk misbruik, worden toezichthoudende, opsporingsinstanties en/of andere handhavende instanties in de gelegenheid gesteld adequater op te treden.<sup>154</sup>

#### **Handelsregisterwet 2007**<sup>155</sup>

De Handelsregisterwet 2007 – die in werking trad op 1 januari 2008 – bevat bepalingen omtrent de verplichte inschrijving in het Handelsregister bij de Kamer van Koophandel. Deze verplichting geldt niet alleen voor ondernemingen maar ook voor alle Nederlandse privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen alsmede hun vestigingen. Het UBO-register gaat deel uitmaken van het Handelsregister, waardoor het onder het beheer van de Kamer van Koophandel valt. De aanvankelijk geplande invoering van het UBO-register op 10 januari 2020 is uitgesteld omdat het wetsvoorstel nog niet door de Eerste Kamer is aangenomen. De implementatie is nu later in 2020 voorzien (zie paragraaf 5.6 voor meer informatie over het UBO-register).

#### **Fiscale wetgeving**

Fiscale wetgeving kan een bijdrage leveren aan de preventie en repressie van witwassen. Fiscale fraude, een gronddelict van witwassen, wordt door middel van fiscale wetgeving tegengegaan. Verder controleert de Belastingdienst op basis van fiscale wetgeving op onverklaarbaar vermogen.

#### **Wet op de economische delicten (WED)**<sup>156</sup>

De WED is een kaderwet waarin alle economische delicten staan beschreven. Bepaalde overtredingen van de Wwft, Wft, Wtt 2018 en de Handelsregisterwet 2007 zijn aangemerkt als een economisch delict.

#### **Meldrecht Belastingdienst 2003**<sup>157</sup>

Sinds 2003 hebben overheidsinstellingen zoals de Belastingdienst en de Douane het recht ongebruikelijke transacties te melden bij FIU-Nederland, toentertijd nog aangeduid als Meldpunt Ongebruikelijke Transacties.

## **5.5 Overige beleidsinstrumenten**

### **Nationale samenwerkingsverbanden**

Voor de preventie en bestrijding van witwassen zijn verschillende samenwerkingsverbanden opgericht. In de derde expertmeeting zijn deze door experts ook aangemerkt als onderdeel van het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van witwassen. Het *'Plan van aanpak witwassen'* van juni 2019 besteedt aan deze

---

<sup>154</sup> Justis (2017).

<sup>155</sup> Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

<sup>156</sup> Zie literatuurlijst voor formele titels en vindplaats van wet- en regelgeving.

<sup>157</sup> Belastingdienst (2004).

samenwerkingsverbanden ook uitgebreide aandacht.<sup>158</sup> Door middel van een intensivering van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen publieke partijen en tussen private en publieke partijen wordt beoogd de effectiviteit te verhogen van enerzijds de poortwachtersfunctie die de instellingen vervullen die onder Wwft-toezicht vallen en anderzijds de uitvoering van het toezicht zelf. In het 'Plan van aanpak witwassen' is een groot aantal initiatieven benoemd. Hieronder volgt een beknopte toelichting op de belangrijkste samenwerkingsverbanden:

- *Financieel Expertise Centrum (FEC)*. Het FEC is een samenwerkingsverband van de AFM, DNB, het OM, de Nationale Politie, FIU-Nederland, de FIOD en de Belastingdienst. Hun gezamenlijke doel is het versterken van de integriteit van de financiële sector door middel van het uitwisselen van informatie en het delen van inzichten, kennis en vaardigheden. Tussen het FEC en banken bestaan ook samenwerkingsverbanden: onder meer de FEC-PPS en de Pilot Serious Crime Taskforce.
- *Anti Money Laundering Centre (AMLC)*. Het AMLC, opgericht door de FIOD, is een platform waar partijen die betrokken zijn bij de witwasbestrijding, kennis en ervaringen kunnen delen en operationeel kunnen samenwerken. Dit vindt plaats op drie niveaus, namelijk het uitvoeren van concrete projecten, het delen en verkrijgen van kennis en expertise en het verzamelen en analyseren van data.
- *infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV)*. iCOV is een samenwerkingsverband van de Belastingdienst, Douane, de Nationale Politie, OM, FIOD, Rijksrecherche, FIU-Nederland, bijzondere opsporingsinstanties van de Inspectie Leefomgeving en Transport, de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit en de Inspectie SZW. Daarnaast nemen CJIB, DNB, de Autoriteit Consument en Markt en het Commissariaat voor de Media deel. 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.
- *Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's)*. Er zijn tien RIEC's in Nederland opgericht met het oog op de bestrijding van de georganiseerde, ondernemende criminaliteit. Deze organisaties verbinden de informatie, expertise en krachten van verschillende overheidsinstanties, zoals gemeenten, provincies, het OM, de Nationale Politie, de Belastingdienst, de Belastingdienst/Toeslagen, de Douane, de FIOD, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de KMar en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) heeft een ondersteunende en faciliterende rol.
- *Integrale Afpakteams*. In de Integrale Afpakteams kan de politie samenwerking zoeken met partijen als het OM, de FIOD, de Belastingdienst en gemeenten. De Integrale Afpakteams proberen door bundeling van de gezamenlijke kennis, geld en vermogen met een criminele oorsprong af te pakken via de strafrechtelijke, fiscale en bestuurlijke weg.
- *Commissie Meldplicht van ongebruikelijke transacties*. De Commissie Meldplicht van ongebruikelijke transacties komt tweemaal per jaar bijeen. Branche-/koepelorganisaties van meldingsplichtige instellingen, Wwft-toezichthouders, het OM en FIU-Nederland voeren met vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid overleg onder meer over ontwikkelingen in het nationaal beleid ter preventie en repressie van witwassen en terrorismefinanciering, de inrichting en uitvoering van de meldplicht en de vaststelling van de indicatoren aan de hand waarvan wordt beoordeeld of een transactie dient te worden aangemerkt als een ongebruikelijke transactie.

---

<sup>158</sup> Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019).

### **Internationale samenwerkingsverbanden**

In het 'Plan van aanpak witwassen' wordt eveneens ingegaan op de bestaande internationale samenwerkingsverbanden.<sup>159</sup> FIU-Nederland, opsporingsdiensten en het OM hebben veelvuldig contact met buitenlandse partners op het terrein van de aanpak van witwassen of daaraan verbonden terreinen zoals de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Er vindt informatiedeling met buitenlandse partners plaats via bijvoorbeeld de kanalen van de Egmont Group en FIU.net, Interpol, Europol, Eurojust en Camden Asset Recovery Inter Agency Network (CARIN). Gezamenlijke initiatieven met buitenlandse partners worden opgepakt onder meer binnen de European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT), het Anti-Money laundering Operational Network (AMON) en het platform Joint Chiefs of Global Tax Enforcement (J5) en het daarin onder gebrachte internationale systeem voor het matchen van data, Financial Criminal Investigations Net (FCI-Net).

Daarnaast wordt internationaal samengewerkt in Europese en andere internationale rechtshulp. Ook worden multilaterale en bilaterale contacten met verschillende landen onderhouden. In diverse landen zijn liaisonofficiers van de politie en de KMar alsmede liaison-magistraten van het OM geplaatst die onder meer tot taak hebben samenwerking te bevorderen bij Nederlandse strafrechtelijke onderzoeken, bijvoorbeeld door de uitvoering van Nederlandse rechtshulpverzoeken te begeleiden. Ten slotte zijn de toezichthouders, waaronder DNB en AFM, actief in internationale samenwerkingsverbanden, zoals de European Supervisory Authority Anti-Money Laundering Committee (vanaf 1 januari 2020 is dit het AMLSC), de International Association of Insurance Supervisors en de Bazelse Comité van Banktoezichthouders.

### **Sectorale regelgeving en voorwaarden**

Binnen sectoren kan ook sprake zijn van regelgeving en voorwaarden die een rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van witwassen via hun sector. Zo hebben Nederlandse banken algemene bankvoorwaarden waarin de omgangsregels tussen banken en hun klanten staan beschreven. Alle banken die zijn aangesloten bij de NVB, gebruiken dezelfde algemene bankvoorwaarden. Banken kunnen op basis hiervan, indien nodig, klanten uitsluiten. De financiële sector in Nederland heeft nog een ander instrument dat een rol kan spelen bij de preventie en/of repressie van witwassen, namelijk de Externe Verwijzingsapplicatie (EVA), het gezamenlijke fraudepreventiesysteem van de NVB en de Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland (VFN). Het EVA-register verbindt de frauderegisters van de aangesloten organisaties met elkaar en mag door banken die lid zijn van de NVB, onderling gedeeld worden.

### **Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen**

Een ander type beleidsinstrument dat in de mailenquête en de derde expertmeeting genoemd werd, zijn de richtlijnen en handreikingen die door onder meer de FATF, de Wwft-toezichthouders en branche- of beroepsorganisaties zijn opgesteld. Ook indicatoren en typologieën wat betreft witwasmethoden van onder meer de FATF, The Wolfsberg Group<sup>160</sup> en FIU-Nederland worden door experts als beleidsinstrument gezien. Tot slot zien experts beleidsplannen van de overheid ook als instrument bij de witwasbestrijding, bijvoorbeeld het eerder genoemde 'Plan van

---

<sup>159</sup> Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019).

<sup>160</sup> The Wolfsberg Group is een non-gouvernementele organisatie van dertien globaal opererende bank, die als doel heeft om standaarden voor de financiële sector te ontwikkelen wat betreft beleid gericht op het tegengaan van witwassen en terrorismefinanciering.



aanpak witwassen' van juni 2019 en de 'Veiligheidsagenda 2019-2022' waarin de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie staan vermeld.

Hiernaast zijn er initiatieven ontplooid zoals de FEC Academy en soortgelijke seminars om de kennis over het (tegengaan van) witwassen actueel te houden. Ten slotte kunnen de publicaties worden vermeld die zijn gericht op het bevorderen van het bewustzijn en informatieverstrekking, onder andere door FIU-Nederland, het FEC en AMLC.

## 5.6 Verbetermogelijkheden weerbaarheid

Bij veel van de grootste witwasdreigingen is het zogeheten AIO-principe van toepassing. Dit AIO-principe werd al in de eerste Nederlandse NRA geïdentificeerd. Het betreft witwasmethoden die een of meer van de volgende drie componenten bevatten:

- Anonimiteit: de witwasmethode verhuult de identiteit van de witwassende crimineel;
- Internationaal: de witwasmethode heeft een internationaal karakter en wordt via of vanuit het buitenland ingezet;
- Ongereguleerd: de witwasmethode heeft betrekking op c.q. wordt ingezet in een ongereguleerde sector.

Bij witwasmethoden waarvoor het AIO-principe in grote mate geldt, is sprake van een relatief lage weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium (zie ook hoofdstuk 6). Om de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium te versterken zou (onder meer) moeten worden ingezet op het beperken van de mogelijkheden dat de AIO-elementen zich voordoen. Het 'Plan van aanpak witwassen' van juni 2019 bevat allerlei maatregelen waarmee de overheid de preventie en repressie van witwassen vanaf 2020 verder wil verbeteren. Verschillende van deze maatregelen sluiten in meer of mindere mate aan op het tegengaan van de AIO-elementen van de in deze NRA geïdentificeerde grootste witwasdreigingen.

### Anonimiteit

Om de mate van anonimiteit waarmee witwasmethoden kunnen plaatsvinden te beperken, wordt in 2020 het UBO-register in werking gesteld. In dit register worden UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten geregistreerd. Dit register wordt onderdeel van het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. De verplichting om de UBO te registreren geldt voor een groot deel van de juridische entiteiten in het handelsregister. Dit betreft onder meer bv's, nv's, stichtingen, verenigingen, coöperaties, cv's en vennootschappen onder firma's (vof's). De verplichting geldt dus niet voor (onder meer) verenigingen van eigenaren. Er zal ook een UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies worden ingevoerd. Beoogd wordt dat de UBO's van de juridische constructie geregistreerd worden bij alle trusts en soortgelijke juridische constructies (1) waarvan de beheerder woonachtig of gevestigd is in Nederland of (2) waarvan de beheerder buiten de EU woonachtig of gevestigd is en namens de trust of soortgelijke juridische constructie in Nederland een zakelijke relatie aangaat of onroerend goed verwerft.<sup>161</sup> Het ontwerp van deze Implementatiewet is op 17 april 2020 in consultatie gebracht.

---

<sup>161</sup> Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019).

### **Internationaal**<sup>162</sup>

Verschillende geïdentificeerde witwasdreigingen kenmerken zich door een sterke internationale component. Voorbeelden zijn 'witwassen via handelsconstructies met diensten', 'witwassen via handelsconstructies met goederen' en 'witwassen via offshore vennootschappen'. Voor een effectieve preventie en repressie van witwasmethoden 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. In paragraaf 5.5 kwam al aan bod dat FIU-Nederland, opsporingsdiensten en het OM veelvuldig contact hebben, informatie delen en gezamenlijk initiatieven ontplooiën met buitenlandse partners op het terrein van de aanpak van witwassen.

### **Ongereguleerd**<sup>163</sup>

Enkele van de grootste witwasdreigingen hebben betrekking op c.q. worden ingezet in ongereguleerde sectoren. Voorbeelden zijn de dreigingen 'witwassen via ondergronds bankieren' en 'witwassen via virtuele valuta's'. Met betrekking tot de laatstgenoemde dreiging vindt naar verwachting vanaf 2020 een versterking van de weerbaarheid plaats. Per inwerkingtreding van de Implementatiewet wijziging vierde anti-witwasrichtlijn in 2020 moeten aanbieders van cryptodiensten voldoen aan de vereisten van de Wwft en moeten zij dus net als andere Wwft-meldingsplichtige instellingen cliëntenonderzoek verrichten en ongebruikelijke transacties melden bij FIU-Nederland. Daarnaast gelden vereisten ten aanzien van de (inrichting) van het bedrijf: aanbieders van cryptodiensten moeten hun processen op orde hebben zodat zij de genoemde vereisten op adequate wijze op bestaande en nieuwe klanten kunnen toepassen.<sup>164</sup>

Het '*Plan van aanpak witwassen*' benoemt mogelijkheden voor verdere regulering van cryptodiensten. Er moet toezicht komen op het wisselen van twee (of meer) crypto's (crypto-naar-crypto) en op financiële dienstverleners die nieuwe crypto's uitgeven c.q. diensten aanbieden ten behoeve van een Initial Coin Offering (ICO). Een ICO is een vorm van crowdfunding om kapitaal aan te trekken, vaak met behulp van virtuele valuta's.<sup>165</sup>

De mogelijkheid bestaat dat de aanscherping van beleidsmaatregelen leidt tot een verplaatsing naar de illegaliteit of naar (nog) ongereguleerde sectoren. Om nader zicht op een van de verschijningsvormen van dit mogelijke waterbedeefte te krijgen is in de '*Kamerbrief voortgang plan van aanpak witwassen*' aangekondigd dat een onderzoek wordt opgezet naar illegale vormen van trustdienstverlening.<sup>166</sup>

---

<sup>162</sup> Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019).

<sup>163</sup> Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019).

<sup>164</sup> [www.toezicht.dnb.nl/2/50-237939.jsp](http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-237939.jsp).

<sup>165</sup> AFM omschrijving van ICO's. ICO's zijn een manier voor ondernemingen – meestal startups – om de ontwikkeling van diensten te financieren. Door het gebruik van blockchaintechnologie geeft de aanbieder tijdens een ICO digitale tokens uit. ICO's zijn inherent grensoverschrijdend: in principe kan iedereen met toegang tot internet en een digitale wallet de tokens kopen. De aangeboden tokens kunnen soms in euro's of dollars worden aangekocht maar vaker met bekende crypto's, zoals Bitcoin of Ethereum. <https://www.afm.nl/nl-professionals/onderwerpen/ico>.

<sup>166</sup> Ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid (2020).

### **Beleidsinstrumenten die vanaf 2020 worden ingezet<sup>167</sup>**

Een onderdeel in het '*Plan van aanpak witwassen*' vormt de vergroting van de transparantie bij stichtingen. Dit moet helpen financieel-economisch misbruik van stichtingen tegen te gaan. Het gaat bijvoorbeeld om gevallen waarbij kwaadwillenden de stichtingsvorm inzetten als vehikel om belasting- of (faillissements-) fraude te plegen, voor het witwassen van geld of voor het ontplooiën van andere criminele activiteiten. Op grond van het Burgerlijk Wetboek zijn stichtingen reeds verplicht om een balans en staat van baten en lasten op te stellen. Het concept wetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties wijzigt het Burgerlijk Wetboek waardoor alle stichtingen verplicht worden om deze interne financiële stukken te deponeren bij de Kamer van Koophandel.<sup>168</sup>

Ten aanzien van witwasdreigingen waarbij contant geld een rol speelt (of kan spelen), bestaan er enkele plannen die de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium verder kunnen versterken. Er wordt op dit moment gewerkt aan de wet plan van aanpak witwassen, die in december 2019 in consultatie is gebracht. Door middel van dit wetsvoorstel wordt er onder andere in Nederland een verbod ingevoerd op contante betalingen vanaf een bedrag van € 3.000 voor beroeps-/bedrijfsmatige kopers of verkopers van goederen (handelaren). Dit verbod vervangt de huidige Wwft-verplichtingen die gelden bij contante betalingen bij een bedrag van € 10.000 of meer voor beroeps-/bedrijfsmatig handelende kopers of verkopers van goederen. Daarnaast zet de Nederlandse overheid zich in voor het afschaffen van het 500-eurobiljet. Via DNB wordt bij de ECB gepleit voor een einddatum waarop het 500-eurobiljet permanent uit de omloop wordt gehaald. Daarnaast gaat de overheid in het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB) aankaarten hoe de acceptatie van het 500-eurobiljet, zolang dit nog in omloop is, kan worden beperkt.<sup>169</sup> Met betrekking tot 'witwassen via fysieke verplaatsing van contant geld' wordt de rol van de Douane naar verwachting vanaf juni 2021 versterkt. Nu is deze organisatie alleen bevoegd controles uit te voeren in het geval dat liquide middelen een EU-buitengrens passeren. De Algemene Douanewet is in 2020 gewijzigd waardoor er voor de Douane ook een wettelijke basis komt voor toezicht op het intra-EU-verkeer en het verkeer in het binnenland. Hierdoor kan de Douane in het derdelandenverkeer niet alleen op liquide middelen maar ook op andere waardevolle goederen, zoals sieraden, dure horloges, edelstenen en antiek, en op documenten die duiden op vermogensbestanddelen, controleren.

Ten aanzien van de witwasdreigingen die betrekking hebben op offshore vennootschappen en constructies bij trustkantoren is op 9 april 2020 een wetsvoorstel in consultatie gebracht dat drie verboden voor trustkantoren bevat: (1) een algeheel verbod voor het aanbieden van doorstroomvennootschappen, (2) een verbod om diensten te verlenen aan cliënten, doelvennootschappen of UBO's van cliënten of doelvennootschappen die gevestigd zijn of hun zetel hebben in een derde hoog risicoland en (3) een verbod om diensten te verlenen aan cliënten, doelvennootschappen of UBO's van cliënten of doelvennootschappen die gevestigd zijn of hun zetel hebben in een land die op de lijst staat van non-coöperatieve landen op belastinggebied.

---

<sup>167</sup> De hier voorliggende NRA richt zich op de periode tot en met 2019. De hieronder weergegeven beleidsinstrumenten en andere initiatieven zijn dus niet meegenomen bij de bepaling van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Zie paragraaf 6.2.

<sup>168</sup> Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019).

<sup>169</sup> Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019).

Een andere ontwikkeling die de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium kan versterken, is de beoogde nadere samenwerking tussen vijf Nederlandse banken. In september 2019 werd bekend dat ABN-AMRO, ING, Rabobank, Triodos Bank en de Volksbank een organisatie willen oprichten die betalingstransacties gaat monitoren: Transactie Monitoring Nederland. De banken gaan onderzoeken of dat haalbaar is en hoe de technische en juridische problemen hierbij kunnen worden opgelost. Zij werken hierbij nauw samen met de overheid. Het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen (zie hierboven) bevat wetgeving om dit initiatief mogelijk te maken. Het is de bedoeling dat andere banken zich later bij dit initiatief kunnen aansluiten.<sup>170</sup>

### **Verdere verbetermogelijkheden**

In de derde expertmeeting is ook gesproken over hoe de preventie en bestrijding van witwassen – naast genoemde plannen – nog verder verbeterd kan worden. De belangrijkste verbetermogelijkheid heeft betrekking op de informatiedeling tussen partijen die betrokken zijn bij de preventie en/of bestrijding van witwassen. Hoewel het op basis van bestaande wetgeving – zoals de Wet Politiegegevens – en via bepaalde samenwerkingsverbanden – zoals het FEC – mogelijk is om bepaalde informatie met elkaar uit te wisselen, kan de informatiedeling tussen publieke partijen verder verbeterd worden. Mogelijk kan de Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden – indien deze in de toekomst aangenomen wordt door de Eerste Kamer – hierbij een positieve rol spelen. Het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen (zie hierboven) bevat daarnaast wetgeving die de mogelijkheden uitbreidt voor het uitwisselen van transactiegegevens tussen Wwft-instellingen.

Naast een verbeterde informatiedeling op nationaal niveau gaven experts aan dat het ook belangrijk is om de informatiedeling op internationaal niveau verder te versterken. In het onderzoek zijn signalen opgevangen dat hierop ook initiatieven worden ontplooid, bijvoorbeeld een versterking van de positie van European Banking Authority (EBA) en binnen Europol de oprichting van het European Financial and Economic Crime Centre (EFECC). Gezien het feit dat veel van de in deze NRA geïdentificeerde grootste witwasdreigingen een internationaal element (kunnen) hebben, lijkt blijvende aandacht hiervoor van groot belang.

---

<sup>170</sup> [www.nvb.nl/nieuws/nederlandse-banken-bundelen-krachten-tegen-witwassen/](http://www.nvb.nl/nieuws/nederlandse-banken-bundelen-krachten-tegen-witwassen/).

## 6 Grootste witwasrisico's in Nederland

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van de tweede en derde expertmeeting. In de tweede expertmeeting hebben experts de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen aan de hand van een Multi Criteria Analyse (MCA) ingeschat. De resultaten daarvan worden beschreven in paragraaf 6.1. In de derde expertmeeting hebben experts voor de vijftien grootste witwasdreigingen (zie hoofdstuk 4) een inschatting gemaakt van de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium (zie hoofdstuk 5), ofwel de mate waarin dat de potentiële impact van de witwasdreigingen tegengaat. De resultaten daarvan worden beschreven in paragraaf 6.2. In de slotparagraaf worden de expertinschattingen van de potentiële impact en de weerbaarheid samengebracht. Het resultaat daarvan is een lijst van de vijftien grootste witwasrisico's in Nederland, geordend naar het niveau van hun resterende potentiële impact.

### 6.1 Inschatting van potentiële impact van grootste witwasdreigingen

Nadat witwasexperts in de tweede expertmeeting de definitieve lijst van vijftien grootste witwasdreigingen hadden vastgesteld, hebben zij de potentiële impact van die dreigingen ingeschat aan de hand van een MCA. Als eerste stap in de MCA is de experts gevraagd een gewicht toe te kennen aan de verschillende criteria waarmee de MCA is opgebouwd. Daarmee werd duidelijk welke criteria belangrijker en minder belangrijk werden geacht door de experts bij het vaststellen van de potentiële impact van de dreigingen (zie tabel 13). Volgens de experts zijn 'verslechtering stabiliteit financiële stelsel' en 'ondermijning gezag en rechtsorde' de belangrijkste criteria (score 8) voor het meten van de impact die de witwasdreigingen kunnen hebben. 'Vermindering subjectieve/objectieve veiligheid' is het minst belangrijke criterium (score 6). De criteriumgewichten zijn afgerond in gehele getallen omdat de gebruikte MCA-software gebruikmaakt van criteriumgewichten in gehele getallen.<sup>171</sup> De criteriumgewichten zijn in twee rondes bepaald; na de eerste inschatting volgde een plenaire bespreking, waarna de experts in de tweede ronde de definitieve inschatting van de criteriagewichten maakten.

**Tabel 13 Toegekende gewichten criteria MCA**

Criteria	Gemiddelde score (op een schaal van 0-10)
Verslechtering stabiliteit financiële stelsel	8
Ondermijning gezag en rechtsorde	8
Aantasting reguliere economie	7
Ontregeling maatschappelijke orde	7
Inbreuk imago Nederland in buitenland	7
Vermindering subjectieve/objectieve veiligheid	6

Vervolgens hebben de experts per witwasdreiging en per criterium een inschatting van de mogelijke gevolgen van de dreigingen op de zes criteria gemaakt (op een

<sup>171</sup> Er is gebruikgemaakt van de MCA-module die deel uitmaakt van de standaard software van GDR aanbieder Spilter.

schaal van 0 tot en met 100). De experts is gevraagd om *geen* inschatting te maken indien zij voor één of meerdere witwasdreigingen zichzelf hiertoe niet in staat achtten. Na een eerste inschattingsronde vond een uitvoerige plenaire bespreking van de resultaten plaats. Hierna kregen de experts de mogelijkheid om – in het geval dat de plenaire bespreking hen tot nieuwe inzichten had gebracht – de eerdere inschatting aan te passen in een tweede inschattingsronde. De resultaten van de tweede, uiteindelijke inschatting van de potentiële impact wordt weergegeven in tabel 14.

De tabel laat zien dat de inschattingen van de potentiële impact van de meeste van de vijftien grootste witwasdreigingen redelijk dicht bij elkaar liggen, met zowel een uitschieter naar boven als een uitschieter naar beneden. De witwasdreiging met de grootste potentiële impact (score 66 van de 100) is 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken'. 'Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld' scoort qua potentiële impact het laagst (score 40 van de 100). De overige dertien witwasdreigingen hebben een potentiële impact van 49 tot en met 57.

**Tabel 14 Potentiële impact van de grootste witwasdreigingen**

Dreigingen	Gemiddelde potentiële impact (schaal van 0-100)	Aantal experts
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	66,1	15
Witwassen via constructies bij trustkantoren	57,2	15
Witwassen via offshore vennootschappen	57,2	15
Witwassen via rechtsvormen	56,7	15
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	55,8	14
Witwassen via handelsconstructies met diensten	55,2	14
Witwassen via inzet van tussenpersonen	54,0	13
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	54,0	14
Witwassen via handelsconstructies met goederen	53,0	15
Witwassen via ABC-transacties	52,7	15
Witwassen via loan back constructies	51,5	15
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	51,2	15
Witwassen via virtuele valuta's	50,6	15
Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	48,9	14
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	39,6	15

## 6.2 Inschatting van weerbaarheid van beschikbaar beleidsinstrumentarium

In de derde expertmeeting is aan de vijftien deelnemende experts gevraagd om voor de vijftien grootste witwasdreigingen een inschatting te maken van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten de potentiële impact van de dreigingen tegengaat. Per witwasdreiging kon een score van 0 tot 100 worden toebedeeld, waarbij geldt: hoe hoger de score, hoe hoger de weerbaarheid. Aan de experts is gevraagd om *geen* inschatting van de weerbaarheid te maken indien zij van oordeel waren dat ze de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium voor het tegengaan van de witwasdreigingen niet goed konden inschatten, bijvoorbeeld omdat ze de mogelijke impact van de dreiging onvoldoende konden overzien of wanneer ze zichzelf onvoldoende op de hoogte achtten van de strekking en/of uitvoering van het beleidsinstrumentarium.

Na een eerste inschattingronde vond een uitvoerige plenaire bespreking van de resultaten plaats. Hierna kregen de experts de mogelijkheid om – in het geval dat de plenaire bespreking tot nieuwe inzichten had geleid bij hen – de eerdere inschatting aan te passen in de tweede inschattingronde. De resultaten van de tweede (definitieve) inschatting van de weerbaarheid worden weergegeven in tabel 15. De tabel laat zien dat de experts bij elf van de vijftien grootste witwasdreigingen gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om geen weerbaarheidsschatting te maken. Bij de dreiging ‘witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen’ schatten elf van de aanwezige experts de weerbaarheid in en maakten vier experts geen weerbaarheidsschatting.

**Tabel 15 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per witwasdreiging**

Dreigingen	Gemiddelde weerbaarheid (schaal van 0-100)	Aantal experts
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	64,1	15
Witwassen via constructies bij trustkantoren	51,6	15
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	51,4	11
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	48,1	14
Witwassen via rechtsvormen	44,4	14
Witwassen via ABC-transacties	44,1	14
Witwassen via inzet van tussenpersonen	43,6	14
Witwassen via loan back constructies	43,3	12
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	34,6	14
Witwassen via handelsconstructies met goederen	33,4	15
Witwassen via offshore vennootschappen	32,5	13
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	29,9	14
Witwassen via handelsconstructies met diensten	27,7	13
Witwassen via virtuele valuta's	20,1	14
Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	18,9	15
Gemiddelde over de 15 grootste witwasdreigingen	39,1	

Bij één witwasdreiging scoort de weerbaarheid boven de 60, namelijk bij ‘witwassen via girale transacties bij vergunde banken’ (score 64,1). Dit betekent dat de mitigerende werking van het totale beschikbare beleidsinstrumentarium – volgens experts – bij deze witwasdreiging relatief groot is. Deze score houdt in dat 64,1% van de ingeschatte potentiële impact van deze witwasdreiging wordt tegengegaan.

Andere witwasdreigingen waarbij het beschikbare beleidsinstrumentarium volgens experts een relatief hoge weerbaarheid kent, zijn ‘witwassen via constructies bij trustkantoren’ (score 51,6) en ‘witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen’ (score 51,4). Een belangrijke opmerking hierbij is dat de experts de weerbaarheid bij deze twee dreigingen hoog hebben ingeschat omdat zij daarbij uitgingen van *vergunde instellingen gevestigd in Nederland*. De weerbaarheid tegen witwassen via constructies met (in het buitenland gevestigde) offshore vennootschappen valt dan ook veel lager uit (score 32,5).

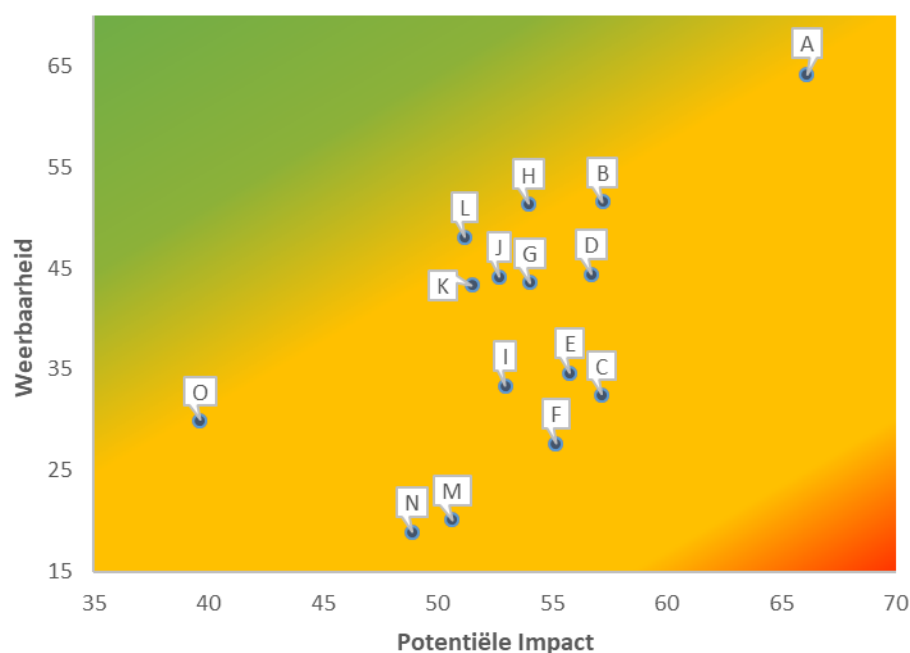
Bij twee witwasdreigingen ligt de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium relatief laag, te weten bij de dreigingen ‘witwassen via virtuele valuta’ (score 20,1) en ‘witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners’ (score 18,9). Dit houdt dus in dat het totale beschikbare beleidsinstrumentarium dat

tot en met 2019 beschikbaar was – volgens experts – deze witwasdreiging slechts in relatief beperkte mate tegengaat.

### 6.3 Grootste witwasrisico's in Nederland

Figuur 2 brengt de expertinschattingen voor potentiële impact (tweede expertmeeting) en weerbaarheid (derde expertmeeting) op de vijftien witwasdreigingen samen. Risicovol zijn de dreigingen met een hoge potentiële impact en een lage weerbaarheid. Uit de figuur blijkt dat deze risicovolle combinatie voor de vijftien witwasdreigingen die in deze NRA centraal staan, niet voorkomt.

**Figuur 2 Potentiële Impact afgezet tegen Weerbaarheid voor de 15 grootste witwasdreigingen**



- |   |  |
|---|--|
| A Girale transacties bij vergunde banken        | I Handelsconstructies met goederen                             |
| B Constructies bij trustkantoren                | J ABC-transacties  |
| C Offshore vennootschappen                      | K Loan back constructies                                       |
| D Rechtsvormen                                  | L Fingeren van bedrijfsomzet                                   |
| E Diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren | M Virtuele valuta's  |
| F Handelsconstructies met diensten              | N Ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners |
| G Inzet van tussenpersonen                      | O Fysiek verplaatsen van contant geld                          |
| H Beleggingsinstellingen/-ondernemingen         |  |

Figuur 2 laat zien dat veel van deze witwasdreigingen qua potentiële impact en weerbaarheid dicht bij elkaar uitkomen. Dit is niet het geval bij 'witwassen via girale transacties via vergunde banken', want daar is sprake van een relatief hoge potentiële impact en is ook de weerbaarheid relatief hoog. Dit betekent dat experts van mening zijn dat deze dreiging grote schadelijke gevolgen kan hebben, maar dat het beleidsinstrumentarium de impact die deze dreiging kan hebben, in relatief grote mate tegengaat. Ook 'witwassen via fysiek verplaatsen van contant geld' valt buiten



de puntenwolk waarin de andere dreigingen zijn geplaatst. Bij deze witwasdreiging is er juist sprake van een lage inschatting door experts, zowel voor potentiële impact als weerbaarheid: experts vinden dat deze witwasdreiging – in vergelijking met de andere dreigingen – minder grote schadelijke gevolgen kan hebben en dat het beleidsinstrumentarium deze dreiging slechts beperkt tegengaat. De hoogste risico's echter zijn te verbinden aan de witwasdreigingen die het meest rechtsonder in figuur 2 zijn opgenomen.

Figuur 2 geeft echter geen helder uitsluitsel over de mate waarin het beschikbare beleidsinstrumentarium de potentiële impact van de vijftien witwasdreigingen in deze NRA tegengaat. Om hier beter zicht op te krijgen is in een volgende analyse-stap voor iedere dreiging nagegaan welke potentiële impact er overblijft nadat rekening is gehouden met de mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium, in casu de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Het resultaat hiervan is de uiteindelijke lijst van de vijftien grootste witwasrisico's in Nederland, geordend naar de potentiële impact die er overblijft nadat rekening is gehouden met de mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium. In deze NRA wordt dit aangeduid als de resterende potentiële impact (RPI).<sup>172</sup> De omvang van de RPI bepaalt de omvang van het witwasrisico. De resultaten van deze analyse zijn opgenomen in tabel 16.

**Tabel 16 De vijftien grootste witwasrisico's in Nederland**

Risico's	RPI-score (schaal van 0-100)
Witwassen via virtuele valuta's	
Witwassen via handelsconstructies met diensten	
Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	36 t/m 40
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	
Witwassen via handelsconstructies met goederen	
Witwassen via rechtsvormen	31 t/m 35
Witwassen via inzet van tussenpersonen	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	26 t/m 30
Witwassen via constructies bij trustkantoren	
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	21 t/m 25

De RPI-scores voor de vijftien witwasrisico's hebben een spreiding van 24 tot en met 40 (op een schaal van 0 tot en met 100). De RPI's komen dus niet heel hoog uit. Omdat de RPI-scores niet ver uiteenlopen en zijn gebaseerd op, de inherent deels subjectieve, expertinschattingen, worden deze in tabel 16 geclusterd gepresenteerd.<sup>173</sup> Vijf van de vijftien witwasrisico's vallen in de categorie met de hoogste RPI-score in deze NRA van 36 tot en met 40. Het betreft witwassen via virtuele valuta's, via handelsconstructies met diensten, via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners, via offshore vennootschappen en via

<sup>172</sup> Formule Resterende Potentiële Impact = ( Potentiële Impact \* (100 – Weerbaarheid) ) / 100.

<sup>173</sup> Het overzicht met de precieze RPI-scores is opgenomen in bijlage 6.

diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren. Deze risico's kwamen in figuur 2 ook al uit in het kwadrant rechtsonder. De laagste RPI-score is voor 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken'. Dit is terug te voeren op de relatief hoog ingeschatte weerbaarheid bij dit witwasrisico.

### **Vergelijking met de resultaten eerste NRA Witwassen**

De belangrijkste verschillen en overeenkomsten zijn de volgende:

- Een verschil is dat de witwasrisico's in deze tweede NRA meer gespecificeerd zijn dan in de eerste NRA. Dit heeft tot gevolg dat er in de voorliggende NRA voor meer witwasdreigingen de potentiële impact is ingeschat (voor 15 dreigingen i.p.v. 10 dreigingen<sup>174</sup>) en dat de formulering van (ongeveer) dezelfde witwasdreigingen in beide NRA's in meer of mindere mate van elkaar verschilt.
- Wat betreft de geïdentificeerde witwasrisico's zijn de verschillen tussen de eerste en de tweede NRA beperkt. Zowel in deze NRA als in de eerste NRA is de potentiële impact van witwassen via vergunde banken het hoogst ingeschat. Verder komt witwassen via trustkantoren, offshore vennootschappen, handelsconstructies met diensten, handelsconstructies met goederen, virtuele valuta's, fysieke verplaatsing van contant geld, ondergronds bankieren, en beleggings- en of investeringsconstructies in beide NRA's – weliswaar met een andere formulering – naar voren als grootste witwasrisico.
- Drie witwasrisico's uit de eerste NRA komen niet als zodanig terug in de tweede NRA, maar zijn in feite wel – hetzij onder een andere benaming – aangemerkt als grootste witwasrisico. Het gaat om de volgende witwasrisico's uit de eerste NRA:
  - *Witwassen via betaaldienstverleners*. Dit risico komt in de tweede NRA terug bij de specificatie van het risico 'witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners'. 'Witwassen via vergunde betaaldienstverleners' is in deze tweede NRA niet aangemerkt als ernstige witwasdreiging.
  - *Witwasconstructies om verhuld waarde weg te zetten*. Dit algemeen geformuleerde overkoepelende risico komt in de tweede NRA terug bij veel van de geïdentificeerde witwasrisico's. Het gaat daarbij om de witwasrisico's die betrekking hebben op het gebruik van constructies ter verhulling van via criminaliteit vergaarde middelen, bijvoorbeeld het opzetten van handelsconstructies met goederen of met diensten, constructies bij trustkantoren, ABC-transacties, *loan back* constructies en het fingeren van bedrijfsomzet.
  - *Witwassen via fiscaal gedreven/complexen vennootschapsrechtelijke structuren*. Dit risico komt in de voorliggende NRA in feite terug in drie risico's: witwassen via constructies bij trustkantoren, via offshore vennootschappen en via rechtsvormen.

---

<sup>174</sup> In de eerste NRA werden deze dreigingen in deze fase van de analyse al aangeduid als risico. Vanwege een meer accurate toepassing van de 'risicofunctie' wordt de aanduiding risico in deze tweede NRA pas gebruikt wanneer alle elementen van de risicofunctie bijeen zijn gebracht. De risico's zijn in deze tweede NRA niet meer een tussenstap in de analyse maar het eindresultaat.

## 7 Conclusies

Dit slothoofdstuk beschrijft allereerst de belangrijkste resultaten van deze tweede NRA op het terrein van witwassen. Hierbij staat de beantwoording van de onderzoeksvragen centraal. Vervolgens wordt – in het kader van het groeimodel van de NRA-onderzoeksmethodiek – 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 een volgende NRA.

### 7.1 Beantwoording van onderzoeksvragen

#### **Onderzoeksvraag 1: welke contextfactoren zijn (mogelijk) van invloed op de prevalentie van witwassen in Nederland?**

Voor deze tweede NRA is een contextanalyse uitgevoerd waarbij is ingegaan op de kenmerken van Nederland die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen in ons land. Er is gekeken naar de geografische, demografische, sociaal-culturele, economische en criminologische kenmerken van Nederland.

Nederland kenmerkt zich door een open, op handel gerichte economie, een grote en internationaal georiënteerde financiële sector en een fiscale aantrekkelijkheid voor grote buitenlandse ondernemingen. Het land is één van de meest concurrerende economieën ter wereld, heeft één van de grootste luchthavens en havens ter wereld, en is één van de grootste exporteurs ter wereld. De Nederlandse economie is te kenmerken als een diensteneconomie. Al deze kenmerken maken Nederland interessant voor criminelen om hun crimineel verkregen geld wit te wassen. Ook kenmerkt Nederland zich – in vergelijking met andere Europese landen – door relatief weinig contante betalingen en een hoge mate van digitalisering. Deze factoren kunnen van invloed op de witwasmethoden die criminelen inzetten. Een voor Nederland kenmerkende sociaal-culturele factor is de cultuur van tolerantie, waarbij vooral de tolerantie ten opzichte van (soft)drugs kan bijdragen aan het optreden van drugscriminaliteit en het witwassen van de opbrengsten daarvan. Vanuit de cultuur van het Poldermodel is het voor Nederlandse organisaties gebruikelijk afstemming en samenwerking te zoeken met andere organisaties. Nederland onderscheidt zich dan ook van veel andere landen door de relatief hoge prevalentie van en grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden die zijn opgericht om witwassen te voorkomen en tegen te gaan. Het betreft publiek-publieke, publiek-private en privaat-private samenwerkingsverbanden.

#### **Onderzoeksvraag 2: wat kan gezegd worden over de aard, mechanismen en potentiële impact van de grootste witwasdreigingen en over de criminaliteitsvormen die voorafgaan aan deze dreigingen?**

De vijftien witwasdreigingen met – volgens witwasexperts – de grootste potentiële impact worden in tabel 17 gecategoriseerd weergegeven. De omvang van de potentiële impact van de dreigingen is bepaald door de uitvoering van een MCA. Experts maakten aan de hand van de volgende zes criteria 'verslechtering stabiliteit financiële stelsel', 'ondermijning gezag en rechtsorde', 'aantasting reguliere economie', 'ontregeling maatschappelijke orde', 'inbreuk imago Nederland in buitenland' en 'vermindering subjectieve/objectieve veiligheid' kwantitatieve inschattingen die uiteindelijk de hoogte van de potentiële impact bepaalden.

De witwasdreiging die volgens experts de grootste potentiële impact heeft, is 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken'. 'Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld' scoort qua potentiële impact het laagst. De meeste witwasdreigingen hebben een potentiële impact met een impactniveau van 50 t/m 59 op een schaal van 100.

**Tabel 17 De vijftien grootste witwasdreigingen\***

Dreigingen	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60 t/m 69
Witwassen via constructies bij trustkantoren	
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwassen via rechtsvormen	
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	
Witwassen via handelsconstructies met diensten	
Witwassen via inzet van tussenpersonen	50 t/m 59
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	
Witwassen via handelsconstructies met goederen	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	
Witwassen via virtuele valuta's	
Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	40 t/m 49
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	

\* De tabel met de precieze impactscores is te vinden in bijlage 6.

Om crimineel geld wit te wassen kan een veelheid aan methoden – al dan niet in combinatie met elkaar – worden ingezet. Witwasmethoden kunnen plaatsvinden in de verschillende fasen van het witwasproces. De FATF onderscheidt drie fasen, namelijk de plaatsings-, verhullings- en integratiefase. In hoofdstuk 4 van dit rapport is voor iedere geïdentificeerde witwasdreiging ingegaan op de aard en mechanismen van de dreiging. Ter illustratie en uitleg van de wijze waarop witwasdreigingen gestalte kunnen krijgen, is voor veruit de meeste dreigingen casuïstiek opgenomen. Sommige geïdentificeerde witwasdreigingen betreffen witwasmethoden die vrij eenvoudig van aard zijn, andere witwasdreigingen zijn methoden met juist een zeer complex karakter. Sommige witwasmethoden kunnen onderdeel uitmaken van andere methoden en veel van de geïdentificeerde grootste witwasdreigingen kunnen in combinatie met elkaar worden ingezet.

Wat betreft de criminaliteit die voorafgaat aan witwassen, blijkt uit een studie naar de aard en omvang van criminele bestedingen dat drugs en financiële fraude samen verantwoordelijk zijn voor meer dan 90% van de witwasbehoefte van criminelen in Nederland, waarbij de omvang voor fraude circa drie keer zo hoog wordt geschat als voor drugscriminaliteit.

Uit de verdiepende interviews en expertmeetings is niet gebleken dat bepaalde witwasmethoden met name aan specifieke criminaliteitsvormen zijn te relateren. Wel wordt bij drugscriminaliteit in vergelijking met financiële fraude in grotere mate met contant geld gewerkt, wat van invloed is op de al dan niet bestaande noodzaak om het criminele geld te plaatsen in het financiële systeem hetgeen weer consequenties heeft voor de typen witwasmethoden die een crimineel hanteert.

**Onderzoeksvraag 3: welke witwasdreigingen zijn in Nederland nog niet gesignaleerd maar zouden in de toekomst actueel kunnen worden?**

In de FANO-enquête, de drie expertmeetings en de verdiepende interviews met experts lag de focus op de witwasdreigingen die op dit moment spelen. Hoewel in de enquête is gevraagd naar ontbrekende witwasdreigingen en in de interviews is gevraagd naar toekomstige dreigingen, konden experts geen 'toekomstige' dreigingen noemen. Eén van de geïdentificeerde vijftien grootste witwasdreigingen heeft echter wel een 'toekomstig' karakter: witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen. Experts schatten in dat dit deze dreiging zich nu al voordoet maar er is nog te weinig ervaring en informatie beschikbaar om te kunnen aangeven op welke wijze en op welke schaal er momenteel sprake is van witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen. Er is in deze NRA dan ook geen casusbeschrijving opgenomen over witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen. In een validerend interview is opgemerkt dat het grootste risico naar verwachting bij onvergunde en/of niet in Nederland gevestigde beleggingsinstellingen/-ondernemingen ligt.

**Onderzoeksvraag 4: welk beleidsinstrumentarium is in Nederland beschikbaar ter preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen?**

Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van witwassen omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. In deze NRA wordt het begrip 'beleidsinstrument' echter breder opgevat dan alleen wet- en regelgeving. Volgens experts kunnen richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen, ook gezien worden als beleidsinstrumenten. Ook samenwerkingsverbanden tussen organisaties met een rol bij de witwaspreventie en/of -bestrijding worden door experts gezien als beleidsinstrument.

Tabel 18 geeft een overzicht van het beleidsinstrumentarium dat in 2019 beschikbaar was ter preventie en bestrijding van witwassen. In hoofdstuk 5 zijn deze beleidsinstrumenten nader toegelicht. Een belangrijke kanttekening bij deze tabel is dat het overzicht betrekking heeft op de situatie aan het eind van 2019. Experts zijn bij hun inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium uitgegaan

**Tabel 18 Beleidsinstrumentarium preventie en bestrijding witwassen**

Internationale wet- en regelgeving	Nationale wet- en regelgeving	Overige beleidsinstrumenten
FATF-aanbevelingen EU anti-witwasrichtlijn Europese verordening Aangifte liquide middelen Wire Transfer Regulation 2	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme Wet op het financieel toezicht Wetboek van Strafrecht Wetboek van Strafvordering Wet toezicht trustkantoren 2018 Wet Bibob Wet controle op rechtspersonen Handelsregisterwet 2007 Fiscale wetgeving Wet op de economische delicten Meldrecht Belastingdienst 2003	Nationale samenwerkingsverbanden Internationale samenwerkingsverbanden Sectorale regelgeving en voorwaarden Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen

van de beleidsinstrumenten die *op dat moment* bestonden. Dat betekent dat zij bij hun inschatting geen rekening hebben gehouden met wet- en regelgeving en andere beleidsinstrumenten die vanaf begin 2020 zijn of worden ingevoerd.

### Onderzoeksvraag 5: wat kan gezegd worden over de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van de grootste witwasdreigingen?

Witwasexperts hebben voor de vijftien grootste witwasdreigingen een inschatting gemaakt van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten de potentiële impact van de dreigingen tegengaat. De resultaten van de expertmeeting worden gecategoriseerd weergegeven in tabel 19.

**Tabel 19 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per witwasdreiging\***

Dreigingen	Niveau weerbaarheid (schaal van 0-100)
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60 t/m 69
Witwassen via constructies bij trustkantoren	50 t/m 59
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	40 t/m 49
Witwassen via rechtsvormen	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via inzet van tussenpersonen	
Witwassen via loan back constructies	30 t/m 39
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	
Witwassen via handelsconstructies met goederen	
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	
Witwassen via handelsconstructies met diensten	20 t/m 29
Witwassen via virtuele valuta's	
Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	10 t/m 19

\* De tabel met de precieze weerbaarheidsscores is te vinden in bijlage 6.

Bij één witwasdreiging scoort de weerbaarheid boven de 60%, namelijk bij 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken'. Dit betekent dat het totale beschikbare beleidsinstrumentarium – volgens experts – deze witwasdreiging voor meer dan 60% tegengaat. Andere dreigingen waarbij het beschikbare beleidsinstrumentarium volgens experts een relatief hoge weerbaarheid kent, zijn 'witwassen via constructies bij trustkantoren' en 'witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen'. Een belangrijke opmerking hierbij is dat de experts de weerbaarheid bij deze dreigingen hoog hebben ingeschat omdat zij daarbij uitgingen van vergunde instellingen die in Nederland zijn gevestigd.

Hoewel het beschikbare instrumentarium een duidelijk mitigerende werking heeft op de vijftien grootste witwasdreigingen die centraal staan in deze NRA, kunnen deze dreigingen dus nog steeds in meer of mindere mate impact hebben. De mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium hangt samen met de mate waarin het zogeheten, al in de eerste NRA geïntroduceerde, *AIO-principe* van toepassing is op de witwasdreigingen. Bij de meeste witwasmethoden zijn één of meer van de volgende drie AIO-componenten van toepassing: Anonimiteit (de methode verhuult de identiteit van de witwassende crimineel), Internationaal (de

methode heeft een internationaal karakter en wordt via of vanuit het buitenland ingezet) en Ongereguleerd (de methode heeft betrekking op c.q. wordt ingezet in een ongereguleerde sector). Hoe meer de AIO-elementen van toepassing zijn bij de witwasdreigingen, hoe lager de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de dreigingen. Bij deze witwasdreigingen is de pakkans van de witwassende crimineel dus relatief laag.

Voor een effectieve preventie en repressie van witwasdreigingen 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, handhavingspraktijken en verschillende rechtssystemen, vaak niet eenvoudig is te realiseren. Wat betreft de witwasdreigingen bij (financiële) instellingen en dienstverleners die zonder vergunning actief zijn, bijvoorbeeld ondergronds bankieren, kent het beschikbare beleidsinstrumentarium volgens de experts een beperkte uitrusting en uitvoering om de risico's effectief tegen te gaan. Ten slotte wordt een relatief lage weerbaarheid aangetroffen voor de methoden die de anonimiteit van transacties vergroten, zoals witwassen via virtuele valuta's, ondergronds bankieren en de fysieke verplaatsing van contant geld.

### Onderzoeksvraag 6: welke witwasdreigingen worden door experts aangemerkt als de grootste witwasrisico's?

Door de ingeschatte potentiële impact van de grootste witwasdreigingen af te zetten tegen de ingeschatte weerbaarheid is inzicht verkregen in de grootste witwasrisico's in Nederland geordend naar hun resterende potentiële impact (RPI). Vijf van de vijftien witwasrisico's komen uit in de hoogste categorie met een RPI-score van 36 tot en met 40 op een schaal die in theorie tot 100 kan lopen. 'Witwassen via girale transacties bij vergunde banken' heeft de laagste RPI-score, wat het gevolg is van de relatief hoog ingeschatte weerbaarheid bij dit risico. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de impact die de witwasdreigingen kunnen hebben, in behoorlijke mate wordt afgevlakt door het beschikbare beleidsinstrumentarium.

**Tabel 20 Resterende Potentiële Impact (RPI) van de vijftien grootste witwasrisico's\***

Risico's	RPI-score (schaal van 0-100)
Witwassen via virtuele valuta's	
Witwassen via handelsconstructies met diensten	
Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	36 t/m 40
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	
Witwassen via handelsconstructies met goederen	
Witwassen via rechtsvormen	31 t/m 35
Witwassen via inzet van tussenpersonen	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	26 t/m 30
Witwassen via constructies bij trustkantoren	
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	21 t/m 25

\* De tabel met de precieze RPI-scores is te vinden in bijlage 6.

### **Onderzoeksvraag 7: in hoeverre kunnen beschikbare data van expert-organisaties worden gebruikt voor een kwantitatieve data-analyse van de geïdentificeerde risico's?**

In deze tweede NRA is in eerste instantie via iCOV geprobeerd voor drie van de geïdentificeerde witwasdreigingen kwantitatieve data te verzamelen, namelijk 'witwassen via ABC-transacties', 'witwassen via *loan back* constructies' en 'witwassen via rechtsvormen'. Via iCOV kunnen data van verschillende, voor inzicht in witwasdreigingen relevante, bronhouders bijeengebracht worden, zodat deze data in samenhang geanalyseerd kunnen worden. Vanwege operationele problemen lukte het uiteindelijk niet om binnen het tijdsbestek van het NRA onderzoek toegang te krijgen tot deze data. Toen duidelijk werd dat het iCOV traject niet zou leiden tot het verzamelen van de beoogde kwantitatieve data is contact gezocht met Justis en zijn in samenwerking met Justis kwantitatieve data verzameld waarvan op voorhand werd verondersteld dat deze iets zouden kunnen zeggen over 'witwassen via rechtsvormen'. De kwantitatieve data-analyse heeft beperkt inzicht geboden in een aantal ongebruikelijke situaties op het terrein van rechtsvormen die mogelijk in relatie staan met witwassen. Wel kan al worden geconcludeerd dat met de voor de NRA beschikbare data over rechtsvormen een directe relatie met witwassen niet kan worden gelegd, omdat de door Justis geleverde databestanden slechts konden bestaan uit geaggregeerde informatie uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Binnen de voorwaarden die gelden voor het gebruik van de Justis data was het voor de NRA niet mogelijk een link naar andere databronnen te leggen die mogelijk het informatiegehalte van de Justis data verrijkt zouden hebben, bijvoorbeeld data met betrekking tot justitiële antecedenten en door FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties.

### **Onderzoeksvraag 8: welke nu ontbrekende data zijn nodig om beter inzicht te krijgen in de geïdentificeerde risico's?**

De analyse van de door Justis geleverde databestanden illustreert de beperkingen van het afzonderlijk opvragen van datasets bij verschillende bronhouders. Complexe onderzoeksvragen zoals het inzichtelijk maken van witwasrisico's vereisen het combineren van gegevens vanuit verschillende invalshoeken. Zo had een meer directe relatie met witwassen voor het risico 'witwassen via rechtsvormen' wellicht aangebracht kunnen worden indien een koppeling kon worden gemaakt tussen rechtsvormen enerzijds en betrokkenheid bij financieel-economische criminaliteit van bestuurders van deze rechtsvormen anderzijds, ofwel met data uit het Handelsregister gecombineerd met gegevens over door FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties en andere strafrechtelijke informatie. Echter, de verwachting is dat het zonder nader opsporingsonderzoek ook dan zeer lastig blijft om data met voldoende vertrouwen te kunnen relateren aan witwasdreigingen.

### **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 beschreven, waarmee bij de uitvoering van een volgende NRA rekening gehouden kan worden.



## **7.2 Evaluatie van de tweede NRA**

In hoofdstuk 2 is uitvoerig beschreven op welke wijze deze tweede NRA is uitgevoerd. De gekozen aanpak bouwt voort op de ervaringen uit de eerste NRA en past binnen het gekozen groeimodel voor methodologieontwikkeling van de Nederlandse NRA's. Om te kunnen leren van de opgedane ervaringen is geprobeerd zo transparant mogelijk te rapporteren en is de zelfevaluatie uitgevoerd die in deze paragraaf wordt beschreven.

Evenals in de eerste NRA is de toegepaste onderzoeks aanpak gestructureerd aan de hand van het ISO 31000 kader voor risicomanagement. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Nederland zijn geschetst die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op het terrein van witwassen is een literatuurstudie verricht en is de zogeheten FANO-enquête uitgezet onder witwasexperts.
- Vervolgens hebben experts in een eerste expertmeeting de witwasdreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact geïdentificeerd.
- In de periode na de eerste expertmeeting is in verdiepende interviews met experts nader ingegaan op de aard en mechanismen van de geïdentificeerde grootste witwasdreigingen.
- In een tweede expertmeeting hebben experts de potentiële impact van de nader gespecificeerde vijftien grootste witwasdreigingen ingeschat aan de hand van een MCA.
- Hierna is door middel van een enquête onder experts inzicht verkregen in het beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is ter preventie en repressie van witwassen.
- In een derde expertmeeting hebben experts de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de vijftien grootste witwasdreigingen beoordeeld. Door de ingeschatte potentiële impact van de grootste witwasdreigingen af te zetten tegen de ingeschatte weerbaarheid is inzicht verkregen in de grootste witwasrisico's in Nederland, geordend naar hun resterende potentiële impact.
- Tot slot zijn in de eindfase van het onderzoek validerende interviews met zes sleutelexperts afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij de rangorde van de geïdentificeerde witwasrisico's (volgens de RPI-score, zie tabel 20) herkenden en op welke wijze deze risico's verder tegengegaan kunnen worden.

Naast bovenstaande hoofdzakelijk kwalitatieve onderzoeksmethoden heeft in samenwerking met Justis voor het risico 'witwassen via rechtsvormen' een kwantitatieve data-analyse plaatsgevonden. Hierbij is getracht inzicht te verkrijgen in onder meer een ondoorzichtige stapeling van rechtspersonen en bestuurswisselingen bij rechtspersonen.

### **Sterke punten van deze tweede NRA**

Ten aanzien van de uitvoering van deze tweede NRA is een aantal sterke punten te benoemen, waarvan een deel ook al in de eerste NRA Witwassen uit 2017 is genoemd. Deze worden hieronder nog even beknopt herhaald:

- *Nauwe betrokkenheid van het veld.* Alle organisaties die op een bepaalde manier een rol spelen bij de preventie en/of repressie van witwassen, zijn op één of meerdere momenten betrokken bij het onderzoek.
- *Transparante beschrijving van de toegepaste methodologie.* De toegepaste methodologie, waaronder de wijze van dataverzameling en de toegepaste MCA, is transparant beschreven met het oog op het groeimodel van de NRA (leren van ervaringen) en een verdere aanscherping van de toegepaste methodologie. Beoogd is de reproduceerbaarheid van het onderzoek te maximaliseren.
- *Grote meerwaarde van GDR.* De GDR is in vergelijking met een 'gewone' bijeenkomst tijdsefficiënt en creëert de mogelijkheid voor verdieping van de resultaten door middel van plenaire discussies. De GDR draagt eraan bij dat experts actief blijven deelnemen aan de bijeenkomst (door de afwisseling van groepsdiscussie en het aanleveren van inschattingen/oordelen op een laptop). Daarnaast vereenvoudigt de GDR het verzamelen van data. Ten slotte zorgt de GDR ervoor dat de cijfermatige inschattingen van alle aanwezige experts meegenomen worden en dat dus ook alle relevante invalshoeken in de uiteindelijke risico-inschatting worden meegenomen. Alle relevante invalshoeken zijn hierin vertegenwoordigd.
- *Structureerende werking van 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 grootste witwasdreigingen beoordeelden. Hierdoor ontstond er voor de experts minder ruimte hun eventuele belangenposities te laten meewegen bij het beoordelen van de ernst van de witwasdreigingen.
- *Delphi-methode belangrijk bij risico-identificatie.* De Delphi-methode werd ingezet bij het identificeren van de grootste witwasdreigingen, het bepalen van de potentiële impact van de dreigingen en het inschatten van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. In twee rondes met een tussentijdse groepsdiscussie konden experts aangeven wat hun keuzes dan wel inschattingen waren. Naar aanleiding van de groepsdiscussie stelden experts hun aanvankelijke oordelen zodanig bij dat witwasdreigingen die na de eerste identificatieronde buiten de lijst van grootste witwasdreigingen waren gebleven, alsnog een plaats in die lijst bereikten.
- *Validatie resultaten NRA.* In de eindfase van de NRA zijn zes sleutelexperts geïnterviewd. De validatie leidde tot de bevestiging dat de rangorde van de vijftien grootste witwasrisico's in grote mate onderkend werd.

Een ander sterk punt van deze tweede NRA volgde uit een geleerde les van de eerste NRA die in 2017 is uitgevoerd:

- *Meer aandacht voor onderbouwing en verdieping.* Een geleerde les in de eerste NRA was dat er bij de tweede NRA (en daaropvolgende NRA's) meer aandacht moet zijn voor onderbouwing en verdieping van de door experts geïdentificeerde grootste witwasdreigingen. In de voorliggende tweede NRA is op verschillende manieren meer aandacht besteed aan een nadere onderbouwing en verdieping van de onderzoeksbevindingen:
  - *FANO-enquête.* Door middel van de FANO-enquête is aan de experts gevraagd om bij de toegestuurde longlist van dreigingen aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie beschikbare informatie. Doordat de enquête inzicht in de (on)bekendheid van

- expertorganisaties met feiten/casus van de dreigingen in de longlist, ontstond ook meer duidelijkheid over de organisaties die uitgenodigd moesten worden voor de expertmeetings.
- *Drie expertmeetings in plaats van twee meetings.* Hierdoor was er meer ruimte voor de plenaire bespreking van de longlist van dreigingen en casuïstiek. In de eerste expertmeeting is de gehele longlist van witwasdreigingen inclusief de in de mailenquête toegevoegde dreigingen uitgebreid besproken met alle deelnemende experts. Dit zorgde voor enkele aanpassingen van de longlist van dreigingen (samenvoeging van meerdere dreigingen, opsplitsing van een dreiging in meerdere dreigingen en een aangescherpte formulering). Bij de bespreking van iedere dreiging is de deelnemers gevraagd om bij hen bekende casuïstiek in te brengen. Ook in de tweede expertmeeting was er meer tijd voor onderbouwing van en discussie over de standpunten van de deelnemers.
  - *Verdiepende interviews.* Om meer inzicht in de geïdentificeerde grootste witwasdreigingen te krijgen zijn na afloop van de eerste expertmeeting verdiepende interviews afgenomen met vertegenwoordigers van expertorganisaties. In deze interviews is gevraagd naar de aard en mechanismen van de dreigingen en naar concrete casusvoorbeelden van deze dreigingen. De resultaten hiervan zijn besproken aan het begin van de tweede expertmeeting, wat heeft geleid tot een nadere aanscherping en uitbreiding van de lijst van grootste witwasdreigingen.
  - *Casuïstiek in de rapportage.* Behalve aandacht voor casuïstiek in de expertmeetings en de verdiepende interviews is aan de hand van deskresearch ook recente casuïstiek verzameld en gerapporteerd over witwasdreigingen.
  - *Enquête beleidsinstrumentarium.* Voorafgaande aan de derde expertmeeting is een longlist van beleidsinstrumenten door middel van een mailenquête voorgelegd aan de experts. Aan hen werd gevraagd welke bijdrage de genoemde beleidsinstrumenten volgens hen leveren aan de preventie en/of repressie van witwassen. Ook werd hen gevraagd naar bestaande beleidsinstrumenten die ontbraken in de toegestuurde longlist en naar niet-bestaande beleidsinstrumenten die een grote bijdrage zouden kunnen leveren aan de preventie en/of repressie van witwassen. De bevindingen van de mailenquête vormden de input voor de derde expertmeeting. De plenaire bespreking van de verschillende beleidsinstrumenten heeft geleid tot een overzicht van het bestaande beleidsinstrumentarium dat volgens experts een belangrijke bijdrage levert aan de preventie en/of repressie van de grootste witwasdreigingen.
  - *Datagerichtheid NRA.* In de NRA is er de nodige aandacht besteed aan een vergroting van de datagerichtheid. Hoewel vastgesteld moet worden dat de bijdrage van het kwantitatieve deel voor de NRA beperkt is, heeft de uitgevoerde exercitie nuttige ervaringen en inzichten opgeleverd waarvan bij een volgende NRA gebruikgemaakt kan worden. De uitgevoerde exercitie met de Justis-data heeft laten zien dat dataleveringen door afzonderlijke organisaties die betrokken zijn bij de witwaspreventie of -bestrijding en die niet gekoppeld kunnen worden, onvoldoende krachtige informatie opleveren om een risico-inschatting op te kunnen baseren. Er moet dus worden gezocht naar een instantie die data van de relevante organisaties samenbrengt en in samenhang kan analyseren. Dit was ook de reden om iCOV bij de NRA te betrekken. Tijdens het onderzoekstraject bleek dat de infrastructuur rondom een dataverzameling via iCOV nog niet zodanig is ingericht dat de NRA in deze editie hiervan gebruik kon maken. Om deze reden heeft dit sterke punt eveneens een aandachtspunt voor een volgende NRA opgeleverd (zie hieronder).

### **Aandachtspunten van deze tweede NRA**

Evenals bij de eerste NRA zijn er ook aandachtspunten te benoemen waarmee rekening gehouden dient te worden bij het op waarde schatten van de resultaten van de NRA. Deze aandachtspunten zijn grotendeels inherent aan de gekozen aanpak. In de keuze voor de toegepaste onderzoeksmethodologie is geprobeerd een zorgvuldige afweging te maken van zowel de voordelen als de nadelen die te verbinden zijn aan onderzoeksinstrumenten.

- Een van de geleerde lessen van de eerste NRA was meer aandacht te besteden aan de uitvoering van kwantitatieve data-analyses. Het voornemen was om in de NRA als eerste stap hierin een kwantitatieve data-analyse uit te voeren voor de risico's 'witwassen via rechtsvormen', 'witwassen via ABC-transacties' en 'witwassen via loan back constructies'. Hiertoe is zoals hierboven al is vermeld in eerste instantie samenwerking gezocht met de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) die toegang heeft tot een groot aantal databronnen.<sup>175</sup> Helaas kwamen binnen het tijdsbestek van het onderzoek de benodigde toestemmingsverklaringen van de diverse databronhouders niet rond. Toen dit bleek, is contact gezocht met Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Via Justis is een kwantitatieve data-analyse uitgevoerd voor het risico 'witwassen via rechtsvormen' op basis van data uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel waarvan op voorhand verondersteld werd dat deze konden bijdragen aan een nadere duiding van het risico. De uitgevoerde analyse liet echter zien dat er op basis van een dergelijke data-analyse zonder koppeling aan andere databronnen, zoals de gegevens over verdachte transacties en andere strafrechtelijke of fiscale informatie, geen directe relatie te leggen is met witwassen. De analyses geven slechts beperkt inzicht in een aantal 'onbruikelijke situaties'.
- De NRA is met name gebaseerd op de oordelen en inschattingen van vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten, handhavers en koepel-/brancheorganisaties van meldingsplichtige instellingen. Hoewel geprobeerd is in de gekozen onderzoeksapproach de voorwaarden voor een betrouwbare data-verzameling te optimaliseren, kan niet worden uitgesloten dat bij het identificeren van de grootste witwasdreigingen, het inschatten van de potentiële impact daarvan en het beoordelen van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ook subjectieve elementen hebben meegespeeld en dat deze mogelijk (deels) op perceptie/persoonlijke inschatting hebben plaatsgevonden.
- Tijdens de expertmeetings ontstond de indruk dat het kennis- en ervaringsniveau van de aanwezige experts verschilde; niet alle experts bleken even deskundig op alle besproken onderwerpen en niet alle oordelen konden even bevredigend worden onderbouwd. Hoewel de FANO-enquête inzicht heeft geboden in de kennis waarover expertorganisaties beschikken, heeft deze onderzoeksactiviteit het genoemde knelpunt niet geheel kunnen voorkomen. Het verschil in kennisniveau hangt mogelijk ook samen met het 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 en eigen ervaringen, hadden deelnemers van sommige dreigingen veel kennis en van andere dreigingen juist minder kennis. Ook in algemene zin leek het kennisniveau van de deelnemers aan de expertmeetings te verschillen. Voor dergelijke verschillen in deskundigheid is niet gecorrigeerd, bijvoorbeeld door een weging toe te passen. Er bestaan immers geen objectieve gronden voor het bepalen van een

---

<sup>175</sup> Via iCOV kunnen data van onder meer de Belastingdienst, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Rijksrecherche, de Financial Intelligence Unit Nederland, de Kamer van Koophandel, het Kadaster en De Nederlandsche Bank worden ontsloten.

gewicht. Er was bovendien niet één deelnemer aan de expertmeetings die kennis had van het gehele veld en die alle dreigingen 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 op de criteria ter bepaling van de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Om dit risico te verminderen is aan experts gevraagd om geen kwantitatieve inschatting te maken indien zij naar hun eigen mening niet over de benodigde kennis beschikken om tot een goede inschatting te komen. Van deze mogelijkheid is ook gebruikgemaakt. In de tweede expertmeeting zijn er bij vijf witwasdreigingen ten minste twee experts geweest die geen inschatting hebben gemaakt van de potentiële impact (in de tweede inschattingsronde). Eén van de experts maakte voor geen enkele witwasdreiging een inschatting van de potentiële impact. In de derde expertmeeting is er bij elf witwasdreigingen ten minste één expert geweest die geen inschatting heeft gemaakt van de weerbaarheid (in de tweede inschattingsronde). Bij één witwasdreiging hebben vier experts geen inschatting hiervan gemaakt.
- Tot slot bleek het lastig om bij iedere expertmeeting alle relevante expertorganisaties aan tafel te krijgen. In enkele gevallen hadden experts zich wel aangemeld, maar moesten ze op het allerlaatste moment afzeggen waardoor hun organisatie niet vertegenwoordigd was op een expertmeeting.

### 7.3 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.

- *Versterking van de FANO-enquête.* Hoewel de FANO-enquête in deze tweede NRA een duidelijke meerwaarde had, kan de opzet van de enquête verder versterkt worden. Het verdient de aanbeveling om in de enquête nog explicieter te vragen naar de *eigen* praktijkkennis van (vertegenwoordigers van) organisaties met de prevalentie van de witwasdreigingen op de longlist. De indruk bestaat dat sommige respondenten de enquête toch op een andere manier hebben ingevuld. Zij gaven aan bekend te zijn met bepaalde dreigingen terwijl zij deze informatie vermoedelijk van andere organisaties of via andere bronnen hebben vernomen. Een verdere versterking van de FANO-enquête biedt aangrijpingspunten voor betere controle op het uitnodigingsbeleid voor de expertmeetings. Ook zou een versterkte formulering in de FANO-enquête aangrijpingspunten kunnen bieden voor een weging van de expertoordelen, bijvoorbeeld bij de uitvoering van de MCA of bij de bepaling van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.
- *Grotere betrokkenheid experts bij MCA-criteria.* Eerder in dit hoofdstuk is de nauwe betrokkenheid van het veld als sterk punt van de tweede NRA genoemd. Bij één onderzoeksonderdeel waren experts echter niet betrokken: het formuleren en vaststellen van de MCA-criteria op basis waarvan experts de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen hebben ingeschat. De MCA-criteria zijn op basis van literatuuronderzoek in samenspraak met de begeleidingscommissie vastgesteld. In een volgende NRA kan worden overwogen experts meer te betrekken bij het vaststellen van de MCA-criteria. Hiermee kan de lijst van MCA-criteria mogelijk verder worden aangescherpt.
- In deze tweede NRA is aan experts gevraagd een kwantitatieve inschatting te maken van de potentiële impact van de grootste witwasdreigingen en van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Daarmee is een kwantitatieve inschatting gemaakt van twee van de drie elementen binnen de formule op basis

waarvan de risico's bepaald worden. Voor het element 'Kwetsbaarheden' binnen de risico-formule, de invloed van de redelijk vaststaande contextuele kenmerken op de witwasrisico's, is geen afzonderlijke kwantitatieve inschatting gemaakt. Experts is namelijk gevraagd om bij het inschatten van de potentiële impact rekening te houden met de Nederlandse context waarbinnen de witwasdreigingen zich kunnen voordoen. Bij een volgende NRA kan ervoor worden gekozen experts ook voor Kwetsbaarheden te vragen een kwantitatieve inschatting te maken. Dit zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden aan de hand van een MCA, waarbij de verschillende overkoepelende kenmerken van Nederland die nu centraal staan in de contextanalyse, de MCA-criteria vormen.

- *Kwantitatieve data-analyse.* In deze tweede NRA is in samenwerking met iCOV en Justis de nodige aandacht besteed aan een kwantitatieve data-analyse. De kwantitatieve data-analyse heeft inzicht geboden in een aantal ongebruikelijke situaties op het terrein van rechtsvormen. Al eerder is gerapporteerd dat het op basis van deze data niet mogelijk blijkt een directe relatie met witwassen te leggen. Zelfs wanneer in een volgende NRA aanvullende databronnen bij het onderzoek betrokken worden, is het niet de verwachting dat deze inzicht zullen bieden in de prevalentie van het betreffende witwasrisico. Een harde relatie met witwassen is immers niet vast te stellen zonder nader opsporingsonderzoek.
- Een complicerende factor bij het uitvoeren van een meer datagebaseerde NRA is de grote verscheidenheid in de aard van de witwasrisico's en de benodigde databronnen. Bijvoorbeeld het witwasrisico 'virtuele valuta's' vereist andere databronnen dan de risico's 'fysieke verplaatsing van contant geld', 'girale transacties via vergunde banken' en 'ondergronds bankieren'. De NRA betreft een complexe analyse over alle risico's heen, waarbij de verschillende databronnen met elkaar in relatie dienen te worden gebracht. Om dit mogelijk te maken dienen de databronnen te voldoen aan kwaliteitseisen qua volledigheid, betrouwbaarheid, validiteit en onderlinge compatibiliteit. Op dit moment is er onvoldoende kennis en inzicht in welke mate aan deze kwaliteitseisen tegemoetgekomen kan worden. Daarnaast is uit de uitgevoerde exercitie met betrekking tot het uitvoeren van een kwantitatieve data-analyse gebleken dat het verkrijgen van toestemmingen voor het gebruik van de data geen sinecure is. Bij iedere databronhouder dient precies te worden aangegeven welke data met welk doel worden opgevraagd. Daarbij dient een afweging te worden gemaakt tussen de wenselijke en de beschikbare data om de risico's betrouwbaar in beeld te kunnen brengen. Ten slotte dienen de databronhouders toestemming te verlenen om hun data te mogen gebruiken voor het doel van de NRA. Alle databronhouders dienen afzonderlijk toestemming te verlenen. Hoewel al in de beginfase van het NRA traject gesprekken met iCOV zijn gevoerd, bleek dit traject te tijdsintensief om het binnen het beslag van de NRA te kunnen afronden.

Om het dataverzamelingstraject te kunnen stroomlijnen en in een volgende NRA een betekenisvolle data-analyse te kunnen opnemen wordt geadviseerd een afzonderlijk verkennend onderzoek uit te laten voeren voorafgaand aan de komende NRA. In het onderzoek zou nagegaan kunnen worden hoe in een volgende NRA de beschikbare databronnen onderling compatibel, geschikt en beschikbaar gemaakt kunnen worden voor een betekenisvolle data-analyse. De ervaring in de nu uitgevoerde NRA heeft uitgewezen dat het uitvoeren van de NRA lastig te verenigen is met de uitvoering van deze verkenning. Op dit moment moet er nog worden geconcludeerd dat data-analyses nog niet geschikt zijn als alternatief voor en nog slechts een beperkte meerwaarde hebben op een kwalitatief uitgevoerde NRA.

## Summary

### Dutch National Risk Assessment on Money Laundering 2019

#### Background

Dutch policy to prevent and combat money laundering is based on the recommendations of the Financial Action Task Force (FATF) and European Union (EU) directives and regulations. The FATF – an intergovernmental body set up by the G7 in 1989 – focuses on global prevention and combat of money laundering, terrorist financing and other related threats to the integrity of the international financial system. Members of the FATF, including the Netherlands, are committed to implement the FATF recommendations aimed at taking preventive and repressive measures by ‘reporting institutions’<sup>176</sup> and to implement measures to improve national legal and regulatory systems and international cooperation in this field. In addition, the FATF supervises the correct functioning and effectiveness of those (legal) rules. The majority of the FATF’s recommendations has been adopted into the (amendments of the) fourth EU Anti-Money Laundering Directive, applicable to all EU Member States. 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). In 2017 the Research and Documentation Centre (WODC) carried out the first NRA on money laundering and on terrorist financing for the European part of the Netherlands. A year later, the WODC also conducted an NRA on both topics for the Caribbean Netherlands: the islands Bonaire, Sint Eustatius and Saba.

A second NRA for the European Netherlands on money laundering has been carried out by the WODC, with the aim of identifying the greatest risks in the field of money laundering. These are money laundering risks with the greatest residual potential impact. To this end, the money laundering threats with the greatest potential impact have been identified, an estimate has been made of the impact these threats can have and the ‘resilience’<sup>177</sup> of the policy instruments aimed at preventing and combating money laundering has been determined. The residual potential impact is the impact that threats still have following the application of policy instruments to prevent or mitigate the potential impact of the threats. This means the objective of the second NRA is slightly broader than the objective of the first NRA, which was limited to separately estimating the potential impact of the identified risks and the resilience. Other differences with the first NRA are that this second NRA provides more insight into the nature and ‘mechanisms’<sup>178</sup> of the identified risks and that a first step has been taken to use quantitative data. In accordance with the first NRA, this NRA also describes some lessons learned, which can be taken into account

---

<sup>176</sup> In the Netherlands, the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act (Wwft) requires many institutions to report unusual transactions to the Financial Intelligence Unit (FIU) Netherlands.

<sup>177</sup> Resilience is the ability of the policy instruments to prevent threats or mitigate the impact of threats, whereby the higher the resilience, the better the threats are mitigated. It concerns the content/scope as well as the implementation of the policy instruments.

<sup>178</sup> The mechanisms relate to the process of a risk, the way a certain risk precisely works.

carrying out the following NRAs. The second NRA on terrorist financing (for the European part of the Netherlands) has been conducted by the WODC at the same time as this NRA.

## What is money laundering?

### Legal and economic approach

A legal and economic approach can be distinguished in money laundering. The legal approach to money laundering is based on Articles 420bis, ter and quater in the Dutch Penal Code. These articles describe the circumstances in which someone is guilty of money laundering. From a legal perspective, money laundering is when somebody hides or conceals the true nature, source, place where it was found, disposition or movement of an object; or concealing or disguising 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 offence. 'Object' stands for all goods and property rights. In addition, it is possible to prosecute for 'simplified' money laundering in case of 'deliberate/intentional' money laundering as well as 'culpable' money laundering (articles 420bis.1 and 420quater.1 respectively). 'Simplified' money laundering, the mere acquisition or possession of an object immediately from one's own criminal conduct is sufficient. The 'concealing or disguising' criterion, the active act, is not applicable in case of 'simplified' money laundering.

For the NRA, the economic approach, that describes the process, is applied. The economic approach focuses on how money of criminal origin is returned to the legal money circuit and used economically, so that the origin of the money is concealed. In addition, in the NRA the so-called 'consumptive' money laundering, the spending of criminally obtained funds on the basic necessities of life, has been included.

### The money laundering process

The money laundering process according to the economic approach can be divided into three phases, which are not always fully completed and which do not always follow each other chronologically. The FATF distinguishes the following phases:

- *Placement*. In this phase, a criminal places money to be laundered into the financial system, which gives it a cashless character. Crime such as drug trafficking often involves mostly large amounts of cash that a criminal wants to place in the financial system. In other forms of crime, the money may already be in the financial system, for example in the case of tax fraud.
- *Layering*. In this phase – which can take place both during and after the placement phase – a criminal conceals his/her identity and/or the origin of the criminal money in order to minimize the chance of being caught. Layering methods can be relatively simple but also very complex in nature.
- *Integration*. In this last phase, a criminal integrates the criminally obtained money – whether or not concealed – into the financial system, for example through spending on his own subsistence or investments in large-value products or real estate.



## Research methodology

As in the first Dutch NRA on money laundering of 2017, the applied research approach is structured on the basis of the ISO 31000 framework for risk management. In short, the research methodology used involves the following:

- A context analysis has been conducted in which the specific, relatively fixed characteristics of the Netherlands that may influence the prevalence of money laundering are outlined. A literature study was carried out for this context analysis.
- A literature study was also carried out for an inventory of threats in the field of money laundering. The so-called FANO survey was then carried out, in which expert organizations<sup>179</sup> were asked to indicate on a long list of money laundering threats whether they are aware of facts/cases of the threats and to what extent they consider the prevalence of the threats plausible or not, based on the information available at their organization.
- In a first expert meeting, experts subsequently identified the money laundering threats with the greatest potential impact. In the phase after this first expert meeting in-depth interviews with experts were held, which focused on the nature and mechanisms of the identified largest money laundering threats. In a second expert meeting, experts assessed the potential impact of the further specified fifteen largest money laundering threats using a Multi Criteria Analysis.
- In a third expert meeting, experts assessed the resilience of the available policy instruments to prevent and combat the fifteen largest money laundering threats. Prior to the third expert meeting, a survey among experts provided insight into the policy instruments available for the prevention and combating of money laundering.
- By balancing the estimated potential impact of the largest money laundering threats against the estimated resilience, insight has been obtained into the largest money laundering risks in the Netherlands, ranked by their residual potential impact.
- In the final phase of the study, validating interviews with six key experts were conducted with the main aim of examining to what extent they recognize the ranking of the identified money laundering risks and how these risks can be further mitigated.
- In addition to the above mainly qualitative research methods, in collaboration with Justis, the screening authority of the Ministry of Justice and Security, a limited quantitative data analysis was carried out for one of the money laundering risks.

A lesson learned in the first NRA was that the second NRA (and subsequent NRAs) should focus more on substantiating and providing in-depth insight in the largest money laundering threats identified by experts. In the NRA that has now been carried out, more attention has been paid to this in various ways: by setting up the FANO survey, a larger number of expert meetings (three instead of two) with more time for a plenary discussion of money laundering threats, a large number of in-depth interviews with experts, including case descriptions in the report and conducting a survey among experts on the policy instruments for the prevention and combating of money laundering.

---

<sup>179</sup> Expert organizations concern the following types of organizations: supervisory authorities under the Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act (Wwft); government agencies or government-affiliated organizations that play a role in the prevention and/or combating of money laundering; and private entities under Wwft supervision and sector/umbrella organizations of those private entities.

Another lesson learned from the first NRA on money laundering is that a quantitative data analysis should be conducted in the second NRA. The intention was, as a first step, to conduct a quantitative data analysis in the NRA for the risks 'money laundering via legal entities', 'money laundering via ABC transactions' and 'money laundering via loan back constructions'. To this end, cooperation was initially sought with iCOV (Information Exchange on Criminal and Unexplainable Wealth) which has access to a large number of data sources.<sup>180</sup> Unfortunately, the necessary declarations of consent from the various data source holders were not completed within the time frame of the study. When this became clear, contact was made with Justis and a quantitative data analysis was carried out via Justis for the risk of 'money laundering via legal entities' based on data from the Commercial Register of the Chamber of Commerce, which was assumed in advance to contribute to a further explanation of the risk. The analysis carried out demonstrated that on the basis of such a data analysis without linkage to other data sources, such as data on suspicious declared transactions by the Financial Intelligence Unit – Netherlands and other criminal or fiscal information, no direct relationship with money laundering can be determined. The analyses only provide limited insight into a number of 'unusual situations'.

If including additional data sources in a subsequent NRA will be possible, it is unlikely that this analysis will provide insight into the prevalence of the money laundering risk in question. After all, a direct relationship with money laundering cannot be determined without further criminal investigation. Another complicating factor in implementing a more data-based NRA is the wide variety in the nature of the money laundering risks and the required data sources. The NRA is an overall analysis of all risks. The different data sources must therefore be analyzed in relation to each other. This requires meeting quality requirements in terms of completeness, reliability, validity and mutual compatibility of data sources. At present there is insufficient knowledge to what extent this can be met. It is recommended to carry out a separate exploratory study so that it can be examined how in a subsequent NRA the separately available relevant data sources can be made compatible and suitable and can become available for a meaningful data analysis.

### **What makes the Netherlands vulnerable to money laundering?**

For this second NRA, a context analysis has been carried out that examines the characteristics of the Netherlands that may relate to the prevalence of money laundering in our country. The geographical, demographic, socio-cultural, economic and criminological characteristics of the Netherlands were examined. The Netherlands is characterized by an open, trade-oriented economy, a large and internationally oriented financial sector and a fiscal attractiveness for large foreign companies. The country is one of the most competitive economies in the world, has one of the largest airports and ports in the world and is one of the world largest exporters. The Dutch economy is characterized as a service economy. All these characteristics make the Netherlands attractive for criminals to launder their illegally obtained money. The Netherlands can also be characterized – in comparison with

---

<sup>180</sup> Via iCOV data from, among others, the Tax and Customs Administration, the National Police, the Public Prosecution Service, the Dutch Fiscal Intelligence and Investigation Service, the National Police Internal Investigations Department, FIU - the Netherlands, the Chamber of Commerce, the Netherlands' Cadastre, Land Registry and Mapping Agency and the Dutch Central Bank can be accessed.

other European countries – as a low cash intensive country and a high degree of digitalization. These factors can influence the money laundering methods used by criminals. A socio-cultural factor that is characteristic of the Netherlands is the culture of tolerance, in which tolerance with regard to (soft)drugs in particular can contribute to the prevalence of drug crime and money laundering. Based on the culture of the so-called 'Polder Model', Dutch organizations usually seek alignment and cooperation with other organizations. The Netherlands is therefore distinguished from many other countries by the relatively high prevalence and large variety of partnerships that have been established to prevent and combat money laundering. This concerns both public-public and public-private partnerships.

### Money laundering threats with the greatest potential impact

The fifteen money laundering threats with – according to money laundering experts – the greatest potential impact are shown categorized in table S1. The level of the potential impact of the threats has been determined by means of an MCA. Experts used the following six criteria to make quantitative estimates that ultimately determined the level of the potential impact: 'deterioration of financial system stability', 'undermining of authority and legal order', 'encroachment of the regular economy', 'disruption of social order', 'infringement of the image of the Netherlands abroad', and 'reduction of subjective/objective security'. The money laundering threat that experts say has the greatest potential impact is 'money laundering via cashless transactions with licensed banks'. 'Money laundering via the physical movement of cash' has the lowest potential impact. Most money laundering threats have a potential impact with an impact level of 50 to 59 on a 0 to 100 scale.

**Table S1 The fifteen largest money laundering threats**

Threats	Potential impact level (scale from 0-100)
Money laundering via cashless transactions with licensed banks	60 to 69
Money laundering via constructions at trust offices	
Money laundering via offshore companies	
Money laundering via legal entities	
Money laundering via services/goods of (large value) traders	
Money laundering via trade based constructions with services	
Money laundering via the use of intermediaries	50 to 59
Money laundering via investment institutions/companies	
Money laundering via trade based constructions with goods	
Money laundering via ABC transactions	
Money laundering via loan back constructions	
Money laundering via falsification of company turnover	
Money laundering via crypto currencies	
Money laundering via underground banking, including unlicensed payment service providers	40 to 49
Money laundering via the physical movement of cash	

One of the identified fifteen largest money laundering threats has a 'future' character: money laundering via investment institutions/companies. Experts believe that this threat is already occurring, but cannot yet indicate how and on what scale. There appears to be hardly any knowledge and/or information about this money laundering method. Therefore, this NRA does not contain a case description of

money laundering via investment institutions/companies. In a validating interview it was noted that the greatest risk is expected to lie with unlicensed and/or foreign-based investment institutions/companies.

A multitude of methods can be used to launder criminal money, whether or not in combination with each other. Money laundering methods can take place in the different phases of the money laundering process (placement, layering and integration phase). In this second NRA, for each identified money laundering threat, the nature and mechanisms of the threat have been addressed, in most cases these are clarified using case descriptions. Some of the identified threats concern money laundering methods that are quite simple in nature, others are methods of a very complex nature. Some identified money laundering threats can be part of other threats, and many of the identified threats can be deployed in combination.

With regard to predicate offences, a recent study into the nature and size of criminal spending shows that drugs and financial fraud together account for more than 90% of the money laundering needs of criminals in the Netherlands. In that study, the size of fraud is estimated to be about three times higher than of drug crime. The in-depth interviews and expert meetings that took place as part of the NRA have not shown that certain money laundering methods can be related in particular to specific types of crime. It has, however, been mentioned that drug crime has a greater use of cash compared to financial fraud, which influences the need (or lack of it) to place the criminal money in the financial system, which in turn has consequences for the types of money laundering methods that a criminal uses.

### **Resilience of policy instruments**

The available policy instruments for the prevention and combating of money laundering include all relevant instruments arising from international and national laws and regulations, municipal ordinances and regulations, sectoral and sector-oriented regulations, and regulations at organizational level. However, in this NRA the term 'policy instrument' is interpreted more broadly than just laws and regulations. According to experts, guidelines, guidances and policy plans of organizations that play a role in the prevention and/or combat of money laundering can also be seen as policy instruments. Partnerships between organizations with a role in the prevention and/or combat of money laundering are also seen by experts as a policy instrument. Table S2 provides an overview of the policy instruments that were available in 2019 to prevent and combat money laundering.

Money laundering experts have estimated the mitigating effect of the total package of existing policy instruments on the potential impact of the fifteen largest money laundering threats. In their assessment of the resilience of the policy instruments, experts took into account the policy instruments that existed at that time. This means that in their assessment they have not taken into account laws and regulations and other policy instruments that have been or will be introduced since the start of 2020. The results of the expert meeting are shown categorized in table S3.

**Table S2 Policy instruments prevention and combat of money laundering**

International laws and regulations	National laws and regulations	Other policy instruments
FATF-recommendations	Money Laundering and Terrorist Financing Prevention Act	National partnerships
EU Anti-Money Laundering Directive	Financial Supervision Act	International partnerships
EU Regulation on Controls of Cash	Dutch Penal Code	Sectoral and sector-oriented regulations and terms and conditions
Wire Transfer Regulation 2	Code of Criminal Procedure	Guidelines, guidances and policy plans
	Trust and Company Service Providers (Supervision) Act 2018	
	Public Administration Probity Screening Act	
	Legal Entities Supervision Act	
	Commercial Register Act 2007	
	Tax legislation	
	Economic Offences Act	
	Right to report Tax and Customs Administration 2003	

Resilience scores above 60% for one money laundering threat, namely for 'money laundering via cashless transactions with licensed banks'. This means that, according to experts, the total available policy instruments counteract this money laundering threat by more than 60%. Other threats in which the available policy instruments, according to experts, have a relatively high resilience are 'money laundering via constructions at trust offices' and 'money laundering via investment institutions/companies'. An important note here is that the experts have estimated the resilience to these threats as high because they based their judgement on *licensed* institutions incorporated *in the Netherlands*. The resilience to money laundering through constructions with *foreign* offshore companies is much lower. Validating interviews confirmed that the resilience to *foreign* and/or *unlicensed* institutions/companies is relatively low.

**Table S3 Resilience total package of policy instruments per money laundering threat**

Threats	Resilience level (scale from 0-100)
Money laundering via cashless transactions with licensed banks	60 to 69
Money laundering via constructions at trust offices	50 to 59
Money laundering via investment institutions/companies	
Money laundering via falsification of company turnover	
Money laundering via legal entities	
Money laundering via ABC transactions	40 to 49
Money laundering via the use of intermediaries	
Money laundering via loan back constructions	
Money laundering via services/goods of (large value) traders	
Money laundering via trade based constructions with goods	30 to 39
Money laundering via offshore companies	
Money laundering via the physical movement of cash	
Money laundering via trade based constructions with services	20 to 29
Money laundering via crypto currencies	
Money laundering via underground banking, including unlicensed payment service providers	10 to 19

Although the available instruments have a clearly mitigating effect on the fifteen largest money laundering threats that are central to this NRA, these threats can still have a greater or lesser impact. The extent to which the so-called AIU principle, already introduced in the first NRA, applies to money laundering threats, affects the resilience of the policy instruments. Most money laundering methods have one or more of the following three components: Anonymity (the method conceals the identity of the money laundering criminal), International (the method has an international character and is used via or from abroad) and Unregulated (the method relates to or is used in an unregulated sector). The more the AIU elements apply to money laundering threats, the lower the resilience of the policy instruments for the prevention and combating of the threats. With such threats the money laundering criminal's chance of being caught is therefore relatively low.

Effective prevention and combating of money laundering threats with a strong international component requires close cooperation and exchange of information at international level between supervisory, investigative and law enforcing authorities, something that is often difficult to realize in practice, partly due to different money laundering definitions, law enforcement practices and different legal systems. The available policy instruments are, according to experts, only limitedly equipped to effectively counter money laundering threats at (financial) institutions and service providers operating without a license, for example in underground banking. Finally, relatively low resilience is found for methods that increase the anonymity of transactions, such as money laundering via crypto currencies, underground banking and the physical movement of cash.

### Largest money laundering risks in the Netherlands

By balancing the estimated potential impact of the largest money laundering threats against the estimated resilience, insight has been obtained into the largest money laundering risks in the Netherlands, ranked by their residual potential impact (RPI).

**Table S4 Residual Potential Impact (RPI) of the fifteen largest money laundering risks**

Risks	RPI score (scale from 0-100)
Money laundering via crypto currencies	36 to 40
Money laundering via trade based constructions with services	
Money laundering via underground banking, including unlicensed payment service providers	
Money laundering via offshore companies	
Money laundering via services/goods of (large value) traders	31 to 35
Money laundering via trade based constructions with goods	
Money laundering via legal entities	
Money laundering via the use of intermediaries	
Money laundering via ABC transactions	26 to 30
Money laundering via loan back constructions	
Money laundering via the physical movement of cash	
Money laundering via constructions at trust offices	
Money laundering via falsification of company turnover	
Money laundering via investment institutions/companies	
Money laundering via cashless transactions with licensed banks	21 to 25

Five of the fifteen money laundering risks are in the highest category with an RPI score of 36 to 40 on a scale that can theoretically run up to 100. 'Money laundering via cashless transactions with licensed banks' has the lowest RPI score, which is the result of the relatively highly estimated resilience concerning this risk. It can be concluded that the impact that money laundering threats can have, is considerably mitigated by the available policy instruments.

## Literatuur

- Belastingdienst (2004). *Jaarverslag Belastingdienst 2003*.
- Besamusca, E., & Verheul, J. (2010). Introduction. In E. Besamusca & J. Verheul (red.), *Discovering the Dutch: On culture and society of the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Blouin, J, Robinson, L. (2019). Double counting accounting: How much profit of multinational enterprises is really in tax havens? *SSRN*, (versie van 21 mei 2020). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3491451>.
- Boerman, F., Grapendaal, M., Nieuwenhuis, F., & Stoffers, E. (2017). *Nationaal dreigingsbeeld 2017 georganiseerde criminaliteit*. Zoetermeer: Dienst Landelijke Organisatieinformatie Nationale Politie.
- CBS (2010). *Minder traditionele criminaliteit, meer cybercrime*. [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/10/minder-traditionele-criminaliteit-meer-cybercrime](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/10/minder-traditionele-criminaliteit-meer-cybercrime).
- CBS (2017). *Belang dienstensector sinds 1969 sterk toegenomen*. [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/27/belang-dienstensector-sinds-1969-sterk-toegenomen](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/27/belang-dienstensector-sinds-1969-sterk-toegenomen).
- CBS (2019a). *Nederland Handelsland 2019*.
- CBS (2019b). *De effectieve vennootschapsbelastingdruk, 2006-2017*. [www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/43/de-effectieve-vennootschapsbelastingdruk-2006-2017](http://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/43/de-effectieve-vennootschapsbelastingdruk-2006-2017).
- Central Bank of Cyprus en FIU-Cyprus (2018). *National Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing Risks*. Cyprus: CBC/MOKAS.
- CPB (2019). *Risicorapportage Financiële markten 2019*.
- Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2019a). *2016 International Narcotics Control Strategy Report Volume I: Drug and chemical control*. United States Department of State.
- Department of State. Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2019b). *2016 International Narcotics Control Strategy Report Volume II: Money laundering and financial crimes*. United States Department of State.
- DNB (2015). *DNB Guidance on the Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Act and the Sanctions Act: Preventing the misuse of the financial system for money laundering and terrorist financing purposes and controlling integrity risks*.
- DNB/Betaalvereniging Nederland (2019). *Betalen aan de kassa 2018*.
- DNB (2019). *Wat is een trustdienst?* Factsheet 2 januari 2019. Referentie 01277 [www.toezicht.dnb.nl/2/50-226561.jsp](http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-226561.jsp).
- Duyne, P. van, Harvey, J., Gelemerova, L. (2018). *The critical handbook of money laundering: Policy, analysis and myths*. Londen: Palgrave Macmillan.
- ECB (2017). *The use of cash by households in the euro area*.
- Europese Commissie (2019a). *Supranational risk assessment of the money laundering and terrorist financing risks affecting the EU*. Brussel: Europese Commissie.
- Europese Commissie (2019b). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities*. Brussel: Europese Commissie.
- Europol (2019). *Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA)*.
- EMCDDA (2019). *Europees Drugsrapport 2019: Trends en ontwikkelingen*. Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie.
- FATF (2006). *Trade Based Money Laundering*.



- FATF (2012). *International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation: The FATF Recommendations*. Parijs: FATF.
- FATF (2013). *Guidance national money laundering and terrorist financing risk assessment*. Parijs: FATF.
- Financial Intelligence Unit – New Zealand Police (2019). *National Money Laundering and Terrorism Financing Risk Assessment*. Wellington: FIU.
- FIU-Nederland (2019). *Jaarverslag 2018*. Zoetermeer: FIU-Nederland
- Hamilton, A., & Hammer, C. (2018). *Can we measure the power of the grabbing hand? A comparative analysis of different indicators of corruption*. Washington (DC): World Bank Group. Policy Research Working Paper 8299.
- Hong Kong Special Administrative Region Government (2018). *Hong Kong Money Laundering And Terrorist Financing Risk Assessment Report*. Hong Kong: HKSAR Government.
- 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.
- Janský, P. (2019). *Effective tax rates of multinational enterprises in the EU*. A report commissioned by the Greens/EFA group in the European Parliament.
- Justis (2017). *De Wet controle op rechtspersonen: Een continue controle op rechtspersonen*. Den Haag: Justis.
- 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.
- KLPD (2008). *Witwassen. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008*. Zoetermeer: KLPD.
- Koningsveld, J. van (2013). Money laundering – ‘You don’t see it until you understand it’: rethinking the stages of the money laundering process to make enforcement more effective. In B. Unger & D. van der Linde (red.), *Research handbook on money laundering* (pp. 435-451). Cheltenham: Edward Elgar.
- Koningsveld, T.J. van (2015). De offshore vennootschap: Het ideale verhuulingsinstrument voor de witwasser? *Justitiële verkenningen*, 41(1), 54-68.
- Koningsveld, J. van (2016). Compliance & offshorewereld: ‘Je ziet het pas als je het doorhebt’. De risico’s van transacties met offshore-vennootschappen. *De Compliance Officer*, maart 2016, 18-21.
- Kroon, M. (1992). *Effects of accountability on groupthink and intergroup relations: Laboratory and field studies*. Proefschrift Rijksuniversiteit Utrecht. Amsterdam: Thesis Publishers.
- 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.
- Lees, F.P. (1980). *Loss Prevention in the Process Industries*. London: Butterworth-Heinemann.
- Le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg – Ministère des Finances (2018). *National risk assessment of money laundering and terrorist financing*.
- Lejour, A. (2020). *De last van onbelaste winsten: Belastingontwijking in en door Nederland*. Oratie Tilburg University, 7 februari 2020.
- Mijnhardt, W. (2010). A tradition of tolerance, In E. Besamusca & J. Verheul (red.), *Discovering the Dutch: On culture and society of the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2015). *Ons Water in Nederland: Nieuw Nationaal Waterplan 2016-2021*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid (2019). *Plan van aanpak witwassen. Juni 2019*.
- Ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid (2020). *Voortgang plan van aanpak witwassen*. Kamerbrief 14 januari 2020.
- National Commissioner of the Icelandic Police (2019). *National Risk Assessment Money Laundering and Terrorist Financing 2019*. Reykjavik: NCIP.
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2019). *Corporate Tax Statistics* (eerste druk). Parijs: OESO.
- Rijksoverheid (2019). *Miljoenennota 2020*.
- Rooijendijk, L. (2019). Troika Laundromat: Nederlandse banken betrokken bij Russische witwasoperatie. *Transparency International Nederland*, 5 maart 2019.
- Slot, B., & Swart, L. de (2018). *Monitor anti-witwasbeleid 2014-2016*. Rotterdam: Ecorys.
- Soudijn, M., & Akse, Th. (2012). *Witwassen Criminaliteitsbeeldanalyse 2012*. Driebergen: KLPD.
- Soudijn, M. (2017). *Witwassen. Criminaliteitsbeeldanalyse 2016*.
- The Swedish Companies Registration Office, the Swedish National Council for Crime Prevention, the Swedish Economic Crime Authority, the Swedish Estate Agents Inspectorate, Swedish Financial Supervisory Authority, the Swedish Enforcement Authority, the County Administrative Board of Skåne, the County Administrative Board of Stockholm, the County Administrative Board of Västra Götaland, the Swedish Police Authority, the Swedish Inspectorate of Auditors, the Swedish Tax Agency, the Swedish Gambling Authority, the Swedish Bar Association, the Swedish Security Service, Swedish Customs, and the Swedish Prosecution Authority (2019). *National Risk Assessment of Money Laundering and Terrorist Financing in Sweden 2019*.
- Unger, B., Ferwerda, J., Trouw, J., Nelen, H., & Ritzen, L. (2010). *Detecting criminal investments in the Dutch real estate sector*. Studie voor de ministeries van Financiën, Justitie en BZK.
- Unger, B., Ferwerda, J., Koetsier, I., Gjoleka, B., Saase, A. van, Slot, B., & Swart, L. de (2018). *Aard en omvang van criminele bestedingen: Eindrapportage*. Utrecht/Rotterdam: Universiteit Utrecht, Ecorys, Vrije Universiteit Amsterdam.
- US Department of the Treasury – Office of Terrorist Financing and Financial Crimes (2018). *National Money Laundering Risk Assessment 2018*. Washington (DC): US Department of the Treasury.
- 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.
- Veen, H.C.J. van der, & Heuts, L.F. (2017a). *National Risk Assessment Witwassen*. Den Haag: WODC. Cahier 2017-13.
- Veen, H.C.J. van der, & Heuts, L.F. (2017b). *National Risk Assessment Terrorismefinanciering*. Den Haag: WODC. Cahier 2017-14.
- Veen, H.C.J. van der, & Heuts, L.F. (2018). *National Risk Assessment Witwassen en Terrorismefinanciering Bonaire, Sint Eustatius en Saba*. Den Haag: WODC. Cahier 2018-17.
- World Economic Forum (2019). *Global Competitiveness Report 2019*. Genève: World Economic Forum.
- World Trade Organization (2019). *World Trade Statistical Review 2019*. Genève: World Trade Organization.

Zanden, J.L. van (2010). The Economy of the Polder. In E. Besamusca & J. Verheul (red.), *Discovering the Dutch: On culture and society of the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

### Websites

<https://www.accountant.nl/nieuws/2020/2/explosie-aantal-witwaszaken-is-betrekkelijk/>  
<https://aci.aero/news/2019/03/13/preliminary-world-airport-traffic-rankings-released/>  
<https://coinmarketcap.com/charts/>  
<https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/data/main-tables>  
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital\\_economy\\_and\\_society\\_statistics\\_-\\_households\\_and\\_individuals/nl#Internettoegang](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Digital_economy_and_society_statistics_-_households_and_individuals/nl#Internettoegang)  
<https://hollandquaestor.nl>  
<https://icov.nl/>  
<https://lloydlist.maritimeintelligence.informa.com/one-hundred-container-ports-2019/>  
<https://ondernemersplein.kvk.nl/overzicht-rechtsvormen/>  
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>  
<https://statistiek.dnb.nl/downloads/index.aspx#/?kindofproduct=mainproduct>  
[https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB\\_LV#](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=PDB_LV#)  
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0014656/2018-05-01>  
[www.amsadvocaten.nl/woordenboek/ondernemingsrecht/trust/](http://www.amsadvocaten.nl/woordenboek/ondernemingsrecht/trust/)  
[www.banken.nl/bankensector/bankensector-nederland](http://www.banken.nl/bankensector/bankensector-nederland)  
[www.banken.nl/nieuws/21731/ranglijst-grootste-nederlandse-banken-2019](http://www.banken.nl/nieuws/21731/ranglijst-grootste-nederlandse-banken-2019)  
[www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html](http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/nl.html)  
[www.ebf.eu/the-netherlands/](http://www.ebf.eu/the-netherlands/)  
[www.europa-nu.nl/id/vh1alz099lwi/schengen\\_en\\_visabeleid](http://www.europa-nu.nl/id/vh1alz099lwi/schengen_en_visabeleid)  
[www.europa-nu.nl/id/vh7dosyo6lu1/europese\\_economische\\_ruimte\\_eer](http://www.europa-nu.nl/id/vh7dosyo6lu1/europese_economische_ruimte_eer)  
[www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)  
[www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/](http://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/)  
[www.fec-partners.nl](http://www.fec-partners.nl)  
[www.fiod.nl/3-aanhoudingen-witwasonderzoek-nieuwkuijk/](http://www.fiod.nl/3-aanhoudingen-witwasonderzoek-nieuwkuijk/)  
[www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-mensen-met-  
een-migratieachtergrond-wonen-in-nederland](http://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-asiel-migratie-en-integratie/hoeveel-mensen-met-een-migratieachtergrond-wonen-in-nederland)  
[www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/50/80-procent-inkomende-investeringen-direct-  
doorgesluisd](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/50/80-procent-inkomende-investeringen-direct-doorgesluisd)  
[www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/45/hoogste-exportverdiensten-dankzij-machines](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/45/hoogste-exportverdiensten-dankzij-machines)  
[www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/banen-  
werkgelegenheid/toelichtingen/werkgelegenheidsstructuur](http://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/banen-werkgelegenheid/toelichtingen/werkgelegenheidsstructuur)  
[www.cn.dnb.nl/nl/toezicht/toezicht\\_geldtransactiekantoren/markttoegang#geldtran-  
sactiekantoor](http://www.cn.dnb.nl/nl/toezicht/toezicht_geldtransactiekantoren/markttoegang#geldtransactiekantoor)  
[www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/10/02/controls-on-cash-  
entering-and-leaving-the-eu-council-adopts-regulation/#](http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/10/02/controls-on-cash-entering-and-leaving-the-eu-council-adopts-regulation/#)  
[www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/openbaar-  
register/WTTTK/index.jsp?filter\\_value=&naam=Statutaire+naam+%2F+Handelsnaam](http://www.dnb.nl/toezichtprofessioneel/openbaar-register/WTTTK/index.jsp?filter_value=&naam=Statutaire+naam+%2F+Handelsnaam)  
[www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11347/netherlands-cdr-2019.pdf](http://www.emcdda.europa.eu/system/files/publications/11347/netherlands-cdr-2019.pdf)  
[www.kvk.nl/download/SchemaRechtsvormen\\_tcm109-389297.pdf](http://www.kvk.nl/download/SchemaRechtsvormen_tcm109-389297.pdf)  
[www.nrc.nl/nieuws/2019/01/21/nederland-is-een-fiscaal-paradijs-a3651183](http://www.nrc.nl/nieuws/2019/01/21/nederland-is-een-fiscaal-paradijs-a3651183)  
[www.nvb.nl/nieuws/nederlandse-banken-bundelen-krachten-tegen-witwassen/](http://www.nvb.nl/nieuws/nederlandse-banken-bundelen-krachten-tegen-witwassen/)

[www.rand.org/topics/delphi-method.html](http://www.rand.org/topics/delphi-method.html).  
[www.weforum.org/agenda/2019/11/netherlands-dutch-farming-agriculture-sustainable/](http://www.weforum.org/agenda/2019/11/netherlands-dutch-farming-agriculture-sustainable/).  
[www.toezicht.dnb.nl/2/50-226561.jsp](http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-226561.jsp).  
[www.toezicht.dnb.nl/2/50-237939.jsp](http://www.toezicht.dnb.nl/2/50-237939.jsp).  
[www.topsectoren.nl/](http://www.topsectoren.nl/).  
[www.transparency.org/cpi2018](http://www.transparency.org/cpi2018).  
[www.weforum.org/agenda/2019/11/netherlands-dutch-farming-agriculture-sustainable](http://www.weforum.org/agenda/2019/11/netherlands-dutch-farming-agriculture-sustainable)

### **Casuïstiek**

<https://magazines.openbaarministerie.nl/inzicht/2019/03/ondergronds-bankieren>.  
<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHAMS:2015:3979>.  
Trouw, 5 maart 2019: 'De Russische witwasmachine loopt ook door Nederland'.  
[www.fiod.nl/fiod-en-om-halen-witwasmachine-voor-cryptovaluta-offline/](http://www.fiod.nl/fiod-en-om-halen-witwasmachine-voor-cryptovaluta-offline/).  
[www.fiod.nl/gezamenlijk-onderzoek-fiod-en-britse-hmrc-naar-verhuld-vermogen-in-buitenland/](http://www.fiod.nl/gezamenlijk-onderzoek-fiod-en-britse-hmrc-naar-verhuld-vermogen-in-buitenland/).  
[www.fiod.nl/3-aanhoudingen-witwasonderzoek-nieuwkuijk/](http://www.fiod.nl/3-aanhoudingen-witwasonderzoek-nieuwkuijk/).  
[www.fiu-nederland.nl/nl/wetgeving/witwastypologieen/virtuele-betaalmiddelen](http://www.fiu-nederland.nl/nl/wetgeving/witwastypologieen/virtuele-betaalmiddelen).  
[www.om.nl/actueel/nieuws/2018/09/04/ing-betaalt-775-miljoen-vanwege-ernstige-nalatigheden-bij-voorkomen-witwassen](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/09/04/ing-betaalt-775-miljoen-vanwege-ernstige-nalatigheden-bij-voorkomen-witwassen)  
[www.om.nl/actueel/nieuws/2020/01/16/katvangers-inzetten-om-42-miljoen-euro-te-verhullen](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2020/01/16/katvangers-inzetten-om-42-miljoen-euro-te-verhullen).  
[www.om.nl/actueel/nieuws/2018/02/08/celstraf-en-werkstraffen-geest-voor-witwassen-met-horlogehandel](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/02/08/celstraf-en-werkstraffen-geest-voor-witwassen-met-horlogehandel).  
[www.om.nl/actueel/nieuws/2019/10/08/om-eist-celstraffen-en-een-ton-ontneming-voor-illegale-bitcoin-wisselingen](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/10/08/om-eist-celstraffen-en-een-ton-ontneming-voor-illegale-bitcoin-wisselingen).  
[www.om.nl/actueel/nieuws/2018/02/20/om-eist-5-jaar-tegen-witwassende-bitcoin-handelaar](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/02/20/om-eist-5-jaar-tegen-witwassende-bitcoin-handelaar).  
[www.om.nl/actueel/nieuws/2018/04/18/om-eist-dat-twee-veroordeelde-mannen-ruim-8.500.000-betalen-aan-staat](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/04/18/om-eist-dat-twee-veroordeelde-mannen-ruim-8.500.000-betalen-aan-staat).  
[www.om.nl/actueel/nieuws/2019/02/12/om-eist-in-hoger-beroep-tot-8-jaar-cel-voor-oplichting-en-hypotheekfraude-in-den-haag](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/02/12/om-eist-in-hoger-beroep-tot-8-jaar-cel-voor-oplichting-en-hypotheekfraude-in-den-haag).  
[www.om.nl/actueel/nieuws/2019/09/03/trustkantoor-vistra-betaalt-35-ton-voor-niet-melden-ongebruikelijke-transacties](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/09/03/trustkantoor-vistra-betaalt-35-ton-voor-niet-melden-ongebruikelijke-transacties).  
[www.om.nl/actueel/nieuws/2019/09/13/administratie-geld-valse-merktelefoons-in-beslag-bij-grootschalige-zoekingen-bedrijventerrein](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/09/13/administratie-geld-valse-merktelefoons-in-beslag-bij-grootschalige-zoekingen-bedrijventerrein).  
[www.om.nl/actueel/nieuws/2019/07/17/aardappel--en-uienhandel-vatbaar-voor-witwaspraktijken](http://www.om.nl/actueel/nieuws/2019/07/17/aardappel--en-uienhandel-vatbaar-voor-witwaspraktijken).  
[www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBOVE:2018:421](http://www.recht.nl/rechtspraak/uitspraak/?ecli=ECLI:NL:RBOVE:2018:421).

## Vindplaatsen internationale wet- en regelgeving

Titel	Afkorting	Vindplaats
Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU	Vierde anti-witwasrichtlijn	PbEU 2018, L 156/43
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
Verordening (EU) 2018/1672 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005	Europese verordening Aangifte liquide middelen	PbEU 2018, L 284/6

## Vindplaatsen nationale wet- en regelgeving

Titel	Afkorting	Vindplaats *
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	Wwft	Stb. 2019, 342
Wet op het financieel toezicht	Wft	Stb. 2020, 19
Wetboek van Strafrecht	WvSr	Stb. 2019, 507
Wetboek van Strafvordering	WvSv	Stb. 2019, 507
Wet toezicht trustkantoren 2018	Wtt 2018	Stb. 2018, 464
Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur	Wet Bibob	Stb. 2018, 248
Wet controle op rechtspersonen	-	Stb. 2018, 312
Handelsregisterwet 2007	-	Stb. 2019, 450
Wet op de economische delicten	WED	Stb. 2020, 93

\* De vindplaats heeft betrekking op de inwerkingtreding van de meest recente wijziging van de wet.



## 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.

**Tabel B2.1 Verkennde interviews t.b.v. kwantitatieve data-analyse**

Organisatie	Aantal geïnterviewden
Autoriteit Financiële Markten	1 medewerker
Bureau Financieel Toezicht	2 medewerkers
Bureau Toezicht Wwft	2 medewerkers
De Nederlandsche Bank	3 medewerkers
Douane Nederland	2 medewerkers
Financial Intelligence Unit Nederland	2 medewerkers
Kansspelautoriteit	2 medewerkers
iCOV	3 medewerkers
Openbaar Ministerie	2 medewerkers

**Tabel B2.2 Verdiepende interviews**

Organisatie	Aantal geïnterviewden
ABN-AMRO	4 medewerkers
Anti Money Laundering Centre	2 medewerkers
Autoriteit Financiële Markten	3 medewerkers
Belastingdienst	2 medewerkers
Bureau Financieel Toezicht	2 medewerkers
Bureau Toezicht Wwft	2 medewerkers
Corpag (namens Holland Quaestor)	1 medewerker
De Nederlandsche Bank	2 medewerkers
Douane Nederland	1 medewerker
Europol	2 medewerkers
Financieel Expertise Centrum (FEC)	2 medewerkers
Financial Intelligence Unit Nederland	2 medewerkers
ING	2 medewerkers
Justis, ministerie van Justitie en Veiligheid	2 medewerkers
Kamer van Koophandel	1 medewerker
Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	2 medewerkers
Nationale Politie	1 medewerker
Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen	2 medewerkers
Openbaar Ministerie	1 medewerker
Rabobank	1 medewerker
Volksbank	2 medewerkers

**Tabel B2.3 Validerende interviews**

Organisatie	Aantal geïnterviewden
Anti Money Laundering Centre	1 medewerker
Financial Intelligence Unit Nederland	2 medewerkers
ING	2 medewerkers
Ministerie van Financiën	2 medewerkers
Ministerie van Justitie en Veiligheid	2 medewerkers
Openbaar Ministerie	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 de drie expertmeetings. Omdat dit soms niet het geval was, wordt een onderscheid gemaakt tussen 'medewerker I' en 'medewerker II'.

**Tabel B3.1 Deelnemers aan de drie expertmeetings**

Organisatie	1° expertmeeting	2° expertmeeting	3° expertmeeting
Anti Money Laundering Centre	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker I
Autoriteit Financiële Markten	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker I
Bureau Financieel Toezicht	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker I
Bureau Toezicht Wwft	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker I
Corpag (namens Holland Quaestor)	Medewerker I	<i>Geen deelname, wel uitgenodigd</i>	Medewerker I
De Nederlandsche Bank	Medewerker I	Medewerker II	Medewerker II
Douane Nederland	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker II
Financial Intelligence Unit Nederland	Medewerker I	<i>Geen deelname, wel uitgenodigd</i>	Medewerker I
ING	Medewerker I	Medewerker I	<i>Geen deelname, wel uitgenodigd</i>
Kansspelautoriteit	Medewerker I	Medewerker II	Medewerker II
Koninklijke Marechaussee	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker I
Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker I
Nationale Politie	Medewerker I	Medewerker II	Medewerker II
Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker I
Nederlandse Orde van Advocaten	Medewerker I	Medewerker I	<i>Geen deelname, wel uitgenodigd</i>
Nederlandse Vereniging Geld Transactie Kantoren	Medewerker I	Medewerker I	<i>Geen deelname, wel uitgenodigd</i>
Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs in onroerende goederen	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker I
Openbaar Ministerie	Medewerker I	Medewerker I	Medewerker II

## Bijlage 4 FANO-enquête witwasdreigingen

Onderstaande tekst en tabellen zijn via een e-mail voorgelegd aan expertorganisaties.

### Longlist van witwasdreigingen

Via deze mailenquête willen wij achterhalen of uw organisatie bekend is met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre uw organisatie de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk acht (op basis van de bij uw organisatie beschikbare informatie). Dit geschiedt volgens de zogeheten FANO-systematiek. Aan u wordt gevraagd om bij iedere dreiging op de longlist van witwasdreigingen een van de volgende letters te markeren:

- een *F* indien er volgens u sprake is van deze dreiging en er één of meer Feiten/casus bekend zijn bij uw organisatie;
- een *A* indien het volgens u Aannemelijk is dat deze dreiging speelt maar er geen feiten/casus bekend zijn bij uw organisatie;
- een *N* indien het volgens u Niet aannemelijk is dat deze dreiging speelt op basis van de informatie waarover uw organisatie beschikt;
- een *O* indien het voor u Onbekend is of een dreiging speelt, omdat uw organisatie geen zicht heeft hierop.

U kunt het betreffende vakje (*F*, *A*, *N*, *O*) van uw keuze markeren in de tabel (bijvoorbeeld via een kruisje). Doe dit voor elke dreiging in de tabel. Wanneer u dit bij een bepaalde dreiging niet doet, dan interpreteren wij dit in de analysefase als een *O*.

Kanalen van plaatsing (incl. selectie plaatsingmethoden)	F	A	N	O
1. Vergunde banken: girale geldtransacties/-stortingen	...	...	...	...
2. Vergunde banken: contante geldtransacties/-stortingen	...	...	...	...
3. Onvergunde banken (ondergronds bankieren): girale geldtransacties/-stortingen	...	...	...	...
4. Onvergunde banken (ondergronds bankieren): contante geldtransacties/-stortingen	...	...	...	...
5. Vergunde betaaldienstverleners: girale geldtransacties/-stortingen	...	...	...	...
6. Vergunde betaaldienstverleners: contante geldtransacties/-stortingen	...	...	...	...
7. Onvergunde betaaldienstverleners: girale geldtransacties/-stortingen	...	...	...	...
8. Onvergunde betaaldienstverleners: contante geldtransacties/-stortingen	...	...	...	...
9. Trustkantoren	...	...	...	...
10. Accountants	...	...	...	...
11. Notarissen	...	...	...	...
12. Advocaten	...	...	...	...
13. Verzekeraars	...	...	...	...
14. Makelaars	...	...	...	...
15. Kansspelen (casino's, online kansspelen en/of loterijen)	...	...	...	...
16. Grootwaardehandelaren (auto's, juwelen, kunst, e.d.)	...	...	...	...
17. Beleggingsondernemingen/-instellingen	...	...	...	...
18. Belastingadviseurs	...	...	...	...

Overige plaatsingmethoden	F	A	N	O
19. Virtuele valuta's	...	...	...	...
20. Betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)	...	...	...	...

Verhullingsmethoden	F	A	N	O
21. Beleggings-/investeringsconstructies (o.a. loan back constructies en ABC-transacties)	...	...	...	...
22. (Complexe) juridische entiteiten en constructies (o.a. offshore vennootschappen, trustconstructies en rechtsvormen zoals stichtingen)	...	...	...	...
23. Handelsconstructies (o.a. legitimering waardeverplaatsing via handelstransacties en over-/onderfacturering)	...	...	...	...
24. Ondernemingsconstructies (o.a. start eigen ondernemingen en participatie in ondernemingen)	...	...	...	...
25. Inzet van stromannen	...	...	...	...

Niet genoemde kanalen en/of methoden (in te vullen door respondent, max. 3)	F	A	N	O
...	...	...	...	...
...	...	...	...	...
...	...	...	...	...

## Bijlage 5 Mailenquête beleidsinstrumentarium

Welke bijdrage leveren bestaande beleidsinstrumenten aan de preventie/bestrijding van witwassen?	Geen of beperkte bijdrage	Redelijke bijdrage	Grote bijdrage	Kan geen inschatting van bijdrage maken	Onbekend met beleidsinstrument
EU anti-witwasrichtlijn	...	...	...	...	...
Europese verordening Aangifte liquide middelen	...	...	...	...	...
Wire Transfer Regulation 2	...	...	...	...	...
Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	...	...	...	...	...
Wet op het financieel toezicht	...	...	...	...	...
Wet toezicht trustkantoren 2018	...	...	...	...	...
Wet controle op rechtspersonen	...	...	...	...	...
Wetboek van Strafrecht	...	...	...	...	...
Wetboek van Strafvordering	...	...	...	...	...
Burgerlijk wetboek	...	...	...	...	...
Handelsregisterwet 2007	...	...	...	...	...
Telecomwet	...	...	...	...	...
Fiscale wetgeving	...	...	...	...	...
Sociale wetgeving	...	...	...	...	...
Sectorale regelgeving	...	...	...	...	...
Wet Bibob	...	...	...	...	...
Algemene bankvoorwaarden	...	...	...	...	...
Verwijzingsprotocol incidenten (EVA-register)	...	...	...	...	...

Welke beleidsinstrumenten ontbreken in bovenstaande lijst? En welke bijdrage leveren zij aan de preventie/bestrijding van witwassen?	Geen of beperkte bijdrage	Redelijke bijdrage	Grote bijdrage	Kan geen inschatting van bijdrage maken
1...	...	...	...	...
2...	...	...	...	...
3...	...	...	...	...
4...	...	...	...	...
5...	...	...	...	...

Welke nu niet bestaande beleidsinstrumenten zouden een grote bijdrage kunnen leveren aan de preventie/bestrijding van witwassen? Graag een toelichting geven
1...
2...
3...

## Bijlage 6 Resultaten expertmeetings

### Eerste expertmeeting

**Tabel B6.1 Dreigingen met grootste potentiële impact (volgens de 1<sup>e</sup> identificatieronde)**

Dreigingen	Aantal experts
(Complexe) juridische entiteiten en constructies (o.a. offshore vennootschappen, trustconstructies en rechtsvormen zoals stichtingen)	16
Trustkantoren	15
Vergunde banken: girale geldtransacties/-stortingen	13
Ondergronds bankieren / geld verplaatsen	10
Inzet van stromannen	10
Handelsconstructies (o.a. legitimering waardeverplaatsing via handelstransacties en over-/onderfacturering)	10
Beleggings-/investeringsconstructies (o.a. loan back constructies en ABC-transacties)	10
Grootwaardehandelaren (auto's, juwelen, kunst, e.d.) en andere handelaren	9
Ondernemingsconstructies (o.a. start eigen ondernemingen en participatie in ondernemingen)	8
Onvergunde betaaldienstverleners: contante geldtransacties/-stortingen	8
Correspondent banking en intermediary banking	7
Virtuele valuta's	7
Onvergunde banken: contante geldtransacties/-stortingen	7
Vergunde banken: contante geldtransacties/-stortingen	7
Vergunde betaaldienstverleners: contante geldtransacties/-stortingen	6
Vergunde betaaldienstverleners: girale geldtransacties/-stortingen	6
Onvergunde betaaldienstverleners: girale geldtransacties/-stortingen	5
Beleggingsondernemingen/-instellingen	4
Notarissen	4
Onvergunde banken: girale geldtransacties/-stortingen	4
Betaalkaarten (prepaidkaarten, telefoonkaarten, e.d.)	3
Advocaten	3
Kansspelen (casino's, online kansspelen en/of loterijen)	2
Makelaars	2
Accountants	2
Omwisselen van valuta's	1
Belastingadviseurs	1
Verzekeraars	0

**Tabel B6.2 Tien dreigingen met grootste potentiële impact (volgens de 2<sup>e</sup> definitieve identificatieronde)**

Dreigingen	Aantal experts
(Complexe) juridische entiteiten en constructies (o.a. offshore vennootschappen, trustconstructies en rechtsvormen zoals stichtingen)	18
Handelsconstructies (o.a. legitimering waardeverplaatsing via handelstransacties en over-/onderfacturering)	16
Inzet van stromannen	16
Correspondent banking en intermediary banking	15
Beleggings-/investeringsconstructies (o.a. loan back constructies en ABC-transacties)	15
Virtuele valuta's	14
Grootwaardehandelaren (auto's, juwelen, kunst, e.d.) en andere handelaren	13
Ondergronds bankieren / geld verplaatsen	13
Ondernemingsconstructies (o.a. start eigen ondernemingen en participatie in ondernemingen)	12
Vergunde banken: girale geldtransacties/-storting	12

## Tweede expertmeeting

**Tabel B6.3 Gemiddelde potentiële impact per witwasdreiging\* (volgens de 1<sup>e</sup> inschattingronde)**

Dreigingen	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)						Totaal	Aantal experts
	A	B	C	D	E	F		
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	73,0	63,0	65,7	71,0	46,7	75,3	66,5	15
Witwassen via constructies bij trustkantoren	63,2	57,1	56,4	65,4	35,4	79,3	60,2	14
Witwassen via offshore vennootschappen	56,7	59,7	54,7	65,0	35,3	78,0	58,9	15
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	58,9	63,6	63,6	64,3	46,4	52,5	58,6	14
Witwassen via rechtsvormen	57,0	63,3	54,3	63,0	46,3	61,0	57,9	15
Witwassen via diensten	56,8	60,0	55,4	61,8	43,2	61,8	56,9	14
Witwassen via inzet van tussenpersonen	51,5	55,0	56,2	66,5	47,7	56,9	56,0	13
Witwassen via beleggingsinstellingen / -ondernemingen	59,6	57,5	54,6	56,4	42,5	62,1	55,9	14
Witwassen via goederen	52,0	61,0	57,0	59,3	43,0	60,0	55,7	15
Witwassen via ABC-transacties	54,7	58,0	54,0	62,0	42,3	54,4	54,7	15
Witwassen via loan back constructies	58,3	57,7	55,7	55,7	38,3	53,7	53,7	15
Witwassen via virtuele valuta's	55,4	51,8	53,6	53,2	46,8	53,2	52,5	14
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	50,3	55,7	53,3	59,0	43,3	47,0	51,8	15
Witwassen via ondergronds bankieren	47,9	47,9	49,6	58,2	44,6	52,5	50,4	14
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	39,6	39,6	42,5	49,3	43,2	44,3	43,2	14

\* Hierbij geldt dat A t/m F voor de MCA-criteria staan. A: Verslechtering stabiliteit financiële stelsel, B: Aantasting reguliere economie, C: Ontregeling maatschappelijke orde, D: Ondernijning gezag en rechtsorde, E: Vermindering subjectieve / objectieve veiligheid, en F: Inbreuk imago Nederland in buitenland.

**Tabel B6.4 Gemiddelde potentiële impact per witwasdreiging\* (volgens de 2<sup>e</sup> definitieve inschattingsronde)**

Dreigingen	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)						Totaal	Aantal experts
	A	B	C	D	E	F		
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	73,0	62,9	65,2	70,3	45,7	75,2	66,1	15
Witwassen via constructies bij trustkantoren	56,7	55,5	52,8	63,0	34,3	76,9	57,2	15
Witwassen via offshore vennootschappen	54,7	59,2	53,5	62,3	33,3	76,2	57,2	15
Witwassen via rechtsvormen	55,7	62,2	53,1	62,3	44,0	60,5	56,7	15
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	55,0	60,6	59,8	62,5	43,2	50,9	55,8	14
Witwassen via diensten	54,6	58,8	54,1	59,3	41,1	60,6	55,2	14
Witwassen via inzet van tussenpersonen	49,6	54,5	51,3	65,8	46,9	54,1	54,0	13
Witwassen via beleggingsinstellingen / -ondernemingen	56,8	55,6	52,6	55,0	40,4	60,9	54,0	14
Witwassen via goederen	50,0	58,9	53,8	56,7	38,0	58,2	53,0	15
Witwassen via ABC-transacties	52,3	56,5	51,1	60,7	39,3	53,2	53,0	15
Witwassen via loan back constructies	54,0	55,9	52,1	54,7	37,0	52,5	51,5	15
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	51,7	55,5	52,5	58,7	40,3	45,9	51,2	15
Witwassen via virtuele valuta's	49,7	51,5	49,8	54,0	46,0	51,9	50,6	15
Witwassen via ondergronds bankieren	46,4	44,9	49,1	56,8	44,3	50,5	48,9	14
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	36,7	34,9	40,1	46,3	38,7	40,5	39,6	15

\* Hierbij geldt dat A t/m F voor de MCA-criteria staan. A: Verslechtering stabiliteit financiële stelsel, B: Aantasting reguliere economie, C: Ontregeling maatschappelijke orde, D: Ondernijning gezag en rechtsorde, E: Verminderende subjectieve / objectieve veiligheid, en F: Inbreuk imago Nederland in buitenland.

### Derde expertmeeting

**Tabel B6.5 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per witwasdreiging (volgens de 1<sup>e</sup> inschattingsronde)**

Dreigingen	Niveau weerbaarheid (schaal van 0-100)		Aantal experts
	Spreiding		
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	62,5	19,5	15
Witwassen via constructies bij trustkantoren	57,4	21,3	15
Witwassen via ABC-transacties	56,9	20,4	14
Witwassen via inzet van tussenpersonen	50,8	19,2	14
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	49,5	21,3	10
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	49,3	19,2	13
Witwassen via rechtsvormen	48,5	19,2	14
Witwassen via loan back constructies	43,8	20,9	12
Witwassen via diensten	38,8	24,1	11
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	38,6	22,1	14
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	37,3	18,1	13
Witwassen via offshore vennootschappen	37,0	19,9	13
Witwassen via goederen	35,1	23,2	14
Witwassen via ondergronds bankieren	24,9	18,2	14
Witwassen via virtuele valuta's	23,9	18,4	14
Gemiddelde over de 15 grootste witwasdreigingen	43,8	23,3	

**Tabel B6.6 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per witwasdreiging (volgens de 2<sup>e</sup> definitieve inschattingronde)**

Dreigingen	Niveau weerbaarheid (schaal van 0-100)	Spreiding	Aantal experts
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	64,1	16,5	15
Witwassen via constructies bij trustkantoren	51,6	20,6	15
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	51,4	17,1	11
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	48,1	17,3	14
Witwassen via rechtsvormen	44,4	18,0	14
Witwassen via ABC-transacties	44,1	16,2	14
Witwassen via loan back constructies	43,3	21,6	12
Witwassen via inzet van tussenpersonen	43,6	17,2	14
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	34,6	17,8	14
Witwassen via goederen	33,4	17,5	15
Witwassen via offshore vennootschappen	32,5	15,3	13
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	29,9	12,0	14
Witwassen via diensten	27,7	16,2	13
Witwassen via virtuele valuta's	20,1	11,8	14
Witwassen via ondergronds bankieren	18,9	9,8	15
Gemiddelde over de 15 grootste witwasdreigingen	39,1	20,6	

**Tabel B6.7 Resterende Potentiële Impact van de grootste witwasrisico's in Nederland**

Risico's	RPI-score (schaal van 0-100)
Witwassen via virtuele valuta's	40,4
Witwassen via diensten	39,9
Witwassen via ondergronds bankieren	39,6
Witwassen via offshore vennootschappen	38,6
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	36,5
Witwassen via goederen	35,3
Witwassen via rechtsvormen	31,5
Witwassen via inzet van tussenpersonen	30,5
Witwassen via ABC-transacties	29,4
Witwassen via loan back constructies	29,2
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	27,8
Witwassen via constructies bij trustkantoren	27,7
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	26,6
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	26,2
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	23,7



## Bijlage 7 Kwantitatieve data-analyse

### Samenwerking met iCOV

iCOV is een samenwerkingsverband dat uitsluitend ten dienste van de samenwerkende overheidspartners rapportages oplevert of andere informatieproducten ontwikkelt. iCOV is dan ook volledig vraaggestuurd. De partners van het samenwerkingsverband zetten data klaar ten behoeve van zichzelf en elkaar, om onder strikte juridische voorwaarden rapportages te laten samenstellen. De juridische basis van iCOV is gelegen in de specifieke wet- en regelgeving die geldt voor iedere partner van het samenwerkingsverband.

Naast het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van het opstellen van een iCOV product worden binnen het samenwerkingsverband ook persoonsgegevens verwerkt in het kader van R&D. Binnen R&D vinden verschillende vormen van onderzoek plaats, waaronder wetenschappelijk onderzoek maar ook onderzoek met het oog op het (door)ontwikkelen van (nieuwe) producten. Zo dient bijvoorbeeld te worden nagegaan of een uitkomst uit wetenschappelijk onderzoek in een iCOV product kan worden meegenomen. Wetenschappelijk onderzoek bij iCOV moet verenigbaar zijn met de doeleinden van iCOV. De doeleinden voor R&D zijn vastgelegd in het *Protocol gegevensverwerking iCOV Research and Development 2018*, dat is gepubliceerd in de Staatscourant.<sup>181</sup>

Gezien het maatschappelijke belang van het verkrijgen van inzicht in risico's op het terrein van witwassen heeft iCOV besloten de samenwerking met het WODC aan te gaan wat betreft een kwantitatieve data-analyse ten behoeve van de NRA Witwassen. De reikwijdte van het onderzoek sluit aan op de doelstellingen van iCOV. Afgesproken is dat het WODC eindverantwoordelijk is voor het project en de inhoudelijke resultaten en conclusies. iCOV speelt een faciliterende rol in het aanvragen, samenstellen en prepareren van de data die het WODC nodig heeft voor het beantwoorden van hun onderzoeksvragen. Datasets worden geanonimiseerd opgeleverd voor verdere analyse.

### Onderzoeksopzet

Vertegenwoordigers van expertorganisaties hebben in de eerste expertmeeting van deze NRA de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact geïdentificeerd. In verdiepende interviews met experts is na afloop van de expertmeeting gesproken over de precieze aard en mechanismen van de geïdentificeerde dreigingen, wat zorgde voor een nadere specificering van de dreigingen. Na overleg tussen iCOV en WODC over de geïdentificeerde witwasdreigingen bleken de dreigingen 'witwassen via ABC-transacties', 'witwassen via *loan back* constructies' en 'witwassen via rechtsvormen' gezien de beschikbare databronnen het meest kansrijk voor een kwantitatieve data-analyse. Door vanuit de bij iCOV beschikbare gegevens een aantal databestanden samen te stellen op basis van de genoemde witwasdreigingen en deze databestanden vervolgens te analyseren, zou mogelijk iets zijn te zeggen over de prevalentie van de dreigingen. De centrale vraag bij de kwantitatieve data-analyse over de dreigingen is: hoe laat je zien dat deze samenhangt met witwassen? Daarvoor is per constructie een eerste uitwerking gedaan:

---

<sup>181</sup> Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2019-11305.pdf>.

#### *Witwassen via ABC-transacties m.b.t. vastgoed*

Een ABC-transactie is een reeks van twee of meerdere transacties binnen een bepaalde periode waarbij zich onverklaarbare waardeverschillen voordoen. Meestal wordt een periode van 186 dagen als maximum vastgesteld omwille van de vrijstelling voor overdrachtsbelasting. Aangezien vanuit de Kadastergegevens de waardeverschillen niet goed herleid kunnen worden, worden alle transacties die aan de termijn voldoen als ABC-transactie aangemerkt. Een ABC-transactie kan door handelaren gebruikt worden om prijzen op te drijven teneinde geld wit te wassen. Huisjesmelkers gebruiken de ABC-transactie onder meer om winsten uit de verkoop van vastgoed te verhullen. De ABC-transactie wordt niet exclusief gebruikt voor het witwassen met vastgoed. Daarnaast zijn ABC-transacties niet illegaal mits de transacties transparant en volgens de wet zijn. Vastgoedobjecten worden gezamenlijk verkocht (1 verkoopsom) om de prijs voor een object te verhullen en op te drijven. Dit worden mandjes vastgoed genoemd.<sup>182</sup>

Een ABC transactie wordt ingezet om de herkomst van crimineel vermogen te verhullen en te rechtvaardigen waarmee het geld verdiend is. Een ABC-transactie op zichzelf hoeft niet verdacht te zijn of iets te maken te hebben met witwassen. Wat maakt een ABC-transactie mogelijk verdacht?

- verhulling van de identiteit van natuurlijke personen door het gebruiken van rechtspersonen;
- verhulling van de verkoopprijs door gebruik te maken van mandjes vastgoed;
- eerdere betrokkenheid bij financieel-economische criminaliteit.

#### *Witwassen via rechtspersonen en (malafide) stichtingen*

Het verhullen van aansprakelijkheid en vermogen via structuren van rechtspersonen wordt in relevante literatuur vaak genoemd als een werkwijze die ingezet wordt bij witwassen. Ook in de verdiepende interviews is dit vaak genoemd. Hierbij geldt dat iCOV kan laten zien wat in de databronnen staat. Buitenlandse rechtspersonen, zoals offshore vennootschappen, komen niet in iCOV-data voor. Wel kan worden gekeken naar rechtspersonen die bestuurder zijn van een andere rechtspersoon, ook als deze bestuurder in het buitenland is gevestigd. Wat maakt de inzet van rechtspersonen mogelijk verdacht?

- verhulling van aansprakelijkheid en vermogen door ondoorzichtige structuren van rechtspersonen;
- bestuurswisselingen bij rechtspersonen;
- eerdere betrokkenheid bij financieel-economische criminaliteit.

#### *Witwassen via loan back constructies m.b.t. vastgoed*

De *loan back* constructie is een lening aan jezelf, meestal door gebruik te maken van een netwerk van rechtspersonen zodat de oorsprong van de lening en de feitelijke UBO verhuld worden.<sup>183</sup> Een *loan back* constructie bestaat uit de volgende kenmerken:

- een persoon leent zijn zwarte geld aan zichzelf;
- hiervoor gebruikt hij een netwerk van rechtspersonen;
- hij doet eigenlijk transacties met zichzelf;
- en geeft een hypotheek aan zichzelf;
- de rechtspersonen maken gebruik van ongeregistreerde aandeelhouders, oftewel 'aandelen aan toonder'. In Nederland is deze mogelijkheid gegeven aan nv's;

---

<sup>182</sup> Unger et al. (2010).

<sup>183</sup> Unger et al. (2010).

- in het buitenland wordt gebruikgemaakt van trusts en company service providers (offshore vennootschappen);
- de hypotheeknemer is een buitenlandse rechtspersoon;
- de rechtspersoon is een 'non business party';
- de rechtspersoon is een niet-erkende hypotheekverstrekker, volgens DNB;
- de hypotheeknemer is een bedrijf met ongeregistreerde aandeelhouders.

De beschikbare data laten het toe om op een gedeelte van het volledige scenario te toetsen:

- hypotheeknemer is niet-erkend rechtspersoon;
- vestigingsland van de hypotheeknemer;
- indicatie laag inkomen (op peildatum).

Voor de daadwerkelijke vertaling naar meetbare kenmerken op basis van bovenstaande heeft iCOV in afstemming met het WODC een voorlopige uitwerking van de structuur van de op te leveren databestanden gemaakt. In de structuren is getracht eerst breed naar de omvang van een kenmerk te kijken, dat wil zeggen op de hele bron (de gehele populatie), en vervolgens de kenmerken verder uit te splitsen met verhullingselementen en eerdere betrokkenheid bij financieel-economische criminaliteit. Kenmerken kunnen verschillen in hun onderscheidend vermogen. Als een bepaalde combinatie van kenmerken die duidt op witwassen verhoudingsgewijs even vaak voorkomt op de gehele populatie als in de onderzoeksgroep (samengesteld op basis van de onderscheidende kenmerken), dan is de set van kenmerken mogelijk niet onderscheidend genoeg. Uit verdiepende interviews met experts bleek dat de leeftijd van natuurlijke personen een onderscheidend kenmerk zou kunnen zijn. Daarom wordt waar mogelijk voor natuurlijke personen een uitsplitsing gemaakt in leeftijdscategorieën.

Ondanks het feit dat er slechts naar drie witwasrisico's zou worden gekeken, leidt de concrete vertaling via kenmerken en indicatoren naar kwantitatieve maatstaven al tot een grootschalige uitvraag van data. Op basis van de kennis die bij het WODC en iCOV beschikbaar is, is getracht de voor de kwantitatieve onderbouwing meest kansrijke witwasrisico's te selecteren. Vervolgens is in de uitwerking van de structuren van de te analyseren datasets getracht om alleen de vermoedelijk met de risico's samenhangende indicatoren te bepalen. Voor de drie witwasrisico's is een concept opgesteld van kenmerken waaraan de risico's voldoen. Kenmerken die uit de data kunnen worden gehaald, zijn vertaald naar meetbare constructen. De te verwachten zeggingskracht hiervan is door onvoldoende inzicht in de prevalentiecijfers vooraf niet te bepalen. Ook was het niet altijd mogelijk de keuze van de parameters met inzichten vanuit de literatuur of vanuit de praktijk te onderbouwen. Dit is inherent aan het verkennende karakter van de kwantitatieve data-analyse. Het uitgangspunt was om te onderbouwen, aan te sluiten bij relevante literatuur en praktijkervaring waar mogelijk en om daarbij niet meer gegevens te gebruiken dan noodzakelijk.

De voorziene kwantitatieve data-analyse zou nadrukkelijk verkennend van aard zijn. Op voorhand is niet precies duidelijk tot hoever de data het toelaten om verder te kijken en koppelen op een wijze die betrouwbare resultaten oplevert. iCOV waarborgt de betrouwbaarheid door zinvolle koppelingen en een onderbouwing van de opbouw van het databestand en de uitwerking van de zoekvraag. Om de databestanden te kunnen samenstellen dienen keuzes te worden gemaakt wat betreft een aanzienlijk aantal parameters, zoals onderzoeksperiode/peildatum, categorieën waarin indicatoren worden ingedeeld, type rechtspersoon en de leeftijdscategorie

van de natuurlijke persoon. Deze keuzes zijn zo goed als mogelijk gemaakt voorafgaand aan het onderzoek, hetgeen wil zeggen dat deze zonder inzicht in kwantitatieve maatstaven zijn gemaakt. De resulterende databestanden zouden door iCOV worden opgeleverd in de vorm van tabellen met geaggregeerde – en daarmee anonieme – aantallen. Nadere analyses op de bestanden zouden op locatie bij iCOV worden uitgevoerd door het WODC.

### **Samenwerking met Justis**

Behalve bij iCOV kunnen organisaties met een publiekrechtelijke taak op het gebied van fraudebestrijding ook terecht bij de afdeling TRACK van Justis voor informatie ten behoeve van een strafrechtelijk, bestuurlijk of fiscaal onderzoek naar een (rechts)persoon.<sup>184</sup> Vanwege haar taak in het toezicht op rechtspersonen wordt de basis van de informatievoorziening van TRACK gevormd door het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Ten behoeve van individuele risicomeldingen of het in kaart brengen van netwerken rond een specifieke rechtspersoon kan TRACK ook strafrechtelijke en fiscale gegevens toevoegen aan de gegevens van de Kamer van Koophandel. De juridische basis daarvoor is vastgelegd in de Wet controle op rechtspersonen en het Besluit controle op rechtspersonen. Deze bevatten echter geen bepalingen voor grootschaliger verwerking van strafrechtelijke en fiscale gegevens voor operationele doeleinden of ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek. Deze gegevens zijn voor het kwantitatieve onderzoek voor de NRA dus niet beschikbaar. Ook beschikt TRACK niet over gegevens van het Kadaster. Dit betekent dat voor de samenstelling van geaggregeerde datasets zoals beschreven in ons onderzoeksvoorstel enkel gegevens van de Kamer van Koophandel kunnen worden gebruikt.

Na een verkennend interview met medewerkers van Justis en het verlenen van toestemming door de minister van Justitie en Veiligheid voor verstrekking van gegevens in de vorm van geaggregeerde tabellen is het WODC in gesprek gegaan met dataspecialisten van TRACK. Dit gesprek had tot doel te bezien voor welke van de in het onderzoeksvoorstel opgenomen witwasrisico's via TRACK kwantitatieve input zou kunnen worden verstrekt. Daaruit bleek dat met behulp van de beschikbare gegevens van de Kamer van Koophandel contextinformatie, verhullingselementen en de prevalentie van specifiek aan witwassen gerelateerde (mogelijk) verdachte omstandigheden gekwantificeerd konden worden voor het risico 'witwassen via rechtsvormen'. Concreet zijn de volgende kenmerken uitgevraagd:

- het aantal opgerichte rechtspersonen in 2015 en 2017, uitgesplitst naar type rechtsvorm;
- het aantal bestuurders van de opgerichte rechtspersonen, uitgesplitst naar natuurlijke en niet-natuurlijke personen, en verder uitgesplitst naar land van wonen/vestigen;
- het aantal bestuurders met meerdere oprichtingen in de periode 2015-2019 en 2017-2019, uitgesplitst naar natuurlijke en niet-natuurlijke personen, en verder uitgesplitst naar land van wonen/vestigen;
- het aantal oprichtingen per bestuurder in de periode 2015-2019 en 2017-2019, uitgesplitst naar natuurlijke en niet-natuurlijke personen.

---

<sup>184</sup> Voor meer uitleg over de verschillen tussen bevraging voor operationele doeleinden bij iCOV en bij Justis/TRACK, zie [https://www.justis.nl/binaries/WEB\\_122911\\_FS\\_Track\\_ICOV\\_tcm34-415584.pdf](https://www.justis.nl/binaries/WEB_122911_FS_Track_ICOV_tcm34-415584.pdf).