

Bijlage 1: Beleidsagenda aanpak witwassen: streng waar nodig, met ruimte waar mogelijk en meten om te weten

Deze bijlage bevat de beleidsagenda voor de aanpak van witwassen. In deze bijlage geven we allereerst een beschrijving van de doelstellingen van het beleid tegen witwassen. Daarna gaan we nader in op de prioriteiten voor de komende periode om de effectiviteit van het beleid tegen witwassen te verbeteren. Hierbij zal in worden gegaan op wat er uit de verschillende onderzoeken komt, welke analyse eraan ten grondslag ligt en welke vervolgacties worden genomen. De beleidsagenda gaat zowel over de aanpak van witwassen als de aanpak van terrorismefinanciering. In de tekst gebruiken we voor de leesbaarheid alleen witwassen.

Doelstellingen beleid

De aanpak van witwassen is een onmisbare schakel in en een essentieel aanknopingspunt voor het voorkomen en bestrijden van criminaliteit. Criminelen mogen niet profiteren van hun activiteiten. Om dit te bereiken dient het financieel-economische stelsel beschermd te worden tegen witwassen. Dit om te voorkomen dat het systeem wordt gebruikt voor witwassen. Het is dan ook van groot belang dat witwassen op een gezamenlijke en effectieve wijze wordt tegengaan. De regelgeving hierover is opgenomen in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). Poortwachters zoals banken, accountants, notarissen en trustkantoren beheersen en mitigeren risico's van hun klanten door middel van het cliëntenonderzoek gericht op het weten met wie zij zakendoen (*customer due diligence*) en het monitoren van transacties. Poortwachters melden ongebruikelijke transacties bij de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland).

Verder wil het kabinet witwassen bestrijden. Het bestrijden van witwassen is gericht op het opsporen en vervolgen van witwassers, hun criminele geldstromen en netwerken en het afpakken van illegaal verworven activa. Opsporingsdiensten sporen witwassers op onder gezag van het Openbaar Ministerie (OM) met behulp van informatie verkregen uit verschillende bronnen. Hierbij gebruiken ze onder andere door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties. Het OM neemt beslissingen over vervolging en kijkt naar het afpakpotentieel.

Prioriteiten en vervolgacties

Het kabinet ziet, naar aanleiding van de onderzoeken die recent zijn uitgevoerd, verschillende prioriteiten om de hierboven genoemde doelstellingen te bereiken. De prioriteiten staan hieronder in een tabel samengevat en worden daarna verder toegelicht. Per prioriteit staan ook de vervolgacties beschreven.

Prioriteiten	Wat we gaan doen
A. Streng waar nodig	
1. Effectieve verplichtingen voor en toezicht op niet-financiële instellingen	<ul style="list-style-type: none">• Het toezicht op niet-financiële instellingen verbeteren;• Implementeren van Europese regelgeving over cryptopartijen;• Regels introduceren voor niet-financiële instellingen voor de naleving van sancties, waaronder een meldplicht en toezicht daarop.
2. Transparantie juridische entiteiten	<ul style="list-style-type: none">• In de EU inzetten op aanscherping en harmonisatie van het UBO-begrip en de verplichtingen die gelden omtrent de identificatie en registratie van UBO's;• Bevorderen vulling van het UBO-register voor juridische entiteiten, en het invoeren

	<p>van het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderzoeken of de zoekmogelijkheden voor, onder meer, onderzoeksjournalisten in het UBO-register verbeterd dienen te worden, in samenhang met het analyseren van de privacy-impact van het UBO-register.
3. Verbeteren aanpak facilitators	<ul style="list-style-type: none"> • Bezien van een verhoging van de strafbedreiging van de witwasartikelen; • Versterken van de samenwerking voor de opsporing en vervolging, met een focus op het verstoren van criminele geldstromen; • Voorkomen en bestrijden van ondergronds bankieren; • Aanpak van illegale trustdienstverlening.
4. Behouden effectieve gegevensdeling en samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Bestendigen en doorontwikkelen van samenwerking en gegevensdeling in de aanpak van witwassen, waarbij ook partijen buiten de financiële sector worden betrokken; • Onderzoeken verdere mogelijkheden om huidige samenwerking te verbeteren; • Introductie maatregelen uit het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen met verbeteringen op het gebied van gegevensdeling.
5. Opgelegde straffen in witwaszaken	<ul style="list-style-type: none"> • Inzetten op verhogen van de opgelegde strafhoogte door de Rechtspraak, binnen haar bevoegdheden; • De geactualiseerde strafvorderingsrichtlijn witwassen onder de aandacht brengen binnen het OM en in de opleidingen aanhalen.
B. Ruimte waar mogelijk	
1. Evenwichtige verhouding verplichtingen en lasten kleine instellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Samen met andere publieke partijen, zoals de Wwft-toezichthouders, bezien hoe kleine Wwft-instellingen effectief en passend geïnformeerd kunnen worden om zodoende de bekendheid met de Wwft onder deze instellingen te vergroten; • Tijdens de onderhandelingen over Europese regelgeving blijven inzetten op een evenwichtige verhouding tussen de lasten en uitvoerbaarheid voor kleine instellingen en de risico's die de klanten van deze instellingen met zich mee brengen.
2. Borgen toegang betalingsverkeer	<ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen van kennisuitwisseling tussen banken en (hoogrisico)sectoren om zo de risico-gebaseerde benadering die de Wwft van banken verwacht te verbeteren; • Verbeteren van de voorlichting van Wwft-instellingen richting klanten over het doel van de Wwft en de informatie die de

	<p>instellingen nodig hebben voor het klantenonderzoek, zodat instellingen niet meer informatie vragen dan noodzakelijk;</p> <ul style="list-style-type: none"> • In gesprek met banken en toezichthouders breed kijken naar uitsluiting van klantengroepen, zodat duidelijk wordt welke klantengroepen bij geen enkele bank terecht kunnen en welke oplossing hiervoor nodig is. Hierbij kijken <i>of</i> en <i>welke</i> randvoorwaarden gesteld kunnen worden om de toegang tot het betalingsverkeer te borgen.
3. Evenwichtige verhouding verplichtingen en risico's PEPs	<ul style="list-style-type: none"> • Met betrokken partijen mogelijkheden bezien om de informatieverzoeken door Wwft-instellingen efficiënter en minder bezwarend te maken; • Gesprekken voeren over de juiste toepassing van de regels met betrekking tot PEPs, familieleden van PEPs en personen bekend als naaste geassocieerden van PEPs en over het creëren van duidelijkheid richting PEPs over wat van hen wordt verwacht; • Inzetten op een proportionele verhouding in Europese regelgeving tussen cliëntenonderzoek PEPs, familieleden van PEPs en personen bekend als naaste geassocieerden van PEPs en de risico's van deze groep.
C. Meten om te weten	
1. Vaststellen meetbare doelen en bijhouden statistieken	<ul style="list-style-type: none"> • Opstellen en jaarlijks publiceren van relevante statistieken; • Met ketenpartners onderzoeken op welke wijze op termijn bruikbare conclusies getrokken kunnen worden uit deze statistieken; • Meetbare beleidsdoelen expliciteren bij het nemen van nieuwe maatregelen.
2. Beter gebruik en verdieping National Risk Assessment	<ul style="list-style-type: none"> • Meer verdieping aanbrengen in de derde NRA witwassen, door meer contextinformatie over onderliggende delicten van witwassen en risicosectoren en een meer gedetailleerde analyse van misbruik van verschillende juridische entiteiten; • Monitoren van de aanpak van grote witwasrisico's door meer informatie in beleidsreactie NRA over mitigeren van risico's; • Meer inzicht en verdieping verkrijgen in de risico's per sector bij de verdere doorontwikkeling van de NRA.
3. Verbeteren inzicht in gebruik verdachte transacties en feedback-loop	<ul style="list-style-type: none"> • Bezien hoe de meest relevante verdachte transacties nog beter kunnen worden

	<p>geselecteerd en waar nodig onder gezag van het OM kunnen worden opgevolgd door de (bijzondere) opsporingsdiensten;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inzetten op vergroten feedbackloop tussen publieke partijen en private instellingen.
--	--

A. Streng waar nodig

1. Effectieve verplichtingen niet-financiële instellingen en toezicht hierop

Inleiding

De anti-witwasregelgeving is van toepassing op allerlei type instellingen. Zo vallen ook verschillende niet-financiële instellingen onder de Wwft. Het gaat bijvoorbeeld om advocaten, notarissen, accountants, trustkantoren, sommige cryptopartijen en aanbieders van verschillende goederen.¹

Uitkomsten onderzoeken

De FATF heeft in haar onderzoek verschillende aanbevelingen gedaan over niet-financiële instellingen. Allereerst wordt aanbevolen om de registratieplicht en het toezicht op cryptopartijen uit te breiden naar partijen die alle cryptodiensten verlenen die onder de FATF-standaarden vallen. Daarnaast adviseert de FATF dat alle toezichthouders op niet-financiële Wwft-instellingen in staat worden gesteld om criminelen te identificeren en te voorkomen dat zij eigendom of controle krijgen over Wwft-instellingen. Bovendien wordt aanbevolen dat Bureau Toezicht Wwft (BTWwft) notarissen op de BES onderwerpt aan passend toezicht.

De FATF merkt verder op dat de naleving van sanctieregelgeving verbeterd kan worden. Dit geldt met name voor de niet-financiële instellingen, die in de inleiding zijn genoemd. De FATF noemt hierbij het gebrek aan screeningsverplichtingen, de afwezigheid van een meldplicht van hits ten aanzien van bevrozingen en de afwezigheid van toezicht op deze beroepsgroepen.

Analyse

Het kabinet vindt het belangrijk dat de (toepassing van) regelgeving en het toezicht op niet-financiële instellingen effectief is. Ook deze instellingen spelen een belangrijke rol in het voorkomen van witwassen. Zo is het belangrijk dat ook deze instellingen hun klanten screenen. Het kabinet vindt het dan ook noodzakelijk om hier verdere stappen in te zetten.

Tegelijkertijd zijn er al belangrijke stappen gezet op de terreinen waarop de aanbevelingen van de FATF zien. Zo is na de evaluatieperiode van de FATF, in 2022, voor de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit onder meer het toezicht op poortwachters als accountants en het notariaat (via het Bureau Financieel Toezicht, BFT) en andere beroepsgroepen (via BTWwft) versterkt. Daarnaast bestaan er al eisen die helpen te voorkomen dat criminelen belangrijke, beleidsbepalende functies krijgen bij bepaalde niet-financiële Wwft-instellingen. Zo bepaalt artikel 35a van de Wwft dat de natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroepsactiviteiten uitoefenen als belastingadviseur, accountant, advocaat of notaris, op verzoek van de toezichthouder, een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) moeten kunnen overleggen. Dit geldt ook voor soortgelijke juridische beroepen, bedrijven of bemiddelaars bij het tot stand brengen en het sluiten van overeenkomsten inzake onroerende zaken en rechten waaraan onroerende zaken zijn onderworpen. In het geval van een rechtspersoon of vennootschap moeten de (mede-)beleidsbepalers binnen deze instellingen, op verzoek, een VOG kunnen overleggen. Indien de VOG is geweigerd en betrekking heeft op (mede-)beleidsbepalers, dienen de genoemde Wwft-instellingen noodzakelijke maatregelen te treffen om te voorkomen dat deze personen een (mede-)beleidsbepalende functie binnen de instelling bekleden.

¹ Niet-financiële instellingen zijn gedefinieerd in artikel 1a, vierde lid, van de Wwft.

Wat betreft accountants zet het kabinet in op betere signalering van fraude en corruptie door accountants. In dit kader heeft de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) regelmatig contact met de Nederlandse Beroepsgroep van Accountants (NBA). De samenwerking en het delen van kennis is vergroot, via het houden van gezamenlijke kennisdagen en bijeenkomsten. Overigens heeft de FIOD ook regelmatig contact met andere beroepsgroepen, waaronder de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie (KNB).

Op 1 juli 2021 is verder de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Wwft BES) in werking getreden. Met deze wijziging is het instrumentarium voor toezicht op notarissen en advocaten versterkt en wordt invulling gegeven aan de aanbeveling van de FATF op dit punt. De geheimhoudingsplicht waaraan notarissen zijn gehouden is doorbroken voor activiteiten die vallen onder de reikwijdte van de Wwft BES. Dat maakt dat BTWwft effectiever toezicht kan houden op notarissen op de BES. BTWwft heeft laten weten daar na de evaluatieperiode van de FATF, in 2022, gebruik te hebben gemaakt van deze bevoegdheid.

Wat betreft sanctieregelgeving, deelt het kabinet het belang van effectieve toepassing van sancties door niet-financiële instellingen. Dit is met de oorlog in Oekraïne extra relevant geworden. De aanbevelingen van de FATF sluiten aan bij het rapport van de Nationaal Coördinator Sanctienaleving en Handhaving, Stef Blok. De nationaal coördinator constateert ook dat het toezicht op sancties door niet-financiële instellingen beter kan. Hij adviseert hierbij om een meldplicht en toezicht voor niet-financiële instellingen in te richten² om de naleving van sancties te verbeteren. Op dit moment is in de Nederlandse regelgeving alleen voor financiële instellingen een meldplicht voor hits van gesanctioneerde personen of instellingen uitgewerkt.

Tot slot doen we de toezegging gestand om uw Kamer te informeren over de gekozen oplossing met betrekking tot de kwestie geheimhoudingsplicht van notarissen in relatie tot de verplichtingen die voor banken gelden op grond van de Wwft.³ Notarissen kennen een geheimhoudingsplicht op basis van de Wet op het notarisambt en mogen op grond van die plicht geen informatie verstrekken over hun cliënten aan financiële instellingen. Wel dienen ook notarissen, naast onder meer banken, op grond van de Wwft cliëntenonderzoek te verrichten en ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. BFT ziet daarop toe bij notarissen en kan handhavend optreden als een notaris deze verplichtingen niet naleeft. De Nederlandsche Bank (DNB) doet hetzelfde bij banken. Desalniettemin kunnen de twee wettelijke verplichtingen leiden tot spanning, aangezien deze conflicterende juridische normen met zich meebrengen. Daarom is besloten dat als een bank aanleiding heeft om voor de naleving van Wwft-verplichtingen informatie op te vragen bij een notaris over transacties van zijn cliënten, die notaris dan daarover een verklaring afgeeft aan de bank. De verklaring bevat feitelijke informatie over het cliëntenonderzoek dat de notaris heeft uitgevoerd. De bank mag op deze verklaring vertrouwen, deze gebruiken bij en verwerken in haar Wwft-clieëntenonderzoek en verstrekken aan een toezichthouder of opsporingsdienst, als daarom wordt gevraagd. De notaris zal in alle gevallen waarin een dergelijke verklaring wordt afgegeven daar onverwijld melding van doen bij BFT. Over twee jaar zal deze oplossing worden geëvalueerd met de vraag of en waar deze zo nodig aanpassing behoeft. Met deze passende, duurzame oplossing, die in overeenstemming is met de Wwft, kunnen alle betrokken partijen aan de op hen rustende wettelijke vereisten voldoen.

Vervolgacties

In aanvulling op de hierboven genoemde maatregelen die al zijn genomen, zal het kabinet inzetten op verschillende vervolgacties.

Zo zet het kabinet in op effectieve regelgeving voor cryptopartijen. In Europees verband wordt gewerkt aan aanvullende regelgeving. Zo is op 29 juli 2022 een voorlopig akkoord bereikt op een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende markten in

² Kamerstuk 36 045, nr. 72.

³ Kamerstuk 2021Z16955 en toezegging gedaan tijdens het Commissiedebat financiële markten van 30 juni 2022 (P-T2000000037).

cryptoactiva en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2019/1937 (MiCAR). De verordening schept een regelgevend kader voor cryptodienstverleners en crypto-uitgevers die niet onder de huidige EU-regelgeving vallen. Met de MiCAR wordt het reeds bestaande kader voor crypto's, dat zich richt op het tegengaan van witwassen en het financieren van terrorisme, verder uitgebouwd. Zo zullen aanbieders van cryptoactivadiensten een vergunning moeten hebben om in de EU actief te mogen zijn. De MiCAR zal op korte termijn formeel worden aangenomen door de Raad en het Europees Parlement. Het kabinet zet in op een spoedige inbedding van de MiCAR in het nationale regelgevend kader.

Naast MiCAR heeft de Europese Commissie in juli 2021 een pakket wetgevingsvoorstellen voor de versterking van de EU-regelgeving ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en de financiering van terrorisme uitgebracht. Daarin is, onder andere, een voorstel opgenomen om de regelgeving voor informatie bij geldovermakingen uit te breiden naar overmakingen van cryptoactiva. Het doel hiervan is aanbieders van cryptoactivadiensten te verplichten bepaalde informatie over de initiator en de begunstigde van overmakingen van cryptoactiva te vergaren en toegankelijk te maken. Overboekingen van cryptoactiva worden daardoor traceerbaar, zodat ongebruikelijke transacties beter kunnen worden gedetecteerd en zo nodig geblokkeerd. Op 28 april 2022 is een voorlopig akkoord bereikt hierover. Na bevestiging van dit akkoord door de Raad en het Europees Parlement kan het formeel worden aangenomen. Het kabinet zet ook hier in op een spoedige inbedding van deze Europese regelgeving in het nationale regelgevend kader.

Om het anti-witwasbeleid voor niet-financiële instellingen te verbeteren, is verder relevant dat het voornoemd pakket wetgevingsvoorstellen van de Europese Commissie ook een voorstel bevat voor wijziging van de anti-witwasrichtlijn (AMLD6). Daarin wordt onder meer voorgesteld dat de toezichthouders nagaan of het hoger management met eerlijkheid en integriteit handelt en de kennis en deskundigheid bezit die nodig is voor de uitoefening van zijn taken in gevallen waarin er redelijke gronden zijn om te vermoeden dat er in een instelling sprake is (geweest) van (poging tot) witwassen of terrorismefinanciering. Als leden van het hoger management hier niet aan voldoen, zou de toezichthouder over kunnen gaan tot ontslag. Bovendien wordt voorgesteld toezichthouders de bevoegdheid te geven om te eisen dat personen die veroordeeld zijn voor witwassen, worden uitgesloten van managementtaken. Nederland is voorstander van deze bepalingen en zal dit tijdens de onderhandelingen ook blijven uitspreken.

Het kabinet neemt verder de aanbeveling van de FATF over die gaat over de naleving van sanctieregelgeving door niet-financiële instellingen. Het kabinet werkt aan een meldplicht voor niet-financiële instellingen, zoals accountants, advocaten en notarissen. Deze instellingen dienen dan bij een meldpunt aan te geven als ze gesanctioneerde personen of entiteiten als klanten hebben. Hierbij zal ook het toezicht op deze beroepsgroepen worden geregeld en zal de screeningsverplichting worden ingevuld. Dit zal gebeuren in het traject voor aanpassing van de sanctieregelgeving onder leiding van de minister van Buitenlandse Zaken. Het kabinet is voornemens uw Kamer voor de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken hierover een hoofdlijnenbrief te sturen.

2. Transparantie juridische entiteiten

Inleiding

Juridische entiteiten, trusts en soortgelijke constructies kunnen misbruikt worden om criminele geldstromen te verhullen, alsmede de identiteit van de personen die hier baat bij hebben. In dat kader is voldoende transparantie een belangrijke randvoorwaarde voor een effectief raamwerk om witwassen en financieren van terrorisme via juridische entiteiten en constructies te voorkomen en te bestrijden. Een kernonderdeel van transparantie van dergelijke juridische vehikels is het inzicht hebben in de uiteindelijke belanghebbenden (ook wel: '*Ultimate Beneficial Owners*' of 'UBO's') die hierachter zitten.

Uitkomsten onderzoeken

In de FATF-evaluatie worden diverse aanbevelingen gedaan op dit terrein, waaronder om: i) een integrale risicoanalyse uit te voeren op Nederlandse juridische entiteiten⁴; ii) opvolging te geven aan de rapporten over illegale trustdienstverlening en doorstroomvennootschappen; iii) proportionele handhaving op notarissen die onjuiste informatie registreren in het Handels- en UBO-register te overwegen; iv) de inspanning voort te zetten om het UBO-register te vullen met accurate gegevens, en daarbij *guidance* geven om de registratie van hoger leidinggevend personeel te beperken; v) het wetgevingsproces af te ronden en UBO's van trusts en soortgelijke juridische constructies te gaan registreren; vi) de risico's van misbruik van doorstroomvennootschappen in te dammen door beter zicht te krijgen op de risico's hiervan, het versterken van de financiële rapportagevereisten, het herzien van de mogelijkheid om het hoger leidinggevend personeel van het trustkantoor als UBO te registreren, en de waarborgen bij misbruik ter verberging van UBO's te versterken; vii) waarborgen dat de sancties voldoende proportioneel en ontmoedigend zijn bij het niet tijdig of onjuist registreren van informatie in het Handelsregister, met name bij opzet; en viii) juridische entiteiten op de BES verplichten UBO-informatie bij te houden en waarborgen dat deze entiteiten aan hun verplichtingen ten opzichte van het Handelsregister voldoen.

Daarnaast raken ook andere onderzoeken aan dit onderwerp. Zo onderschrijft de Commissie Doorstroomvennootschappen het belang van transparantie, en adviseert zij: i) internationaal in te zetten op invoering van UBO-registers (in de EU is dit reeds verplicht); ii) de openbare gegevens in het UBO-register beter doorzoekbaar te maken voor het publiek, zoals onderzoeksjournalisten; iii) te verplichten dat meldingsplichtige instellingen en juridische entiteiten meer en beter uitleg geven indien zij geen UBO's met eigendom of zeggenschap kunnen identificeren; en iv) een vervolgonderzoek te doen naar witwassen en doorstroomvennootschappen. Verder blijkt uit het EY-onderzoek dat het voor met name kleine meldingsplichtige instellingen complex kan zijn UBO's te achterhalen. Ook is het voor veel instellingen complex om inzicht te krijgen in UBO's bij complexe internationale structuren.

Analyse

Gelet op het hiervoor geschetste belang van voldoende transparantie over hoe – soms complexe - constructies met juridische entiteiten en trusts in elkaar steken, en welke personen hierachter schuil kunnen gaan, is de uitgebreide evaluatie hiervan van grote waarde. Diverse conclusies en aanbevelingen worden reeds opgevolgd of zijn onderdeel van een breder lopend traject. Waar dat niet het geval is, zal bezien worden of en hoe opvolging kan worden gegeven. Daarbij is het wel van belang op te merken dat transparantie een keerzijde kan hebben. Dit geldt met name op het gebied van privacy, maar ook bijvoorbeeld ten aanzien van de (administratieve) lasten die hieruit kunnen volgen. Deze belangen zullen in de verdere opvolging steeds meegewogen worden.

Vervolgacties

Zoals aangegeven wordt er reeds aan diverse conclusies en aanbevelingen opvolging gegeven, al dan niet als onderdeel van een breder traject. Hierna wordt ingegaan op een aantal belangrijke ontwikkelingen in dit kader.

Zoals hiervoor aangegeven heeft de Europese Commissie in juli 2021 een pakket gepubliceerd met voorstellen op het terrein van het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering. Dit pakket bevat onder meer een voorstel voor het realiseren van een Europese anti-witwastoezichthouder, alsmede een gewijzigde versie van de anti-witwasrichtlijn (AMLD6) en een voorstel voor de invoering van een anti-witwasverordening (AMLR). De voorgestelde AMLD6 en AMLR herzien op verschillende onderdelen het anti-witwasraamwerk, waaronder de bepalingen omtrent de transparantie van juridische entiteiten, trusts en soortgelijke constructies. Dit beslaat ook de identificatie van UBO's en de registratie daarvan in UBO-registers. Conform de bij dit pakket behorende BNC-fiches⁵ is het kabinet voorstander van eventuele

⁴ De FATF noemt in het bijzonder het belang van een onderscheid tussen verschillende soorten stichtingen en het rekening houden met de risico's van kerkgenootschappen.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3202.

verbeteringen en aanscherpingen van het UBO-begrip. Hierbij zal het kabinet wel kritisch kijken naar de nut en noodzaak van wijzigingen aan met name de UBO-registers, waar deze gevolgen hebben voor de privacy of administratieve lasten van ondernemers. De conclusies en aanbevelingen uit voornoemde onderzoeken die raken aan de verplichtingen tot registratie en identificatie van UBO's, worden bezien in het kader van de onderhandelingen over dit pakket en de contouren van het BNC-fiche.

Verder heeft de FATF in maart 2022 een herziene versie van aanbeveling 24 gepubliceerd. Deze aanbeveling ziet op de transparantie van juridische entiteiten. Onderdeel van deze bepaling is dat landen een UBO-register of een mechanisme dat soortgelijke toegang tot UBO-informatie biedt, dienen in te richten. Nederland is betrokken geweest bij de herziening van deze aanbeveling. Hiermee is uitvoering gegeven aan het advies van de Commissie Doorstroomvennootschappen om in te zetten op internationale invoering van UBO-registers. Daarbij geldt dat binnen de Europese Unie het reeds verplicht is een UBO-register in te voeren.

Naast de onderhandelingen over het anti-witwaspakket, zijn er ook conclusies en aanbevelingen omtrent de UBO-registers die reeds worden uitgevoerd of uitgevoerd gaan worden. Een belangrijk punt om te noemen is de vulling van het UBO-register voor juridische entiteiten. Zoals onder meer aangegeven in de brief van 14 april 2022 over de stand van zaken van het UBO-register⁶ en de beantwoording van het schriftelijk overleg⁷ daarover is dit reeds een belangrijk punt van aandacht. De verwachting is dat na verwerking van alle opgaven die gedaan zijn tot en met 1 juni 2022 de vulgraad op 64 procent zal uitkomen. Daarbij komen er nog steeds opgaven binnen. Er wordt nader geanalyseerd hoe de vulgraad kan worden verhoogd, bijvoorbeeld door het gerichter bieden van informatie of ondersteuning. Voor wat betreft de invoering van een UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies, geldt dat de implementatiewet is aangenomen en op 16 december 2021 is gepubliceerd. De inwerkingtreding is echter deels afhankelijk van de technische realisatie van het register. De verwachting is dat dit register in 2022 nog operationeel zal worden.

Het advies van de Commissie Doorstroomvennootschappen om de gegevens in het UBO-register beter doorzoekbaar te maken voor het publiek wordt meegenomen in het onderzoek naar de privacy-impact van het UBO-register, welke op grond van, onder meer, de motie Ronnes en Bruins⁸ respectievelijk één en vier jaar na de vulling van het UBO-register dient plaats te vinden. De beperkingen die thans bestaan ten aanzien van het doorzoeken door het publiek zijn in dit kader gedaan uit privacyoverwegingen. Zo kan niet op persoonsgegevens van UBO's worden gezocht. Bevoegde autoriteiten hebben wel uitgebreide zoekmogelijkheden.

Het kabinet verwijst in algemene zin ten aanzien van de opvolging van de FATF-aanbeveling over de opvolging van het rapport van de Commissie Doorstroomvennootschappen en het SEO-rapport over illegale trustdienstverlening naar respectievelijk de Fiscale Beleids- en uitvoeringsagenda⁹ en de kabinetsreactie op het rapport over illegale trustdienstverlening.¹⁰ Tevens verwijzen we ten aanzien van de opvolging van de rapporten over illegale trustdienstverlening naar prioriteit A3, 'verbeteren aanpak facilitators', van deze brief.

De aanbeveling van de FATF om een meer gedetailleerde risicoanalyse uit te voeren op verschillende Nederlandse juridische entiteiten wordt door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) meegenomen in de aankomende National Risk Assessment (NRA) witwassen. Zie in dit verband ook prioriteit C2, 'beter gebruik en verdieping NRA'.

De aanbeveling omtrent notarissen die mogelijk onjuiste informatie registreren in het Handels- en UBO-register wordt nader bezien in overleg met, onder meer, de KNB. Verder wordt geadviseerd

⁶ Kamerstuk 32 545, nr. 168.

⁷ Kamerstuk 32 545, nr. 172.

⁸ Kamerstuk 35 179, nr. 12.

⁹ Kamerstuk 32 140, nr. 119, bijlage II.

¹⁰ Kamerstuk 32 545, nr. 144.

om te waarborgen dat de sancties voor juridische entiteiten bij het niet tijdig of onjuist registreren van informatie in het Handels- en UBO-register voldoende proportioneel en ontmoedigend zijn. Van belang is dat hiervoor diverse sancties kunnen worden opgelegd. Dit betreft geldboetes en een last onder dwangsom, en in uitzonderlijke gevallen, na een strafrechtelijk traject, een celstraf. Gelet op de aard van de overtreding – het overtreden van een registratieplicht – biedt het wettelijk kader dus reeds ruimte voor de inzet van relatief zware middelen. Uiteraard geldt dat, indien er meer aan de hand is, zoals betrokkenheid bij (financieel-economische) criminaliteit, er andere, zwaardere, sancties op grond van het strafrecht kunnen worden opgelegd.

3. Verbeteren aanpak facilitators

Inleiding

In het coalitieakkoord is opgenomen dat facilitators die zich schuldig maken aan witwassen of witwassen mogelijk maken steviger worden aangepakt. Het gaat hierbij zowel om instellingen met een vergunning, waaronder banken en trustkantoren, als illegale kanalen, zoals ondergronds bankieren en illegale trustkantoren. Facilitators van misdaad kunnen op verschillende manieren worden aangepakt: strafrechtelijk, bestuursrechtelijk, fiscaal-rechtelijk en/of tuchtrechtelijk. Dat is mede afhankelijk van het type facilitator en de aard en ernst van de individuele feiten en omstandigheden van de vermeende overtredingen. Welke manier het meest opportuun is, vergt samenwerking en afstemming tussen de betrokken toezichthouders, opsporingsdiensten en het OM.

Uitkomsten onderzoeken

De relevante publieke partijen hebben speciale aandacht voor het toenemend gebruik van illegale dienstverleners voor het faciliteren van witwassen. Dat is ook benoemd in de FATF-evaluatie, waarbij in het bijzonder ondergronds bankieren en illegale trustdienstverlening zijn genoemd. Het eerdergenoemde SEO-rapport gaat volledig in op illegale trustdienstverlening.

Analyse

De aanpak van facilitators maakt onderdeel uit van de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Daarbij wordt breed gekeken naar maatregelen die het moeilijker maken dat bewuste en onbewuste dienstverlening aan criminele netwerken wordt verleend, en bezien waar aanvullende wetgeving en versterkte samenwerking nodig is.

Qua wetgeving zijn de volgende ontwikkelingen relevant. Op 1 januari 2022 is artikel 138aa Wetboek van Strafrecht in werking getreden. Het onbevoegd aanwezig zijn op havens en luchthavens kan daardoor zwaarder worden bestraft. Wie er wordt betrapt zonder dat hij er wat te zoeken heeft (de zogenoemde uithaler), kan maximaal een jaar celstraf krijgen. Het OM kan dan iemand langer vasthouden. Verder is op 1 juli 2022 het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met verdere versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit in consultatie gebracht. Dit wetsvoorstel maakt het inbouwen van een verborgen ruimte in een vervoermiddel strafbaar. Ook wordt voorgesteld het beschikken over een vervoermiddel in de wetenschap dat in dat vervoermiddel een verborgen ruimte is aangebracht strafbaar te stellen. Daarnaast worden verschillende scenario's onderzocht om de anonimiteit van huurders en bestuurders van motorvoertuigen te beperken.

Tevens wordt een eventuele verhoging van de strafbedreiging van de verschillende witwasartikelen (artikel 420 bis. e.v. Wetboek van Strafrecht) bezien. Zoals eerder aangegeven heeft de ambtsvoorganger van Justitie en Veiligheid ter uitvoering van de motie van het lid Van der Linde uw Kamer laten weten een besluit daarover te nemen op basis van de uitkomsten van evaluatie van het WODC naar de uitvoering van de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit.¹¹ Met de invoering van deze Wet is sinds 1 januari 2015 onder meer de strafbedreiging van de verschillende vormen van witwassen verhoogd. Zo zijn de maximale gevangenisstraffen verhoogd van 4 naar 6 jaar bij opzetwitwassen, van 6 naar 8 jaar bij

¹¹ Kamerstuk 31 477, nr. 49.

gewoontewitwassen en van 1 naar 2 jaar bij schuldwitwassen. Tevens kan aan rechtspersonen een hogere strafrechtelijke geldboete worden opgelegd, tot ten hoogste 10 procent van de jaaromzet. Deze wet wordt thans geëvalueerd. Als onderdeel van deze evaluatie heeft in 2018 een nulmeting plaatsgevonden. Het vervolg van de evaluatie wordt op dit moment uitgevoerd door het WODC.¹² Deze wordt verwacht in de zomer van 2023. Verder is onlangs het WODC-onderzoek naar het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland aan uw Kamer aangeboden. Daarbij is aangegeven dat de mogelijkheden om de aantrekkelijkheid van Nederland voor drugscriminelen te verminderen, waaronder het verhogen van de strafzwaarte, door dit kabinet in samenhang worden gezien.¹³

In het kader van versterkte samenwerking heeft een versnelling plaatsgevonden met de oprichting van het vernieuwde samenwerkingsverband, Nationaal Samenwerking tegen Ondernemende Criminaliteit (NSOC). De samenwerking tussen de Politie, het OM, de Douane, de Belastingdienst, de FIOD, de Koninklijke Marechaussee en andere onderdelen van het ministerie van Defensie is nodig voor het delen van informatie en het bedenken van nieuwe methoden om criminele structuren en hun verdienmodellen te verstoren. De diensten hebben samen veel beter zicht op criminele fenomenen en onderliggende structuren dan zij alleen op basis van hun eigen informatie kunnen krijgen. De nieuwe focus zal liggen op de aanpak van criminele geldstromen en de achterliggende bedrijfsstructuren, zoals witwaspraktijken via handelsstromen en financiële dienstverleners die criminelen bij bedrijven helpen, corruptie en geweld. Ook wordt gericht gekeken naar logistieke dienstverleners van criminelen, aangezien onze goede infrastructuur met de grote transportsector, lucht- en zeehavens helaas ook voor illegale zaken wordt misbruikt. Ook in het Financieel Expertise Centrum (FEC), onder meer in de Serious Crime Taskforce, de Fintell Alliance en de Regionale Expertise- en Informatie Centra (RIECs) is aandacht voor verschillende type dienstverleners die criminele netwerken kunnen faciliteren. Overigens hebben overheidsinstanties, waaronder gemeenten, met de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) een preventief bestuursrechtelijk instrument in handen om te voorkomen dat zij onbedoeld criminele activiteiten aan het faciliteren zijn.

Tegelijkertijd is er ook een andere kant: het OM constateert namelijk dat bepaalde facilitators uit de bovenwereld een unieke informatiepositie hebben die cruciaal kan zijn in de opsporing en vervolging van sleutelfiguren. Hier kan bijvoorbeeld via de kroongetuigenregeling gebruik van worden gemaakt. Momenteel kijkt de minister van Justitie en Veiligheid naar de mogelijkheden en voorwaarden om de kroongetuigenregeling toegankelijker te maken voor facilitators.

Ook zijn er verschillende initiatieven om de weerbaarheid van dienstverleners te vergroten. Zo wordt bij het opstellen van het Actieprogramma Veilig Ondernemen 2023-2026 samen met diverse branches en de ondernemersorganisaties VNO-NCW en MKB-Nederland de aanpak van georganiseerde misdaad versterkt om te voorkomen dat criminelen onze open economie en goede infrastructuur misbruiken. Hierbij wordt jaarlijks structureel € 10 miljoen extra in de regionale Platforms Veilig Ondernemen (PVO's) geïnvesteerd om in heel Nederland de weerbaarheid van bedrijven tegen georganiseerde en ondernemende criminaliteit te vergroten. Ook de pilot van ZLTO, de land- en tuinbouworganisatie voor agrarische ondernemers in de regio's Zuid-Gelderland, Noord-Brabant en Zeeland, voor een vertrouwenspersoon in het buitengebied is een goed voorbeeld. En de opschaling van het programma Transport Facilitated Organized Crime door de Dienst Infrastructuur van de Landelijke Eenheid Politie samen met brede transportsector, waaronder Transport en Logistiek Nederland. Ook met de juridische beroepsgroepen wordt gezien wat er extra nodig is op dit vlak.

Ondergronds bankieren is het verlenen van betaaltransacties buiten de wettelijk gereguleerde financiële instellingen om. Bij 'crimineel ondergronds bankieren' gaat om het verplaatsen van grotere sommen contant geld afkomstig uit criminele activiteiten. Naast hetgeen daarover in de

¹² <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3220---evaluatie-wet-verruiming-mogelijkheden-bestrijding-financieel-economische-criminaliteit-wet-finec>.

¹³ Kamerstuk 24 077, nr. 49.

FATF-evaluatie en de NRA witwassen 2019 staat, hebben de Politie en DNB vorig jaar aangegeven dat zij zien dat ondergronds bankieren in Nederland toeneemt. Dit alles baart zorgen. In de bijlage bij de hoofdlijnenbrief over de aanpak van georganiseerde criminaliteit is daarom nader ingegaan op het voorkomen en bestrijden ervan.¹⁴ Zowel op landelijk als op regionaal niveau werken verschillende (overheids-)partijen samen om dit fenomeen terug te dringen. Bijvoorbeeld in de ontwikkelde systeemaanpak van de samenwerking tussen de Politie en het Landelijk Parket van het OM, alsook in de Serious Crime Taskforce, de Fintell Alliance, en de RIECs. Ook internationaal is hier aandacht voor. Op internationaal en Europees niveau vraagt Nederland aandacht voor dit onderwerp en is betrokken bij internationale en Europese initiatieven die als doel hebben de kennis over en het optreden tegen ondergronds bankieren te versterken. Gebleken is dat er behoefte is aan meer zicht in het fenomeen ondergronds bankieren. Het WODC verricht daarom onderzoek hiernaar en dat onderzoek is reeds opgestart.¹⁵ De uitkomsten ervan, die volgend jaar worden verwacht, worden aan uw Kamer toegestuurd.

Wat betreft illegale trustdienstverlening, de vorige minister van Financiën heeft zes maatregelen aangekondigd naar aanleiding van het rapport illegale trustdienstverlening.¹⁶ Eén daarvan is een onderzoek naar de toekomst van de trustsector. Het kabinet zal uw Kamer binnenkort apart over informeren over de stand van zaken van die maatregelen en het onderzoek naar de toekomst van de trustsector.

4. Behouden effectieve gegevensdeling en samenwerking

Inleiding

Samenwerking, zowel tussen publieke partijen als tussen publieke en private partijen op nationaal en internationaal niveau, is cruciaal voor de aanpak van witwassen. Daarbij speelt ook het uitwisselen van gegevens tussen samenwerkende partijen een onmisbare rol. Samenwerking en gegevensuitwisseling tussen betrokken partijen vindt momenteel plaats in diverse samenwerkingsverbanden en datahubs zoals de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV), het RIEC-LIEC-bestel, het Anti Money Laundering Centre (AMLC) en het FEC.

Uitkomsten onderzoek

De FATF noemt samenwerking op zowel beleids- als uitvoeringsniveau als het sterkste punt van de Nederlandse aanpak van witwassen. De FATF verwijst hierbij naar verschillende samenwerkingsverbanden, zowel op het gebied van publieke-publieke, publieke-private en private-private samenwerking. Zo zijn de Serious Crime Task Force, welke structureel is ingebed binnen het samenwerkingsverband FEC¹⁷, de Fintell Alliance en ook de reeds lang bestaande operationele synergie tussen opsporingsdiensten en de FIU-Nederland, extra sterke punten van het Nederlandse systeem om financieel bewijsmateriaal te verzamelen, voorbeelden uit te wisselen en operationele activiteiten te bespreken, ook met private partijen. De FATF stelt vast dat deze institutionele samenwerking, het delen van informatie bij het uitvoeren van risicobeoordelingen, het uitvoeren van project gebaseerde onderzoeken en het ontwikkelen van nationaal beleid gericht op de aanpak van geïdentificeerde witwasrisico's vergemakkelijkt.

Analyse

Het kabinet vindt het belangrijk om het goede uitgangspunt op het gebied van samenwerking en gegevensdeling te behouden, aangezien samenwerking tussen de ketenpartners cruciaal is voor de aanpak van witwassen. Dit betekent dat er enerzijds ingezet zal worden op bestendiging en doorontwikkeling van de huidige samenwerking tussen de ketenpartners. Anderzijds zal de noodzaak van nieuwe maatregelen op dit terrein worden onderzocht. Daarnaast ziet het kabinet

¹⁴ Kamerstuk 29 911, nr. 348, bijlage 3.

¹⁵ <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/welk-onderzoek-doen-we/3354---georganiseerde-criminaliteit-en-ondergronds-bankieren>.

¹⁶ Kamerstuk 32 545, nr. 144.

¹⁷ Kamerstuk 31 477, nr. 60.

ruimte om de samenwerking te verbeteren door deze breder op te zetten en partijen buiten de financiële sector nadrukkelijker te betrekken bij de samenwerking.

Vervolgacties

Er is momenteel al een aantal maatregelen in voorbereiding dan wel onlangs operationeel geworden in het kader van effectieve gegevensdeling en samenwerking. Zo bevat het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen onder meer een voorstel voor gezamenlijke transactiemonitoring door banken en uitwisseling van gegevens tussen poortwachters, behorende tot dezelfde categorie, over klanten met een verhoogd risico op witwassen of terrorismefinanciering. Dit wetsvoorstel wordt naar verwachting op korte termijn ingediend bij de Tweede Kamer. Verder ligt het wetsvoorstel Wet gegevensuitwisseling door samenwerkingsverbanden momenteel in de Eerste Kamer. Dit wetsvoorstel creëert – kort gezegd - een grondslag voor diverse samenwerkingsverbanden) om onderling gegevens uit te wisselen, onder meer ter voorkoming en bestrijding van witwassen. Ook de verduurzaming van de pilot Serious Crime Taskforce en de Implementatiewet registratie UBO's van vennootschappen en andere juridische entiteiten dragen hieraan bij, evenals de voorgestelde uitbreiding van het verwijzingsportaal bankgegevens met de mogelijkheid voor het geautomatiseerd opvragen van saldo- en transactiegegevens door opsporingsdiensten bij banken. Daarnaast wil het kabinet de samenwerking breder opzetten door nadrukkelijker partijen buiten de financiële sector te betrekken.

De komende tijd zal worden onderzocht in hoeverre nog andere maatregelen genomen kunnen worden om de samenwerking tussen betrokken partijen verder te verbeteren. Daarbij zij opgemerkt dat de hiervoor genoemde wetsvoorstellen al in gang gezet zijn, nog niet in werking zijn getreden, waardoor de effecten daarvan op de aanpak van witwassen nog niet bekend zijn. Acties hebben daarnaast vaak ook impact op bedrijven en (de privacy van) burgers en zullen ook in dat licht moeten worden gezien. De afweging of aanvullende maatregelen op het gebied van samenwerking en gegevensuitwisseling noodzakelijk zijn, is beter te maken als bekend is wat het effect is van reeds getroffen maatregelen. Daarom wil het kabinet met name ook inzetten op het monitoren en evalueren van reeds getroffen maatregelen en op basis daarvan, en in overleg met betrokken partijen, vervolgacties inzetten.

5. Opgelegde straffen in witwaszaken

Inleiding

Deze prioriteit komt naar voren uit de FATF-evaluatie en heeft ook een relatie met het coalitieakkoord, waarin staat dat facilitators die zich schuldig maken aan witwassen of witwassen mogelijk maken steviger worden aangepakt. Zie hierover hetgeen is neergelegd bij prioriteit A3, 'verbeteren aanpak facilitators'.

Uitkomsten onderzoek

De FATF merkt op dat de effectiviteit van opsporing en vervolging naar zowel witwassen als terrorismefinanciering over het algemeen goed is. Er is sprake van goede samenwerking tussen de verschillende diensten, financiële informatie is van hoge waarde in opsporingsonderzoeken, signalen worden effectief opgepakt, nieuwe trends worden tijdig gesignaleerd en de onderzochte zaken zijn ruimschoots in lijn met de risico's. Wel concludeert de FATF dat de opgelegde straffen in zaken naar witwassen laag zijn en daarmee niet voldoende afschrikwekkend zijn. Voor wat betreft witwassen wordt aanbevolen om het strafregime te herzien om te garanderen dat de opgelegde straffen voldoende afschrikwekkend zijn en om oriëntatiepunten specifiek voor witwassen op te stellen, inclusief factoren om de hoogte van de straf te bepalen aan de hand van de ernst van het misdrijf. Ook het OM moet ervoor zorgen dat een brede reikwijdte aan witwasstraffen wordt geëist.

Analyse

Het kabinet hecht er belang aan dat opgelegde straffen in witwaszaken doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn. De aanbevelingen liggen primair op het terrein van de Rechtspraak, welke onafhankelijk opereert en bepaalt of en hoe een nieuw oriëntatiepunt zal worden ontwikkeld. De

aanbeveling voor het OM wordt herkend in die zin dat in 2021 een herziening van de richtlijn strafvordering witwassen is ontwikkeld waarin de verschillende strafcategorieën duidelijk uiteen zijn gezet.

Vervolgacties

De Rechtspraak heeft op dit moment wel oriëntatiepunten op het gebied van fraudezaken, die ook van toepassing zijn op witwassen. Een commissie van rechters buigt zich in het najaar van 2022 over de toepasselijkheid van dit uitgangspunt en of er aparte oriëntatiepunten gewenst zijn voor witwaszaken. Daarnaast zal het OM de geactualiseerde richtlijn strafvordering witwassen nogmaals onder de aandacht brengen van alle officieren, in communicatie en in de opleiding.

B. Ruimte waar mogelijk

1. Evenwichtige verhouding verplichtingen en lasten kleine instellingen

Inleiding

Poortwachters die zich aan de Wwft moeten houden, kunnen zowel grote als kleine instellingen zijn. Aandachtspunt is dat de verplichtingen in de Wwft ook voor kleine instellingen werkbaar zijn, waarbij tegelijkertijd wel rekening wordt gehouden met de risico's die (klanten van) deze instellingen met zich meebrengen voor witwassen.

Uitkomsten onderzoeken

EY heeft een onderzoek verricht ter evaluatie van specifieke aspecten van de *Implementatiewet vierde anti-witwasrichtlijn*. In de Kamerbrief van 30 mei 2022 is nader ingegaan op de bevindingen uit dit onderzoek. Het onderzoek berust hoofdzakelijk op een enquête gedaan onder een representatieve groep Wwft-instellingen, aangevuld met diepte-interviews voor de nadere inkleuring van de enquêteresultaten. Uit het onderzoek van EY volgt dat kleine Wwft-instellingen minder goed op de hoogte zijn van de Wwft dan andere Wwft-instellingen. Kleine instellingen zijn instellingen met minder dan twintig FTE en minder dan 500 klanten.

Analyse

Het kabinet vindt het belangrijk dat de Wwft-verplichtingen ook voor kleine instellingen uitvoerbaar zijn. Tegelijk is het goed om hierbij te benadrukken dat een kleine instelling niet per se betekent dat er een laag risico op witwassen is. De klanten van kleine instellingen kunnen ook een hoog risico op witwassen met zich meebrengen. Bij het regelgevend kader is de grootte van de instellingen dan ook minder van belang. Het regelgevend kader voor het voorkomen van witwassen is gestoeld op een risico-gebaseerde benadering. Dit betekent dat Wwft-instellingen alle maatregelen dienen toe te passen die de wet voorschrijft, maar dat zij de intensiteit waarmee zij dat doen afstemmen op de risico's op witwassen die bepaalde type klanten, producten, diensten, transacties en leveringskanalen (de wijze waarop doorgaans het contact met de klant plaatsvindt) alsook landen of geografische gebieden met zich meebrengen. Een risico-gebaseerde benadering creëert de nodige ruimte voor instellingen. Dit betekent, onder andere, dat instellingen meer aandacht moeten schenken aan klanten, producten, diensten, transacties, leveringskanalen en landen of geografische gebieden die een verhoogd risico op het terrein van witwassen en financieren van terrorisme opleveren. Bij klanten, producten, diensten, transacties, leveringskanalen en landen of geografische gebieden die een geringer risico met zich meebrengen, kan worden volstaan met een minder intensieve controle.

Het kabinet vindt het verder belangrijk dat instellingen goed op de hoogte zijn van wat de verplichtingen inhouden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de toepassing van de risico-gebaseerde benadering zoals hierboven beschreven. Met name voor kleine instellingen ziet het kabinet een rol voor zichzelf om hierin meer duidelijkheid te verschaffen.

Vervolgacties

Om ervoor te zorgen dat kleine instellingen goed op de hoogte zijn van de Wwft-verplichtingen is het van belang om samen met andere publieke partijen zoals de Wwft-toezichthouders te kijken naar manieren waarop kleinere Wwft-instellingen effectief en passend geïnformeerd kunnen worden over de Wwft om zodoende de bekendheid met de Wwft onder deze instellingen te vergroten.

Daarnaast wordt gewerkt aan het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen, waarin, onder andere, het voorstel zit een verbod in te voeren voor natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die beroeps- of bedrijfsmatig handelen als koper of verkoper van goederen om betaling van deze goederen in contanten voor een bedrag van 3.000 euro of meer te verrichten of te accepteren. Het instellen van dit verbod moet ertoe leiden dat het witwassen van grote sommen illegale middelen via contant geld moeilijker wordt en transacties beter traceerbaar worden. Bovendien zal dit verbod tot gevolg hebben dat voor bepaalde Wwft-instellingen de huidige verplichtingen tot het verrichten van cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties komen te vervallen, hetgeen aldus een lastenvermindering inhoudt voor deze – veelal kleinere – Wwft-instellingen. Het gaat dan om beroeps- of bedrijfsmatige kopers en verkopers van goederen die onder de Wwft vallen voor zover zij transacties verrichten in contanten van meer dan € 10.000. Het kabinet beoogt het wetsvoorstel plan van aanpak witwassen, op korte termijn in te dienen bij uw Kamer.

Ten slotte heeft de Europese Commissie vorig jaar een pakket met wetgevende voorstellen gepubliceerd op het terrein van het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering. Bij de onderhandelingen over dat pakket is en wordt benadrukt dat bij de verplichtingen die aan hen worden opgelegd rekening moet worden gehouden met het feit dat veel Wwft-instellingen relatief klein zijn (proportionaliteit). Het kabinet zal zich tijdens de onderhandelingen van het Europese pakket blijven inzetten voor evenwichtige verhoudingen tussen de lasten en uitvoerbaarheid voor kleine instellingen en de risico's die de klanten van deze instellingen met zich mee brengen.

2. Borgen toegang betalingsverkeer

Inleiding

Sinds enige tijd zijn er signalen dat partijen in bepaalde groepen waarbij vaak sprake is van hogere witwasrisico's meer belemmeringen ervaren bij de toegang tot het betalingsverkeer. Het gaat bijvoorbeeld om autohandelaren, verenigingen en stichtingen, sekswerkers en professionele voetbalclubs. Zo worden zij vaker geweigerd bij aanvragen voor een rekening of wil de bank de dienstverlening beëindigen. Dit wordt de-risking genoemd. Als consumenten of zakelijke klanten geen betaalrekening kunnen krijgen, kunnen zij moeilijker meedraaien in de maatschappij.

Uitkomsten onderzoeken

De FATF heeft de aanbeveling gedaan om de samenwerking met NGO's en de private sector te continueren, om de-risking te voorkomen en de toegang tot betalingsverkeer voor NGO's te faciliteren.

Daarnaast heeft DNB een strategisch onderzoek gedaan naar de bestrijding van financieel economische criminaliteit door banken en het toezicht daarop.¹⁸ DNB geeft aan dat de Wwft in beperkte mate de reden is voor beëindiging van bestaande klantenrelaties en afwijzing van nieuwe klantenrelaties. De weigering van klanten heeft volgens DNB dus lang niet altijd een Wwft-oorzaak.¹⁹ DNB geeft aan dat banken fraude of commerciële redenen als andere redenen noemen

¹⁸ DNB onderzoek, van herstel naar balans.

¹⁹ Van de 45.000 klanten waarvan in 2021 afscheid is genomen bij de ondervraagde banken, heeft 7.700 een Wwft-reden voor dit afscheid. Van de 42.000 zaken waarover gerapporteerd is, is ongeveer 6.200 geweigerd op basis van de Wwft. Dit betreft zowel particuliere als zakelijke klanten.

voor de weigering van dienstverlening. De beperking van dienstverlening door een bank (bijvoorbeeld het beperken van het afstorten van contant geld) heeft volgens DNB vaak wel een door banken gerapporteerde Wwft-oorzaak.²⁰ In het onderzoek geeft DNB als aanbeveling dat zij een meer risico-gebaseerde benadering van banken ten aanzien van klanten verwacht en dat DNB het Wwft-toezicht op banken ook meer risico-gebaseerd kan vormgeven. Een meer risico-gebaseerde aanpak kan onterechte de-risking verminderen.

Banken weigeren volgens DNB klanten op Wwft-grond op basis van verschillende redenen. Dit zijn onder meer: negatieve mediaberichten of andere relevante bronnen van informatie, transactierisico's, geografische risico's of sectorrisico's, of het niet bijtijds reageren of willen meewerken aan het klantenonderzoek. Ook zijn soms de documenten die aangeleverd worden bij de bank volgens de banken zelf niet op orde. Deze oorzaken geven een inzage in de risicoselectie van banken. Uit de *factfinding* van DNB komen een aantal sectoren naar voren die een verhoogd integriteitsrisico opleveren. Dit zijn voornamelijk financiële holdings, de bouw, wegtransport en de groothandel. Dit betekent evenwel niet dat zij als sector geheel geweigerd mogen worden.

Analyse

Uit de Wwft volgt dat banken en andere poortwachters een individuele klant *moeten* weigeren als er sprake is van een daadwerkelijk witwasrisico dat de poortwachter niet kan mitigeren. De Wwft geeft geen grondslag voor het uitsluiten van sectoren. Banken hebben contractvrijheid, wat betekent dat zij zelf over hun klantenbestand mogen beschikken en dat zij geen verplichting hebben om een zakelijke bankrekening aan te bieden aan iedereen. Voor particuliere klanten geldt dat zij recht hebben op een basisbetaalrekening. Het kabinet vindt het van belang dat ook zakelijke klanten toegang tot het betalingsverkeer. Dit betekent dat niet elke bank elke klant hoeft te accepteren, maar dat een klant in ieder geval wel bij een bank terecht kan. Het kabinet vindt het belangrijk dat er een juiste afweging wordt gemaakt tussen contractvrijheid en het borgen van toegang tot het betalingsverkeer. Dit is een afweging die samen met de sector, toezichthouders en klanten moet worden gemaakt.

De aanbeveling van de FATF ziet op het in gesprek blijven met NGO's en de private sector. Het kabinet heeft dit de afgelopen jaren reeds gedaan. Zo voert het kabinet regelmatig gesprekken met klantengroepen, DNB en de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB). Dit heeft er onder andere toe geleid dat sectoren en banken in gesprek zijn geraakt over waar de risico's van een specifieke sector liggen en hoe zowel bank als klant hiermee om kunnen gaan. Het kabinet zal deze gesprekken voortzetten.

DNB beveelt een meer risico-gebaseerde benadering aan door banken. DNB noemt de versterking van de samenwerking tussen banken en klantenorganisaties als verbeterpunt. De aanbeveling en de *factfinding* van DNB sluiten aan bij de stappen die het kabinet al langer onderneemt: de klantengroepen die zich melden en aangeven moeite te hebben met toegang tot het betalingsverkeer te krijgen in contact te brengen met (vertegenwoordigers van) banken.

DNB noemt een aantal sectoren waarbij individuele of sectorale weigering of beperking op basis van de Wwft vaker dan gemiddeld plaatsvindt. Wanneer het gaat om beperking van dienstverlening met een Wwft-oorzaak, vindt het kabinet het belangrijk dat de beperking in verhouding staat tot het witwasrisico dat de individuele klant oplevert. Het convenant contant geld is een voorbeeld waarbij DNB, de banken en sectoren afspraken hebben gemaakt over hoe om te gaan met bepaalde uitdagingen bij anti-witwasmaatregelen en de toegang tot het betalingsverkeer.²¹

Vervolgacties

²⁰ Van de 52.000 klanten waarvan de dienstverlening beperkt is, heeft ongeveer 42.000 een Wwft-reden voor de beperking van de dienstverlening. Dit betreft zowel zakelijke klanten, particuliere klanten als financiële instellingen.

²¹ Kamerstuk 27 863, nr. 100.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de voorlichting richting klanten over het doel van de Wwft en de informatie die de banken nodig hebben voor een klantenonderzoek, verbeterd wordt. Dit raakt ook aan de hoge belasting die klanten soms ervaren bij de aanvraag of het onderhouden van een betaalrekening. Deze voorlichting of informatieverschaffing kan zowel door het ministerie van Financiën, de toezichthouder, als de banken gegeven worden. Hier zal de minister van Financiën dan ook met DNB en de banken over in gesprek treden. Daarnaast heeft DNB in haar onderzoek aangegeven *guidance* te geven aan instellingen over welke risico's nog acceptabel zijn en welke inspanningen bij een gegeven risico voldoende zijn.

Als opvolging van haar *factfinding* organiseert DNB aanvullende gesprekken tussen banken en onderzochte sectoren als onderdeel van het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer.²² De dialoog met klantengroepen aangaan kan helpen om banken meer inzicht te laten krijgen in bepaalde klantengroepen en bijkomende witwasrisico's. Een betere risicobenadering en daarmee een gerichtere uitvraag richting de klant van bijvoorbeeld documenten, vermindert de klantenbelasting. Daarnaast kunnen brancheverenigingen ook zelf bijdragen aan risicoverlaging binnen hun sector. Het ministerie van Financiën neemt deel aan deze gesprekken met de sector. Het is belangrijk dat de banken regelmatig contact hebben met (hoogrisico-)sectoren om meer aan kennisuitwisseling te doen. Dit helpt ook hen bij de risico-gebaseerde benadering die de Wwft van hen verwacht.

Omdat uit het onderzoek van DNB blijkt dat weigering van nieuwe en afstoting van bestaande klanten vaak een andere oorzaak dan de Wwft heeft, willen we hier beter inzicht in krijgen en weten klanten in *welke* sectoren *waarom* worden uitgesloten, geweigerd of beperkt in hun toegang tot het betalingsverkeer. De oorzaak heeft immers invloed op welke oplossingsrichting gekozen moet worden. Het is belangrijk dat elke klant, die niet een daadwerkelijk niet te mitigeren witwasrisico oplevert, toegang heeft tot het betalingsverkeer. De minister van Financiën zal later dit jaar terugkomen op de uitkomsten van deze gesprekken en op concrete vervolgacties. Daarbij zal ook worden gekeken naar hoe klanten het contact met de bank ervaren en of en hoe zij uitleg krijgen van de weigering of het proces.

Zoals hierboven aangegeven hebben banken contractsvrijheid en bepalen zij zelf welke klanten zij aannemen. Dit wordt deels bepaald door hun ondernemingsstrategie. Dat betekent dus dat niet elke klant bij elke bank terecht hoeft te kunnen. Het betekent wel dat elke klant bij tenminste één bank terecht moet kunnen. Het belang van een bankrekening is de laatste jaren alleen maar toegenomen. Zonder bankrekening kan je moeilijk of niet meedraaien in het maatschappelijk verkeer. Het kabinet vindt het dan ook belangrijk dat banken duidelijkheid verschaffen richting een klant bij een aanvraag van een bankrekening over of deze bij de betreffende bank terecht kan. De minister van Financiën zal met de banken in gesprek treden om te kijken welke klantengroepen nergens terecht kunnen en of hier aanvullende maatregelen voor nodig zijn.²³

In het najaar zal de minister van Financiën ingaan op de toezegging richting het lid Hammelburg (D66) over de uitlegbaarheid van een proportioneel tarief. Dit zal worden gekoppeld aan de uitkomsten van het onderzoek van de Betaalvereniging Nederland naar de kosten en baten van het girale betalingsverkeer. Verder is ook de motie van het lid Azarkan (DENK)²⁴ relevant, waarin wordt verzocht om het voor banken onmogelijk te maken gehele branches een bankrekening te ontzeggen. Aan deze motie zal deels tegemoet worden gekomen door dit vraagstuk op te nemen in de Leidraad Wwft. In de gesprekken die de minister van Financiën zal voeren, zal worden bezien of er verdere stappen nodig zijn om deze motie uit te voeren. Uit het onderzoek van DNB blijkt dat er een meerdere oorzaken zijn voor de risicoselecties die banken maken, en daarmee de-risking. Mede op basis van dit onderzoek, zal de minister van Financiën verder met de (vertegenwoordigers

²² <https://www.dnb.nl/inclusieve-samenleving/maatschappelijk-overleg-betalingsverkeer>.

²³ Toezegging uit het commissiedebat van 30 juni over de juridische onderbouwing van de positie van groepen zonder bankrekening.

²⁴ Motie 31 477, nr. 68.

van) banken in gesprek gaan over hoe zij op basis van deze selecties tot een daadwerkelijke weigering komen.²⁵

3. Evenwichtige verhouding verplichtingen en risico's PEP's

Inleiding

Personen met een prominente politieke functie worden ook wel aangeduid als politiek prominente personen of *politically exposed persons* (PEPs). Hierbij kan gedacht worden aan Kamerleden, ministers en ambassadeurs. Wwft-instellingen dienen verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten naar PEPs, familieleden van PEPs en personen bekend als naaste geassocieerden van PEPs. Dit vloeit voort uit de Europese anti-witwasrichtlijn die is geïmplementeerd in de Wwft en de FATF-standaarden.

Uitkomsten onderzoeken

Wwft-instellingen geven in het onderzoek van EY aan dat zij de hoeveelheid werk bij binnenlandse PEPs niet vinden opwegen tegen het resultaat. Ze stellen namelijk veelal geen extra risico's vast bij binnenlandse PEPs. In een aantal diepte-interviews uitgevoerd door EY, geven PEPs ook zelf aan de regels disproportioneel te vinden. In de Kamerbrief van 30 mei 2022 is nader ingegaan op de bevindingen uit het onderzoek van EY.²⁶

Analyse

Omdat het verscherpte cliëntenonderzoek veelal betekent dat een Wwft-instelling PEPs om meer informatie vraagt, vindt het kabinet het begrijpelijk dat dit als disproportioneel wordt ervaren. Een dergelijk verscherpt cliëntenonderzoek is voor de betreffende PEP, en zeker voor diens familie of andere naasten, vaak intensief en belastend. Vaak wordt de bewuste klant overvallen door dit onderzoek en de grote hoeveelheid informatie die daarvoor moet worden aangeleverd. Tegelijk is het verscherpte onderzoek belangrijk om te voorkomen dat dienstverlening wordt gebruikt voor witwassen. Tussen de risico's en de lasten dient de juiste balans te worden gevonden. Hierbij is het verder belangrijk dat het cliëntenonderzoek juist wordt uitgevoerd en dat PEPs weten wat van hen wordt verwacht.

Vervolgacties

De Europese Commissie heeft vorig jaar een pakket met wetgevende voorstellen gepubliceerd op het terrein van het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en terrorismefinanciering. In het voorstel voor een nieuwe anti-witwasverordening staan de bepalingen voor PEPs en hun familieleden en naaste geassocieerden opgenomen. Dit betreft grotendeels een verduidelijking van de huidige bepalingen voor PEPs, hetgeen zowel Wwft-instellingen als PEPs meer duidelijkheid zou kunnen bieden over wat er van hen verwacht wordt in dit kader. Bij de onderhandelingen over het Europese pakket zet het kabinet zich in voor een proportionele verhouding tussen enerzijds het verscherpt cliëntenonderzoek dat dient te worden uitgevoerd op PEPs, hun familieleden en naaste geassocieerden en anderzijds de relevante risico's die zich voordoen bij deze personen.

Daarnaast zal het kabinet zich inzetten voor de juiste toepassing van de regels met betrekking tot PEPs en naaste geassocieerden van PEPs. Daartoe zullen wij, onder meer, in gesprek gaan met de Wwft-toezichthouders, de NVB en PEPs.

Om te kunnen voldoen aan de verplichting tot het uitvoeren van verscherpt cliëntenonderzoek bij PEPs, hebben Wwft-instellingen informatie nodig van deze PEPs. Met relevante partijen, zoals de NVB en de Wwft-toezichthouders, zal worden bezien in hoeverre daarin een efficiëncyslag gemaakt kan worden zodat deze informatieverzoeken minder bezwarend worden voor zowel de Wwft-instellingen, als de PEPs. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een zekere mate van uniformering van bepaalde informatieverzoeken. Ook zal gekeken worden naar de communicatie

²⁵ Motie 31 477, nr. 66.

²⁶ Kamerstuk 31 477, nr. 76.

richting PEPs, zodat het doel van de informatieverstrekking wordt verduidelijkt alsmede hetgeen van een PEP wordt verwacht.

C. Meten om te weten

1. Vaststellen meetbare doelen

Inleiding

Het beleid om het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en het financieren van terrorisme te voorkomen is risico-gebaseerd. Dit betekent dat bij het maken van het beleid de geïdentificeerde witwasrisico's in het financieel-economische stelsel richtinggevend zijn. Dit onderdeel gaat nader in op de mogelijkheden en uitdagingen om de effectiviteit van het beleid te meten en te monitoren.

Uitkomsten onderzoeken

De Algemene Rekenkamer (AR) stelt in haar rapport vast dat de ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid sinds 2014 belangrijke en betekenisvolle verbeteringen hebben doorgevoerd in de aanpak van witwassen en dat deze verbeteringen gepaard gaan met verbeterde prestaties van de aanpak. De AR geeft tegelijkertijd aan niet te kunnen vaststellen of de toegenomen prestaties van de aanpak in lijn zijn met hetgeen de ministers zelf wilden bereiken, omdat niet specifiek en meetbaar is geformuleerd wat de doelstellingen van de aanpak zijn. De AR stelt dat de ministers door het ontbreken hiervan niet kunnen bepalen welke informatie nodig is om de aanpak te waarderen of aan te passen, of een volledig beeld te kunnen geven van de resultaten die zijn bereikt. Volgens de AR zou met duidelijk geformuleerde doelen gestuurd kunnen worden op een meer effectieve en doelmatige aanpak van witwassen. Daarnaast doet de FATF aanbevelingen om verschillende statistieken bij te houden.

Analyse

Het kabinet is voortdurend op zoek naar manieren waarop de effectiviteit van de aanpak van witwassen verbeterd kan worden. De uitdaging van de aanpak van witwassen is dat de effectiviteit van het beleid zich beperkt laat meten. Aangezien criminelen hun activiteiten zoveel mogelijk proberen te verhullen, is er per definitie sprake van *dark numbers*.²⁷ Zo is het onmogelijk om algemene uitspraken te doen over de mate waarin het beter of slechter gaat met het weren van criminelen uit het financieel-economische stelsel, omdat er beperkt zicht is op de mate waarin criminelen succesvolle dan wel onsuccesvolle pogingen verrichten om gebruik te maken van het stelsel. Ook is het niet vast te stellen hoeveel geld er wordt witgewassen in Nederland.²⁸ Het is daarom niet mogelijk een directe relatie te leggen tussen enerzijds beleidsmaatregelen en anderzijds de effectiviteit van het beleid.

Daarnaast is de duiding van statistieken bij de meting van de effectiviteit van het beleid niet eenduidig. Hier doet zich dezelfde problematiek voor als hiervoor beschreven. Vanwege de *dark numbers* die inherent zijn aan witwassen, kan er geen directe relatie worden gelegd tussen specifieke statistieken en de effectiviteit van het beleid. Zo zijn voorbeelden van statistieken die bijgehouden kunnen worden het aantal geconstateerde overtredingen van de Wwft-verplichtingen, het aantal gemelde ongebruikelijke transacties en het aantal verdacht verklaarde transacties. Bij de duiding van deze statistieken zijn meerdere verklaringen mogelijk voor een verhoging van het aantal ongebruikelijke transacties dat gemeld wordt bij de FIU-Nederland. Dit kan erop wijzen dat instellingen beter ongebruikelijkheden weten te detecteren. Het kan ook het gevolg zijn van een algemene stijging van het aantal ongebruikelijke transacties. Eveneens kan worden betoogd dat

²⁷ Met de term *dark numbers* wordt in de criminologie verwezen naar niet-gerapporteerde en niet-geregistreerde criminaliteit.

²⁸ In het verleden is geprobeerd de omvang van witwassen in Nederland in te schatten. Zie <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2319>. Zoals in dit WODC-rapport valt te lezen, is er evenwel het nodige af te dingen op in de toegepaste methodologie. Anders gezegd, het is aannemelijk dat er ook in Nederland illegaal verkregen vermogen wordt witgewassen, maar de precieze omvang is niet bekend.

effectiviteit van de aanpak juist dient te blijken uit een daling van het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties, omdat er zich minder ongebruikelijkheden voordoen als klanten niet langer in of via Nederland hun illegaal verkregen gelden via het financieel-economische stelsel proberen wit te wassen. Een andere vraag is welke conclusie ten aanzien van de effectiviteit er kan worden getrokken uit een stijging van het aantal ingestroomde witwaszaken bij het OM. Een uitleg zou kunnen zijn dat de stijging het gevolg is van de toegenomen aandacht voor witwassen en de ophoging van het budget voor het bestrijden van witwassen, waardoor relatief meer zaken worden opgepakt. Maar het kan ook duiden op een absolute toename van witwassen, waarbij het aantal zaken dat wordt opgestart in de pas blijft lopen met die toename of zelfs achterloopt. Ook kan worden beargumenteerd dat juist een daling van dit cijfer duidt op een effectieve aanpak, omdat ondanks adequaat recherchewerk van de opsporingsdiensten er minder geld wordt witgewassen in of vanuit Nederland en er dus niet meer zaken zijn die kunnen worden opgespoord en vervolgd.

De effectiviteit van het beleid laat zich dus beperkt meten. Dit is een van de redenen dat bij de aanpak van witwassen de risico-gebaseerde benadering centraal staat, internationaal, Europees en nationaal. De veronderstelling hierbij is dat criminelen de zwakheden van het financieel-economische stelsel opzoeken en uitbuiten en dat het wegnemen of mitigeren van deze zwakheden positieve gevolgen heeft voor de effectiviteit van de aanpak van witwassen. Uit deze aanname volgt tevens dat de vorm van criminaliteit veranderlijk is: waar het beleid effectief is, zullen criminelen hun handelswijzen aanpassen, waarop consecutief ook het beleid moet worden aangepast.

Ondanks de uitdagingen bij het duiden van statistieken, ziet het kabinet ruimte om op dit terrein verbeteringen aan te brengen. Hoewel de *dark numbers* verhinderen dat er algemene conclusies kunnen worden getrokken over de effectiviteit van het beleid, wil het kabinet onderzoeken hoe het bijhouden en duiden van de statistieken kan worden vormgegeven om er bruikbare conclusies uit te trekken. Een betere duiding van de statistieken zou de effecten van het beleid inzichtelijker maken, het mogelijk maken om trends en ontwikkelingen beter te kunnen volgen en uiteindelijk het beleid verder te versterken.

Vervolgacties

Om de samenhang van de verschillende effecten in kaart te brengen, zullen we jaarlijks statistieken publiceren, die in ieder geval in internationaal verband worden gebruikt bij evaluaties van het anti-witwasbeleid. Zoals hiervoor aangegeven, is er geen directe relatie te leggen tussen deze statistieken en de effectiviteit van het beleid. Tegelijkertijd vinden we het van belang, mede met het oog op de aanbevelingen van de AR en de FATF, om te onderzoeken of en op welke wijze we een beter beeld zouden kunnen krijgen van de effectiviteit van het beleid. Hiertoe willen we, gezamenlijk met de relevante partners, verkennen op welke wijze deze statistieken geduid kunnen worden op een manier om hier bruikbare conclusies uit te trekken. Het bijhouden van statistieken zou op termijn een middel kunnen zijn om trends en ontwikkelingen in beeld te krijgen, die een mogelijk startpunt kunnen zijn voor verder onderzoek. Door nader onderzoek te doen naar specifieke statistische ontwikkelingen, zouden beredeneerde aannames gedaan kunnen worden over de effecten (van een specifiek onderdeel) van de aanpak van witwassen. Ten slotte kunnen de statistieken ook gebruikt worden bij het opstellen van de NRA.

Bij de rapportage over de voortgang van de vervolgacties in het voorjaar van 2023, sturen we uw Kamer de statistieken over 2021, voor zover deze beschikbaar zijn. Daarna publiceren wij jaarlijks na de zomer een nieuw overzicht met de cijfers van het voorafgaande jaar. Dit als onderdeel van een bredere Kamerbrief over de opvolging van de vervolgacties op de verschillende prioriteiten.

Daarnaast zullen we bij nieuwe beleidsmaatregelen explicieter concrete en, waar mogelijk, meetbare doelen formuleren en een relatie met de effectiviteit van de aanpak van witwassen leggen. Bij de uitwerking van de prioriteiten en vervolgacties uit deze beleidsagenda zullen we expliciteren welke effecten er worden verwacht, wat deze effecten (mogelijk) betekenen voor de effectiviteit van het beleid en, waar mogelijk, op welke wijze deze effecten gemeten zullen worden.

2. Beter gebruik en verdieping National Risk Assessment

Inleiding

Zoals eerder genoemd, is het uitgangspunt van het anti-witwasbeleid dat dit risico-gebaseerd is. Om te bereiken dat de meeste inzet en aandacht uitgaat naar het aanpakken van de grootste witwasrisico's, is de beleidscyclus ingericht. De NRA witwassen maakt daar onderdeel van uit, naast de beleidsmonitor witwassen en andere onderzoeken die gevraagd of ongevraagd een raakvlak hebben met het anti-witwasbeleid.

De toe te passen methodologie voor de NRA is vastgesteld na uitgebreid WODC-onderzoek, waarbij een groeimodel wordt gehanteerd.²⁹ De twee reeds opgestelde NRAs worden gebruikt voor prioriteitstelling door verschillende organisaties. Zo gebruikt het FEC de NRAs als leidend document voor het eventueel opstarten voor fenomeengerichte publiek-private-samenwerkingsprojecten. Ook de FIU-Nederland stelt haar prioriteiten in het kader van haar eigen analyse van meldingen van ongebruikelijk transacties hierop vast. Daarnaast zijn de prioritaire thema's van het landelijk programma witwasbestrijding 2019-2022 op de NRA gebaseerd³⁰. Het OM zal, aan de hand van de laatste inzichten, in samenwerking met betrokken partijen een geactualiseerd programma witwasbestrijding opstellen. Bovendien zijn instellingen op grond van de Wwft verplicht met de NRA rekening te houden, alsook met de Supranationaal Risk Assessment (SNRA) van de Europese Commissie. De witwasrisicostudies van de European Banking Authority³¹ zijn verder ook relevant voor de bancaire sector.

Uitkomsten onderzoek

De FATF spreekt haar waardering uit voor de vormgeving van de Nederlandse NRA en ziet tegelijkertijd ruimte voor verdieping op een aantal punten. In het bijzonder noemt de FATF meer contextinformatie met betrekking tot onderliggende delicten van witwassen en risicosectoren, alsook een meer gedetailleerde analyse van misbruik van verschillende Nederlandse juridische entiteiten. Met het WODC is al afgesproken dat deze aandachtspunten worden meegenomen bij het opstellen van de derde NRA witwassen, die reeds is aangevangen. Dit past immers ook binnen het groeimodel van de NRA. Ook ziet de FATF ruimte om meer inzicht en verdieping aan te brengen in de risico's per sector.

Analyse

Witwassen is al sinds 2001 een zelfstandig delict in het Wetboek van Strafrecht. Witwassen in juridische zin is het verbergen of verhullen van de werkelijke aard, herkomst, vindplaats, vervreemding of verplaatsing van een voorwerp of het verbergen of verhullen wie de rechthebbende is of het voorwerp voorhanden heeft, terwijl er wetenschap is of er redelijkerwijs een vermoeden zou moeten zijn dat het voorwerp onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit *enig* misdrijf. Voornoemde wijze van strafbaarstelling maakt het mogelijk dat het OM een verdachte uitsluitend op een witwasverdenking kan vervolgen en niet hoeft te bewijzen door wie, wanneer en waar het onderliggende misdrijf concreet is begaan. Dit biedt voordelen om verdachten van witwassen strafrechtelijk aan te pakken. Deze zogenoemde *all crimes approach* komt ook tot uiting in cijfers. In meer dan de helft van de witwaszaken is geen onderliggend delict mede ten laste gelegd. Het maakt ook dat we in Nederland bij het beoordelen van de grootste witwasrisico's focussen op de witwasmethoden en –kanalen waarlangs criminele geldstromen kunnen worden verhuld, en minder op de onderliggende delicten. Desalniettemin zullen we bij het opstellen van de derde NRA witwassen hier meer aandacht voor hebben. Gelden verkregen uit illegale

²⁹ <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/176>.

³⁰ Het Landelijk Programma Witwasbestrijding 2019-2022 is een samenwerking van het OM met de politie, FIOD en de FIU-Nederland.

³¹ <https://www.eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/risk-assessment-reports>.

drugscriminaliteit kunnen immers via andere kanalen en methoden worden witgewassen dan bijvoorbeeld gelden verkregen uit belastingfraude.

Vervolgacties

De praktijk is dat na de NRA witwassen een beleidsreactie volgt met, waar noodzakelijk, maatregelen om de grootste witwasrisico's aan te pakken. Om nog beter inzichtelijk te maken of de maatregelen die we nemen ook aansluiten bij de grootste witwasrisico's, zullen we deze beleidsreactie in de toekomst met twee punten uitbreiden. Allereerst zullen we per risico beschrijven welke acties er sinds de vorige NRA zijn genomen om de witwasrisico's te mitigeren. Daarnaast zullen we het FEC en andere publieke partners nog meer betrekken bij de opvolging van de NRA. Zo zullen we het FEC in de toekomst vragen om aan te geven welke acties er vanuit het FEC worden ondernomen naar aanleiding van de NRA en deze acties opnemen in de beleidsreactie. Het FEC een nog meer bepalende rol geven in de aanpak van witwassen, zoals wordt aanbevolen in het rapport van Hans van der Vlist, nemen we niet over. Deze rol wordt opgepakt door de Ministeriële Commissie Aanpak Ondernijning. De aanpak van criminele geldstromen, waar de aanpak van witwassen onder valt, is één van de speerpunten in die commissie. Deze commissie heeft zeggenschap en doorzettingskracht om op politiek-bestuurlijk niveau, waar nodig, knopen door te hakken. Bovendien zou een dergelijke beleidsrol niet passen bij het FEC, dat als doelstelling heeft het versterken van de integriteit van het financieel-economische stelsel door middel van het bevorderen van samenwerking tussen toezicht, opsporing en vervolging.

Daarnaast is het relevant of de genomen maatregelen ook effect hebben op het risico. Het feit dat een maatregel is genomen zegt immers wel iets over de vraag of middelen risico-gebaseerd worden ingezet, maar nog niets over de effecten daarvan. Of dit het geval is, beoordeelt het WODC op dit moment al in het kader van de NRAs. Het kijkt zodoende naar de 'weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium' per risico. Deze weerbaarheid is een inschatting van de invloed van de maatregelen op de impact van het risico. Het drukt met andere woorden uit in hoeverre de genomen maatregelen volgens de experts 'werken'. In de NRA 2019 is hierbij bijvoorbeeld te zien dat de huidige maatregelen goed werken om het risico van witwassen via bankrekeningen te beperken, maar minder goed om het risico op ondergronds bankieren te beperken. In de uiteindelijke, geïdentificeerde risico's uit de NRA is deze weerbaarheid al verdisconteerd, waardoor het risico van witwassen via bankrekeningen, dat zonder instrumentarium het grootste risico zou zijn, als laatste risico uitkomt. We zullen dit onderdeel van de NRA behouden om de inschatting van de effecten van de maatregelen op de risico's te kunnen volgen. Hierbij zullen we bezien op welke wijze statistieken meer betrokken kunnen worden bij de inschatting van de effecten. Ook wil het kabinet meer inzicht en verdieping aanbrenge in de risico's per sector. Dit zal het gebruik van de NRA in de praktijk vergemakkelijken.

Ook voor de BES-eilanden worden periodiek de risico's op witwassen en terrorismefinanciering geïdentificeerd.³² We blijven gericht inzetten op het verbeteren van het inzicht en het nemen van concrete maatregelen op de BES.

Ten slotte blijven we vanzelfsprekend met regelmaat toetsen in hoeverre de Nederlandse aanpak van witwassen voldoet aan de internationaal aanvaarde standaarden. Zo start later dit jaar de voorbereiding voor de derde nationale beleidsmonitor witwassen en dient Nederland in oktober 2024 aan te geven hoe zij opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen van de FATF.

3. Verbeteren inzicht in gebruik verdachte transacties en feedback-loop

Inleiding

Op grond van de Wwft moeten instellingen ongebruikelijke transacties melden aan de FIU-Nederland. De FIU-Nederland analyseert de ongebruikelijke transacties, kan deze verdacht verklaren en stelt deze daarna beschikbaar aan de diverse (bijzondere) opsporings-, inlichtingen-

³² Zie Kamerstuk 31 477, nr. 76, voor de geactualiseerde versie van de NRA BES en de appreciatie ervan.

en veiligheidsdiensten. Verdachte transacties kunnen verschillende doelen dienen, bijvoorbeeld als aanleiding voor het starten van een opsporingsonderzoek, maar ook voor het geven van inzichten in en overzichten van regionale en nationale criminaliteitsbeelden. Het versterken van deze inzichten is van belang voor publieke instellingen, en ook voor de feedback naar private instellingen, zodat zij hun interne systemen kunnen verbeteren.

Uitkomsten onderzoeken

Uit de FATF-evaluatie komt naar voren dat financiële informatie en andere relevante informatie goed wordt gebruikt door opsporingsdiensten en het OM voor de repressieve aanpak van witwassen. Datahubs, met name de iCOV en AMLC Suite van de FIOD³³, worden beschouwd als een sterk kenmerk van het Nederlandse model om snel financiële informatie te vergaren. Rechercheurs gebruiken deze gegevensbronnen regelmatig om hun analyse en identificatie van criminele vermogensbestanddelen of criminele netwerken te verrijken.³⁴ Door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties worden ook goed gebruikt. Op basis van een recente analyse van het AMLC is gebleken dat in de afgelopen vijf jaar gemiddeld 60% van de FIOD-onderzoeken een verband is met door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties. Daarnaast blijkt uit een steekproef van het OM dat van alle signalen die zijn aangebracht in het signalenoverleg witwassen.³⁵ in een periode van drie maanden in 2021 57% van deze signalen één of meerdere verdachte transacties van de FIU-Nederland betroffen. De verdacht verklaarde transacties zijn ook opgenomen in voornoemde datahubs, hetgeen de gebruikmaking ervan vergroot. De Serious Crime Task Force, welke structureel is ingebed binnen het samenwerkingsverband FEC³⁶, de Fintell Alliance en ook de reeds lang bestaande operationele synergie tussen opsporingsdiensten en de FIU-Nederland, zijn extra sterke punten van het Nederlandse systeem om financieel bewijsmateriaal te verzamelen, voorbeelden uit te wisselen en operationele activiteiten te bespreken, ook met private partijen.

Tegelijkertijd wordt in het rapport van de AR over witwasbestrijding en in mindere mate in de FATF-evaluatie aandacht gevraagd voor meer inzicht in de selectie van de meest relevante en/of risicovolle verdacht verklaarde transacties. Er bestaat tegelijk behoefte om inzichten vanuit de opsporing en vervolging beter te delen met poortwachters en toezichthouders om de zogenoemde feedbackloop te vergroten.

Analyse

Het kabinet vindt het van belang om de reeds ingezette, positief beoordeelde ontwikkelingen op het gebied van het selecteren van door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties verder door te zetten en daarmee te zorgen voor meer randvoorwaarden waar de AR om heeft gevraagd. Dat geldt ook ten aanzien van vergroten van de feedbackloop tussen publieke partijen en private instellingen.

Vervolgacties

Onder andere in het licht van de opvolging van de aanbevelingen van het rapport van de AR, zullen de reeds ingezette ontwikkelingen op het gebied van het selecteren van door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties verder worden doorgezet, met het oog op de toegevoegde waarde ervan in het kader van risico's en prioriteiten. Concreet zal worden gezien hoe de overdracht van informatie door de FIU-Nederland aan opsporingsdiensten zodanig kan worden verbeterd dat opsporingsdiensten sneller en gemakkelijker de voor hen relevante informatie kunnen identificeren. Daarnaast is er aandacht voor de vraag hoe de meest relevante 'verdachte transacties nog beter kunnen worden geselecteerd en waar nodig onder gezag van het OM kunnen worden opgevolgd door de (bijzondere) opsporingsdiensten. Hierbij wordt enerzijds voortgebouwd op initiatieven uit 2021 van het OM, de FIOD en het AMLC. Dit betreft onder andere het ontwikkelen van maandrapportages en het herkenbaar maken en prioriteren van 'verdachte transacties die nieuwe

³³ <https://www.amlc.nl/amlc-suite>.

³⁴ Er is daarbij sprake van een stijgende trend: in 2021 waren er in totaal 16.736 bevestigingen bij iCOV t.o.v. 8.671 in 2016. Zie <https://icov.nl/wp-content/uploads/2022/07/Terugblik-2021-Publieksjaarsverslag.pdf>.

³⁵ Dit betreft een landelijk overleg, waarbij wordt gekeken welke signalen voldoende aanknopingspunten bieden voor opsporing en vervolging van witwassen.

³⁶ Kamerstuk 31 477, nr. 60.

potentiële verdachten in beeld kunnen brengen bij opsporingsdiensten. Anderzijds zijn de ketenpartners, de FIU-Nederland, de FIOD, de Politie, het AMLC en het OM een traject gestart om meer zicht en inzicht in het gebruik van 'verdachte transacties te verkrijgen met als uiteindelijk doel om te komen tot een verbeterde verspreiding naar de verschillende opsporingsdiensten. Hierbij wordt eveneens ingezet op het vergroten van de feedbackloop tussen publieke partijen en private instellingen.