

Monitor anti-witwasbeleid 2014 - 2016

Eindrapportage

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Rotterdam, September 2018



Monitor anti-witwasbeleid 2014 - 2016

Eindrapportage

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Dr. Brigitte Slot
Mr. Drs. Linette de Swart

Rotterdam, September 2018

© 2018, WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Auteursrechten voorbehouden

Inhoudsopgave

Afkortingen	7
Samenvatting	9
Executive summary	15
Voorwoord	21
Deel I Opzet van de monitor	23
1 Inleiding	25
1.1 Doel van de monitor anti-witwasbeleid	25
1.2 Begrippenkader	27
2 Methodologie	31
2.1 Informatieverzameling	31
2.2 Analyse	33
2.2.1 Analyse per actor (Deel II)	33
2.2.2 Overkoepelende analyse (Deel III)	35
2.3 FATF: van proces- naar effectevaluatie	35
3 Organisatie van de witwasbestrijding	39
3.1 Doelstellingen en beoogde effecten	39
3.2 Wettelijk kader	40
3.3 Beleid	44
3.4 Organisatie van het anti-witwasbeleid	48
3.5 Samenwerking	50
Deel II Analyse per actor	55
4 Autoriteit Financiële Markten	57
5 Bureau Financieel Toezicht	65
6 Bureau Toezicht Wwft	73
7 De Nederlandsche Bank	83
8 Kansspelautoriteit	93
9 Nederlandse Orde van Advocaten	95
10 FIU-Nederland	101

11	Nationale Politie	117
12	Openbaar Ministerie	127
13	Rechtspraak	143
14	CJIB	151
15	Anti Money Laundering Centre	155
16	Douane	161
	Deel III Synthese	169
17	FATF-inventarisatie	171
17.1	FATF algemeen	171
17.2	IO 1 – Risicoanalyse en nationale samenwerking	171
17.3	IO 2 – Internationale samenwerking	175
17.4	IO 3 - Toezicht	181
17.5	IO 4 –Meldingsplichtige instellingen	186
17.6	IO 5 – Juridische entiteiten en constructies alsook UBO's	193
17.7	IO 6 – Gebruik van gegevens	197
17.8	IO 7 – Onderzoek, vervolging en bestraffing	202
17.9	IO 8 – Afpakken	206
18	Conclusies	211
18.1	Algemene bevindingen	211
18.1.1	Kerngegevens	211
18.1.2	Activiteiten	212
18.1.3	Resultaten	214
18.1.4	Beperkingen in het kwantificeren van resultaten	215
18.2	Aanbevelingen voor een toekomstige monitor	223
	Bijlagen	227
Annex A	Dataverzameling	229
Annex B	Literatuurlijst	233

Afkortingen

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AML/CFT	Anti Money Laundering / Countering the Financing of Terrorism
AMLC	Anti Money Laundering Centre
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Saba
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BOD	Bijzondere Opsporingsdienst
BTW	Bureau Toezicht Wwft
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DNB	De Nederlandsche Bank
EER	Europese Economische Ruimte
EU	Europese Unie
FATF	Financial Action Task Force
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
FP	Functioneel Parket
FTEs	Full Time Equivalents
icbe	Collectieve belegging in effecten
iCOV	infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen
IO	Immediate Outcome
JIT	Joint Investigation Team
JZ / HH	Juridische Zaken / Handhaving
KMar	Koninklijke Marechaussee
Ksa	Kansspelautoriteit
LOvJ	Landelijk Officier van Justitie
LP	Landelijk Parket
MTO	Money Transfer Organisatie
NMO	Niet Melders Overleg
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
NRA	National Risk Assessment
OM	Openbaar Ministerie
OvJ	Officier van Justitie
PEP	Politiek Prominent Persoon (Engels: Political Exposed Person)
PSP	Payment service provider
RIEC	Regionaal Informatie en Expertise Centrum
ROI	Return on Investments
SOW	Signalenoverleg witwassen
SVLM	Samenwerkingsverband liquide middelen
S&S	Signaal en selectieoverleg
S&W	Stuur- en weegploeg
THI	Toezicht horizontale functies en integriteit
UBO	Ultimate Beneficial Owner
Vvgb	Verklaring van geen bezwaar
WvSr	Wetboek van Strafrecht
WvSv	Wetboek van Strafvordering
WODC	Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum

Wwft
ZBO

Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme
Zelfstandig bestuursorgaan

Samenvatting

De monitor anti-witwasbeleid heeft als doel om de activiteiten en resultaten van het anti-witwasbeleid in Nederland in de jaren 2014, 2015 en 2016 in kaart te brengen. De monitor vormt onderdeel van de beleidscyclus ter voorkoming en bestrijding van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.

Onderzoeksdoelstellingen

De monitor beoogt het vaststellen van:

- De activiteiten ter voorkoming en bestrijding van het witwassen in de periode 2014-2016;
- De mate waarin de activiteiten zijn bepaald aan de hand van risicotaxatie;
- De resultaten van deze activiteiten in de periode 2014-2016;
- Een vergelijking van de activiteiten en resultaten met de periode 2010-2013;
- De mate waarin activiteiten en resultaten tegemoetkomen aan de FATF-doelstellingen;
- De mate waarin bestaande data voldoen om de resultaten in beeld te brengen;
- Mogelijkheden tot verbetering in het anti-witwasbeleid.

Het onderzoek voor deze monitor bestond uit het bestuderen van de relevante binnen- en buitenlandse literatuur en beleidsstukken, het verzamelen en analyseren van beschikbare data en het afnemen van interviews met een groot aantal betrokkenen in het Nederlandse anti-witwasbeleid.

De basis van de monitor is een analyse per organisatie ('actor') in het 'handhavingsnetwerk witwassen'. De belangrijkste actoren zijn: de zes toezichthouders (AFM, DNB, BFT, BTW, Ksa en NOvA), de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland), de Nationale Politie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) inclusief het Anti Money Laundering Centre (AMLC), het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak (zittende magistratuur), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Douane, en de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Financiën. Voor alle partijen, met uitzondering van de twee ministeries die samen verantwoordelijk zijn voor het anti-witwasbeleid, is een analyse gemaakt van de activiteiten en resultaten voor de jaren 2014-2016 en een vergelijking met de jaren daaraan voorafgaand.

Effectdoelstellingen geformuleerd door de Financial Action Task Force (FATF)

Eén van de doelen van de monitor is het onderzoeken in welke mate activiteiten en resultaten van het anti-witwasbeleid in Nederland tegemoetkomen aan de doelstellingen, zoals geformuleerd door de Financial Action Task Force (FATF). De FATF richt zich in de vierde ronde wederzijdse landenevaluaties, net als bij de voorgaande evaluaties, op de 'technical compliance' van landen, maar voor het eerst ook expliciet op de effecten van het anti-witwasbeleid. Dit laatste heeft de FATF vastgelegd in de in 2013 verschenen 'Methodology for assessing technical compliance with FATF recommendations and the effectiveness of Anti Money Laundering / Counter Financing of Terrorism (AML/CFT) systems'.

Daarmee kijkt de FATF niet alleen of landen hun systeem op orde hebben, maar ook tot welke resultaten dit heeft geleid. Om dit systematisch in kaart te kunnen brengen heeft de FATF een raamwerk ontwikkeld bestaande uit een 'high level objective', 'intermediate outcomes' and 'immediate outcomes'. In een publicatie uit 2015 dat als doel heeft de aangescherpte evaluatie methodologie in praktijk te brengen, geeft de FATF concrete datasuggesties voor de meeste immediate outcomes. De beschikbaarheid van deze data worden in deze monitor voor Nederland onderzocht.

Anti-witwasbeleid in Nederland: doelstellingen en wettelijk kader

Het anti-witwasbeleid heeft twee belangrijke doelstellingen: (i) preventie en bestrijding van criminaliteit (inclusief afpakken van crimineel verkregen vermogen) en (ii) bescherming van de integriteit van het financieel-economische stelsel. Belangrijk is om hierbij op te merken dat de algemene criminaliteitspreventie en bestrijding, en de integriteitsbevordering in algemene zin (dus breder dan alleen gericht op bestrijding van witwassen) eveneens een effect hebben op het voorkomen en bestrijden van witwassen. Met andere woorden, witwasbestrijding staat niet op zichzelf.

Het wettelijk kader ter voorkoming en bestrijding van het witwassen is de laatste jaren in Nederland verder aangescherpt. Zo zijn met ingang van 1 januari 2013 enkele bepalingen uit de Wwft aangepast en wordt momenteel gewerkt aan de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn die op 20 mei 2015 door het Europese Parlement is aangenomen.

Ook het Wetboek van Strafrecht heeft ten aanzien van het witwassen een aantal verscherpingen ondergaan. Zo is met ingang van 1 januari 2015 de strafmaat voor verschillende vormen van witwassen verhoogd. Naast deze verhogingen is het delict gewoontewitwassen verder uitgebreid. Vóór de wetswijziging gold dat degene die van witwassen een gewoonte maakte, kon worden gestraft. Sinds de wetswijziging is hier expliciet het gewoontewitwassen vanuit beroep of bedrijf aan toegevoegd.

Andere wetten die van belang zijn bij de bestrijding van het witwassen zijn onder meer de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta), de Wet toezicht trustkantoren (Wtt), de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

Organisatie van het anti-witwasbeleid

De ministeries van Justitie en Veiligheid en van Financiën hebben de bestrijding van het witwassen via een aantal gerichte programma's versterkt, zoals het programma Financieel economische criminaliteit (dat liep van 2008 tot en met 2012), het versterkingsprogramma Afpakken (sinds 2013) en bijvoorbeeld door middel van extra financiële ondersteuning aan de FIOD. De bestrijding van het witwassen is ook verankerd als horizontaal thema binnen de Veiligheidsagenda van de Nationale Politie voor de periode 2015-2018.

Kenmerkend voor de organisatie van het anti-witwasbeleid in Nederland is de toenemende samenwerking tussen betrokken overheidsinstellingen en met de particuliere sector. Er wordt daarom ook wel gesproken van het 'handnavingsnetwerk' witwassen. Samenwerking vindt plaats op ad hoc basis en in meer geformaliseerde samenwerkingsverbanden, zoals het Signaaloverleg Witwassen, de Stuur en Weegploeg, het Niet Melders Overleg (NMO), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (ICOV), het Financieel Expertise Centrum (FEC), de Regionale Informatie en Expertise Centra (REICs) en het Landelijk Bureau Bibob. Er wordt gestreefd naar een multidisciplinaire aanpak, waarbij het witwassen niet alleen via het strafrecht, maar ook via bestuurlijke en fiscale weg wordt bestreden.

Zowel binnen de FIU-Nederland als de politie, FIOD, het OM en de Belastingdienst vindt een verschuiving plaats van het reactief identificeren en aanpakken van witwassen naar een meer proactieve benadering, waarbij databestanden worden gekoppeld en op basis van eigen onderzoek

zaken worden geïdentificeerd. Betrokken partijen hebben het voornemen om onderlinge samenwerking en een proactieve aanpak van witwassen verder te ontwikkelen.

Ongebruikelijke en verdachte transacties

Uit de beschikbare data blijkt dat het aantal instellingen dat meldingen doet aan de FIU-Nederland, in de periode ten opzichte van de periode 2010-2013 met ongeveer 25% is gestegen ten opzichte van de jaren 2010-2013 (Tabel 0.1). Het aantal meldingen exclusief money transfers is verdubbeld, terwijl het aantal meldingen van money transfers is gestegen met 69%. Het aantal verdachte transacties is met 61% toegenomen.

Tabel 0.1 **Vergelijking resultaten FIU-Nederland in 2014-2016 met 2010-2013**

	2010-2013 Gemiddeld per jaar	2014-2016 Gemiddeld per jaar	Toename
Aantal instellingen waarvan meldingen zijn ontvangen	982	1.213	24%
Aantal ongebruikelijke transacties: money transfers	168.847	285.135	69%
Aantal ongebruikelijke transacties: exclusief money transfers	25.033	50.455	102%
Aantal ongebruikelijke transacties: totaal	193.880	335.586	73%
Aantal verdachte transacties: money transfers	21.714	34.640	60%
Aantal verdachte transacties: exclusief money transfers	3.973	6.651	67%
Aantal verdachte transacties: totaal	25.687	41.291	61%

Bronnen: Tabel 10.1, 10.2, 10.3.

Bij de FIU-informatie moet de volgende kanttekening worden geplaatst. Over het algemeen wordt een toename of een hoog aantal meldingen van ongebruikelijke transacties, gezien als positief en duidend op een goed werkend anti-witwassysteem. Echter, een toenemend aantal meldingen kan ook het gevolg zijn van een verandering in de onderliggende wetgeving (bijvoorbeeld een uitbreiding van de meldplicht), een zwakke 'customer due diligence' (dus veel pogingen tot witwassen), een toename van het onderliggende probleem (meer criminaliteit en meer witwassen) of op risicomijdend gedrag van meldersgroepen (melden voor de zekerheid om niet het risico te lopen niet-compliant te zijn). Met andere woorden, aan een toename dan wel afname van het aantal ongebruikelijke transacties kunnen niet zonder meer conclusies worden verbonden over de effectiviteit van het anti-witwassysteem.

Strafrechtelijke aanpak

Wat betreft de strafrechtelijke aanpak, valt op dat er sprake is van een lichte daling van het aantal witwaszaken dat instroomt bij het OM als we de periode 2014-2016 vergelijken met de periode 2010-2013 (Tabel 0.2). Ook was er sprake van een lichte daling in het aantal dagvaardingen en het aantal strafopleggingen door de zittende magistratuur.

Tabel 0.2 **Vergelijking resultaten OM in 2014-2016 met 2011-2013**

	2010-2013 Gemiddeld per jaar	2014-2016 Gemiddeld per jaar	Toename
Instroom (aantal zaken)	2.028	1.858	-8%
Dagvaarden (aantal zaken)	1.337	1.242	-7%
Onvoorwaardelijk sepot	291	461	58%
Transactie	127	183	44%
Totaal uitstroom	1.830	1.951 ¹	7%

Bronnen: Figuur 12.3 en Tabel 12.5

Het aantal eindvonnissen van witwaszaken lag in de periode 2014-2016 gemiddeld genomen lager dan in de periode 2010-2013 (Tabel 0.3). Er was sprake van een daling van het aantal strafopleggingen en een stijging van het aantal vrijspraken.

Tabel 0.3 **Vergelijking eindvonnissen witwaszaken in 2014-2016 met 2011-2013**

	2010-2013 Gemiddeld per jaar	2014-2016 Gemiddeld per jaar	Toename
Strafoplegging en/of -maatregel	953	849	-11%
Vrijspraak	160	177	11%
OM niet ontvankelijk	28	32	14%
Overig*	38	49	30%
Eindtotaal	1.179	1.108	-6%

Bronnen: Tabel 13.1, *Overig is: Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel, Verwijzing naar een ander forum, Ontslag van alle rechtsvervolg, Rechter niet bevoegd, Overig.

Bestuurlijke, fiscale en tuchtrechtelijke resultaten

Over de ontwikkeling in de bestuurlijke, fiscale en tuchtrechtelijke bestrijding van witwassen, zijn geen geaggregeerde data beschikbaar. Aangezien het streven is in het handnavingsnetwerk witwassen om tot een optimale aanpak van zaken te komen, met het strafrecht als één van de mogelijkheden, is het moeilijk om objectief vast te stellen in hoeverre de toenemende samenwerking heeft geleid tot een meer effectieve bestrijding van witwassen. Zo is er geen totaalbeeld beschikbaar van de bestuurlijke maatregelen die in Nederland genomen worden door gemeenten in het kader van de witwasbestrijding (bijvoorbeeld intrekking vergunning).

Afpakken van crimineel vermogen

Het afpakken van crimineel vermogen is één van de subdoelstellingen van het anti-witwasbeleid. Hierbij wordt gestreefd naar een integrale aanpak, waarbij naast strafrechtelijk afpakken ook via de bestuurlijk of fiscale weg crimineel geld wordt afgepakt. De strafrechtelijk afpakbedragen zijn gestegen sinds 2010, hierbij is de jaarlijkse norm ruimschoots gehaald. In 2016 werd voor € 416 miljoen afgepakt (de norm was € 100 miljoen). De afpakresultaten zijn sterk afhankelijk van grote, incidentele zaken. Fiscale naheffingen op grond van witwassen kunnen niet afzonderlijk uit de gegevens van de Belastingdienst worden gefilterd

Preventie

Het beeld ontstaat dat toezichthouders de afgelopen jaren hun Wwft-taak intensiever en meer gericht zijn gaan uitvoeren. Er zijn nieuwe toezichthouders benoemd voor specifieke doelgroepen

¹ De doorlooptijd van een zaak bij het OM duurt vaak langer dan een jaar. Hierdoor stroomt een zaak vaak in het ene jaar binnen en stroomt diezelfde zaak uit in een ander jaar. Als gevolg hiervan kan het aantal zaken dat instroomt lager zijn dan het aantal zaken dat uitstroomt. Immers het gaat niet om dezelfde zaken.

(Ksa en NOva). Ook hebben toezichthouders door de jaren heen meer ervaring met hun Wwft-taak opgedaan, hetgeen een effectieve uitvoering van het Wwft-toezicht ten goede komt. Echter, het is moeilijk om objectief vast te stellen in hoeverre de effectiviteit van het toezicht is toegenomen. De beschikbare data over toezichtsactiviteiten (bijvoorbeeld toezichtsbezoeken) zijn door toezichthouders zelf opgesteld en kunnen moeilijk onderling worden vergeleken. Ook zeggen ze weinig over de kwaliteit van deze activiteiten.

Slotbeschouwing

De FATF stuurt aan op het meetbaar maken van de effecten van witwassen. Wat echter opvalt is dat de datasuggesties van de FATF sterk justitieel gericht zijn, terwijl bijvoorbeeld in Nederland de aanpak van het witwassen breder en meer multidisciplinair is. Ook zijn de FATF-datasuggesties nog steeds veelal gericht op de 'traditionele' en relatief eenvoudig beschikbare data, zoals meldingen van ongebruikelijke transacties. Hieruit blijkt dat ook de FATF worstelt met het ontwikkelen van een echte 'effectmeting', waarbij de werkelijke resultaten van het anti-witwasbeleid inzichtelijk worden gemaakt.

De aanpak van het witwassen is gericht op het voorkomen van witwassen (preventie) en het bestraffen van witwassen (repressie) inclusief het ontnemen van crimineel verkregen vermogen. Daarnaast draagt de witwasbestrijding ook bij aan de verbeterde informatiepositie voor de bestrijding van criminaliteit in het algemeen (onder meer dankzij via FIU-informatie dat wordt gebruikt als sturingsinformatie of bewijs in opsporingsonderzoeken). Dergelijke effecten moeten in een analyse over de resultaten van het witwasbeleid worden meegenomen. Voor een volledig beeld moet ook worden gekeken naar de effecten van het Nederlandse anti-witwasbeleid op het buitenland, bijvoorbeeld door een verschuiving van witwasactiviteiten vanuit of naar andere landen. De vraag is of dergelijke effecten voldoende objectief kunnen worden vastgesteld.

Verder verdient het aanbeveling om een toekomstige monitor data beschikbaar te hebben die naast strafrechtelijke resultaten, ook zicht geven op bestuurlijke, fiscale en tuchtrechtelijke resultaten van het anti-witwasbeleid – temeer omdat dit recht doet aan het Nederlandse streven om te komen tot een integrale aanpak van het witwassen.

Executive summary

The 2014-2016 *monitor on anti-money laundering policy* in the Netherlands is geared towards assessing the activities and impacts of activities undertaken as part of the Netherlands' anti-money laundering policy throughout the years 2014, 2015, and 2016. The monitor's findings are intended to feed into the policymaking initiatives to fight money laundering and prevent exploitation of the country's financial system for the purpose of laundering dirty money.

Research objectives

The 2014-2016 *anti-money laundering policy monitor* provides insights into the following:

- Activities undertaken in the prevention of and fight against money laundering during the period 2014-2016;
- To what extent the activities are fed by a money laundering risk assessment;
- The results of the anti-money laundering activities in the period 2014-2016;
- A comparison of the activities and results with the period spanning 2010-2013;
- The degree to which the activities (and their results) align with the goals stipulated by the Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF);
- The degree to which currently available data aligns with FATF data suggestions;
- Recommendations relating to the improvement of the anti-money laundering policies.

The research conducted in the context of this monitor consisted of a comprehensive literature review (of both Dutch and international) literature and policy documents, the collection and analysis of publicly available quantitative data, and interviews with a large number of relevant stakeholders from within Dutch policymaking and anti-money laundering circles.

The monitor's fundamental unit of measurement is derived from an analysis of actors within the anti-money laundering enforcement network in the Netherlands, including: various supervisory agencies, the Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland), the National Police, the Dutch Fiscal Information and Investigation Service (FIOD), the Anti Money Laundering Centre (AMLC), the Prosecutors Office and Judiciary, the Central Judicial Debt Collection Agency (CJIB), national customs agencies, and the Ministries of Justice and Security (J&V) and Finance.

Financial Action Task Force (FATF): from technical compliance towards effect measurement

One of the objectives of this study is to investigate to what extent the activities and results of the anti-money laundering policies in the Netherlands comply with the objectives formulated by the FATF. The FATF increasingly emphasises in its mutual evaluations the *effects* of implemented anti-money laundering policies, in addition to the 'technical compliance' of participating countries. This broader FATF approach is presented in the FATF 'Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems' (published in 2013) and the 'FATF guidance - AML/CFT-related data and statistics' (published in 2015). In its methodology for assessing the effectiveness of AML/CFT policies, the FATF differentiates between 'high-level objectives', 'intermediate outcomes' and 'immediate outcomes'.

Anti-money laundering policy objectives and legal provisions

The Netherlands' anti-money laundering policy is geared towards achieving two interrelated goals: (i) the prevention and fight against crime (including asset confiscation), and (ii) the protection of the integrity of the financial sector. The fight against money-laundering is also (indirectly) addressed through the country's policies regarding the prevention of criminality in general and the policies and

practices aimed at bolstering of financial integrity in general. Anti-money laundering policy in the Netherlands does not, in other words, stand on its own.

The anti-money laundering legal framework in the Netherlands was strengthened over the course of the past few years. Several of the provisions contained within the Money Laundering and Terrorism Financing (Prevention) Act (Wwft) were amended on January 1, 2013. The Netherlands is in the process of implementing the fourth anti-money laundering directive (adopted by the European Parliament on 20 May 2015). The Dutch Penal Code has also been fine-tuned to allow for more effective prosecution of crimes relating to money laundering. As of January 1, 2015, the penalties associated with several types of money laundering activities have been significantly raised. Most notably, the penalty for participating in the act of habitual money laundering have been amended. Whereas (prior to the 2015 amendments), previously, only *individuals* could be prosecuted for participating in habitual money laundering, the updated Penal Code now also allows for the prosecution of companies.

Other laws which are of relevance within the context of tackling money laundering in the Netherlands include (among others) the Law on financial oversight (Wft), the Law on oversight of accounting organisations (Wta), the Law on oversight of trust offices (Wtt), and the Law on the furthering of integrity assessments (Wet Bibob).

The approach of the Ministry of Justice & Security and the Ministry of Finance to tackling the problem of money laundering is strengthened by a series of financial programs, such as the Programme on Financial and Economic Crime (started in 2008 and ended in 2012), a programme aimed at reinforcing the confiscation of criminal assets (started in 2013), and the Ministries' expanded financial support for the FIOD. The fight against money laundering is also part of the 2015-2018 security strategy ('Veiligheidsagenda') of the National Police, with money laundering being recognised as one of the 'horizontal' themes.

Organisation of anti-money laundering policies and activities

Anti-money laundering policies and activities in the Netherlands are characterised by an increasing cooperation and coordination between competent authorities and with private sector actors. Cooperation and coordination occurs both on an ad-hoc basis, and through several formalised cooperation arrangements, such as the Signaaloverleg Witwassen, the Stuur en Weegploeg, the Niet Melders Overleg (NMO), the Infobox Crimineel en Overklaarbaar Vermogen (ICOV), the financial expertise centre (FEC) and the Regional Information and Expertise Centres. One of the core objectives of these joint efforts is to prevent and fight money laundering in an integrated manner, through criminal law, administrative law and fiscal law.

Unusual and suspicious transactions

The number of institutions that have reported 'unusual transactions' in the period spanning 2014 to 2016 has increased 24%, relative to the period spanning 2010 to 2013 (Table 0.1). The number of unusual transaction reports relating to money transfers increased with 69%, while the number of unusual transaction reports *not* relating to money transfers increased has doubled. The number of 'suspicious transactions' increased by 61%.

Table 0.2 Results FIU-the Netherlands: comparison 2014-2016 with 2010-2013

	2010-2013 average per year	2014-2016 average per year	Increase
Reporting institutions	982	1.213	24%
Unusual transactions: money transfers	168.847	285.135	69%
Unusual transactions: excluding money transfers	25.033	50.455	102%
Unusual transactions: total	193.880	335.586	73%
Suspicious transactions: money transfers	21.714	34.640	60%
Suspicious transactions: excluding money transfers	3.973	6.651	67%
Suspicious transactions: total	25.687	41.291	61%

Sources: Tables 10.1, 10.2, 10.3.

An increase in the number of reported 'unusual transactions' is typically viewed as a positive indicator for compliance with the FATF recommendations. However such an increase may also be the result of changes in legislation (such as an expansion of institutions that are under the obligation to report to FIU-the Netherlands), a generally weakened customer due diligence (which could be a sign of decreasing FATF compliance), or a proliferation in underlying criminality (predicate offences and money laundering), or an increase in the risk-averse behaviour of reporting institutions (more reporting to prevent accusations of non-compliance).

Criminal law approach

The number of money-laundering related prosecutions have decreased slightly compared to the years 2010-2012 ('influx' in Table 0.2). The Dutch judiciary issued fewer subpoenas and imposed fewer sentences during the period spanning than it did in the period spanning 2010-2013. Because there is no robust data available through which to gauge degree to which organisations have adapted their internal processes to address the phenomenon of money laundering, it is (currently) impossible to draw conclusions regarding the effectiveness of the government's current push foster cooperation between the public and private sectors.

Table 0.2 Comparison results Public Prosecution for the periods 2011-2013 and 2014-2016

	2010-2013 Average per year	2014-2016 Average per year	Change
Influx (number of cases)	2.028	1.858	-8%
Subpoena (number of cases)	1.337	1.242	-7%
Unconditional dismissal	291	461	58%
Transaction settlements	127	183	44%
Outflow (total)	1.830	1.951 ²	7%

Sources: Figure 12.3 and Table 12.5

The number of final judgements in anti-money laundering cases was, in the period 2014-2016, lower than in the period 2010-2013 (Table 0.3). Main reasons are a decrease in the number of convictions and an increase in the number of acquittals.

² De doorlooptijd van een zaak bij het OM duurt vaak langer dan een jaar. Hierdoor stroomt een zaak vaak in het ene jaar binnen en stroomt diezelfde zaak uit in een ander jaar. Als gevolg hiervan kan het aantal zaken dat instroomt lager zijn dan het aantal zaken dat uitstroomt. Immers het gaat niet om dezelfde zaken.

Table 0.3 Comparison final judgements anti-money laundering cases for the periods 2010-2013 and 2014-2016

	2010-2013 Average per year	2014-2016 Average per year	Change
Convictions	953	849	-11%
Acquittal	160	177	11%
Public Prosecution is not admissible	28	32	14%
Other	38	49	30%
Total	1.179	1.108	-6%

Sources: Table 13.1

Administrative and fiscal law approach

There is no centrally collected data available on the results of administrative and fiscal measures in the prevention and repression of money laundering, while orchestrating a more integrated approach is an explicit objectives in the fight against money laundering of cooperation arrangements between competent authorities active. Due to this lack of data, it is (currently) not possible to draw conclusions regarding the overall effectiveness of anti-money laundering policies and activities..

Asset confiscation

One of the main objectives of the Netherlands' anti-money laundering policy is to deprive criminals of their assets. This objective is pursued through the judicial asset confiscation and through fiscal measures. The volume of judicial confiscated assets has increased steadily since 2010, towards € 416 million (with a minimum norm of € 100 million). However, it must be noted that total confiscation values remain contingent on the identification of singular large cases.

Prevention

The findings presented within this monitor indicate that supervisors have intensified the tasks stipulated by the Wwft. This can be attributed partially to the fact that new supervisors have been appointed for specific target groups (Ksa and Nova). More importantly, supervisors have gained in experience over time, which enables them to be engaged in more targeted, effective and efficient supervision activities. This notwithstanding, it should be noted that the data on supervision activities and supervision results are compiled by the supervisors themselves, cannot be compared, and do not (almost by definition) incorporate the quality of work completed. This makes it impossible to *objectively* confirm to what degree the effects and effectiveness of supervisors' activities has improved.

Final remarks

As part of the 4th round of mutual evaluations, the FATF intends to not only evaluate 'technical compliance' of participating countries, but also looks into the effects and effectiveness of anti-money laundering policies and practices. However FATF data suggestions place an undue emphasis on judicial and readily available data (such as numbers of STRs, police investigations or prosecutions).

Anti-money laundering policies are aimed at both the prevention and fight against money laundering, including the confiscation of criminal assets. In addition anti-money laundering policies and activities also contribute to the fight against criminality in general (FIU-information is used as intelligence and evidence in criminal investigations and prosecutions). The impacts shall be taken into account when assessing the effects of anti-money laundering policies. Finally, national anti-

money laundering policies may also have cross-border effects, though shifts in money laundering to and from third countries.

Quantification of the more indirect effects is problematic. However with regards to more measuring more direct effects om anti-money laundering policies, it would be advisable to develop data on administrative and fiscal measures in the prevention and repression of money laundering, in particular as this will do justice to the application of an integrated approach towards money laundering in the Netherlands.

Voorwoord

De monitor anti-witwasbeleid geeft een overzicht van de activiteiten, resultaten en effecten van het Nederlandse anti-witwasbeleid over de periode 2014 tot en met 2016. De monitor bouwt voort op een vorige monitor anti-witwasbeleid die is opgesteld door onderzoeksbureau Decide in opdracht van het WODC, en is gepubliceerd in 2015. De vorige monitor beslaat de periode 2010 tot en met 2013.

Daarnaast draagt deze monitor bij aan de voorbereiding op de aanstaande vierde FATF-evaluatie van Nederland. De monitor anti-witwasbeleid is een eerste verkenning om te bezien in hoeverre Nederland voldoet aan de nieuwe eisen van de FATF voor het meten van de effecten van het anti-witwasbeleid.

Deze monitor bestaat uit drie delen. Deel I beschrijft de methodologie en geeft een introductie op de organisatie van de witwasaanpak in Nederland. In Deel II wordt per actor beschreven wat de activiteiten en resultaten in de onderzoeksperiode waren. In Deel III wordt een overkoepelende analyse gegeven, waarin de effecten van het anti-witwasbeleid in Nederland worden geanalyseerd, de onderzoeksvragen worden beantwoord en aanbevelingen worden geformuleerd voor de opzet van toekomstige beleidsmonitors op dit terrein.

Deze monitor is geschreven in opdracht van het WODC en is begeleid door een onafhankelijke commissie onder voorzitterschap van prof. dr. S.C. Bleker-Van Eijk, Vrije Universiteit Amsterdam. De commissie is verder als volgt samengesteld:

- dr. J. Ferwerda, Universiteit Utrecht
- mr. M. Rehorst, Ministerie van Justitie en Veiligheid
- dr. M.R.J. Soudijn, Nationale Politie
- dr. H.C.J. van der Veen, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum/EWB
- dr. A.C. Wille, Universiteit Leiden
- Ministerie van Financiën (afwisselend mr. J.C. Glimmerveen, mr. S.C. Dirkzwager-de Rijk en mr. A.A.A. van Schijndel)

Deel I Opzet van de monitor

1 Inleiding

1.1 Doel van de monitor anti-witwasbeleid

De monitor anti-witwasbeleid heeft als doel om de activiteiten en resultaten van het anti-witwasbeleid in Nederland in de jaren 2014, 2015 en 2016 in kaart te brengen. De monitor vormt onderdeel van de beleidscyclus ter voorkoming en bestrijding van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (Figuur 1.1).

Het anti-witwasbeleid is gebaseerd op de standaarden van de Financial Action Task Force (FATF) en wordt via de Europese anti-witwasrichtlijn in nationale wetten verankerd. Op grond van de aanbevelingen van de FATF (2012) dienen landen de risico's van witwassen systematisch in kaart te brengen en vast te stellen wat de resultaten zijn van de inspanningen om witwassen te voorkomen en te bestrijden. Het vaststellen van de risico's gebeurt aan de hand van een National Risk Assessment Witwassen (NRA WW), waarvan voor Nederland de eerste eind 2017 is gepubliceerd.³ Aan de hand van de NRA WW en de monitor zullen de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Financiën een integrale reactie opstellen over het beleid ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor onder meer het witwassen.

De monitor anti-witwasbeleid heeft als doel om de beleidsuitvoering ten aanzien van anti-witwassen in kaart te brengen ('monitoren'). De Algemene Rekenkamer heeft in 2008 het anti-witwasbeleid in Nederland geëvalueerd en in 2013 is er een vervolgonderzoek geweest.⁴ De Rekenkamer constateert onder meer dat de verantwoordelijke ministers onvoldoende inzicht hebben in de witwasrisico's en de resultaten van de witwasbestrijding. De Rekenkamer adviseert daarom dat het van belang is om kwalitatieve en kwantitatieve gegevens over de activiteiten van de organisaties betrokken bij de bestrijding van witwassen te verzamelen en deze in verband te brengen met de beleidsdoelstelling voor het bestrijden van witwassen en de nieuwe methodologie van de FATF (2013).

Het Nederlandse anti-witwasbeleid wordt periodiek geëvalueerd door de FATF. De laatste FATF-evaluatie van Nederland was in 2010. Nederland zal in 2020 voor de vierde keer door de FATF worden geëvalueerd. Een belangrijk verschil met de derde evaluatieronde is dat in de vierde ronde nog meer nadruk wordt gelegd op de effecten van het gevoerde beleid.

De monitor anti-witwasbeleid vormt onderdeel van een beleidscyclus waarin aan de hand van de geldende witwasrisico's het anti-witwasbeleid wordt vastgesteld, dat vervolgens wordt geëvalueerd. De monitor zit tussen de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie in. Het is dan ook geen evaluatie van het anti-witwasbeleid, maar beoogt de bouwstenen daarvoor aan te dragen.

³ Publicatie van de NRA vond plaats in de afrondende fase van het onderzoek van de monitor anti-witwasbeleid. De uitkomsten van de NRA zijn dus niet in het onderzoek zelf meegenomen.

⁴ Algemene Rekenkamer (2014), Bestrijden witwassen – stand van zaken 2013.

Figuur 1.1 De plaats van de monitor anti-witwasbeleid in de beleidscyclus



Bron: Ecorys

Deze monitor anti-witwasbeleid bouwt voort op de monitor anti-witwasbeleid die is gepubliceerd in 2015, uitgevoerd door Onderzoeksbureau Decide.⁵ De onderzochte periode in deze monitor betrof 2010 tot en met 2013. De vraagstelling voor de hier voorliggende monitor anti-witwasbeleid is als volgt geformuleerd:

- Welke activiteiten ontplooiden de actoren in het handhavings- en opsporingsnetwerk bij de bestrijding van witwassen in de periode 2013 - 2016, in hoeverre komen deze tegemoet aan de voorwaarden die de FATF stelt voor een effectieve witwasbestrijding en in welke mate werden deze activiteiten bepaald aan de hand van risicotaxatie?
- Welke concrete en meetbare doelen kunnen uit deze FATF eisen worden afgeleid om de prestaties van de actoren in de witwasbestrijding in beeld te krijgen?
- In hoeverre volstaan de data waarover de witwas bestrijdende actoren beschikken om de prestaties van deze actoren betrouwbaar in beeld te krijgen?
- In welke mate komen de witwas bestrijdende actoren tegemoet aan de gestelde eisen?
- Welke ontwikkeling laat een vergelijking zien van deze resultaten met de resultaten van de startversie van de monitor anti-witwasbeleid?
- Welke concrete mogelijkheden levert het onderzoek op voor de verbetering van de Nederlandse witwasbestrijding of het zicht daarop?

⁵ Decide (2015), 'De bestrijding van witwassen, beschrijving en effectiviteit 2010-2013 - Startversie monitor anti-witwasbeleid'.

Samengevat heeft deze monitor anti-witwasbeleid als doel het vaststellen van:

1. De activiteiten ter voorkoming en bestrijding van het witwassen in de periode 2014-2016.
2. De mate waarin de activiteiten zijn bepaald aan de hand van risicotaxatie.
3. De resultaten van deze activiteiten in de periode 2014-2016.
4. Een vergelijking van de activiteiten en resultaten met de periode 2010-2013.
5. De mate waarin activiteiten en resultaten tegemoetkomen aan de FATF-doelstellingen.
6. De mate waarin bestaande data voldoen om de resultaten in beeld te brengen.
7. Mogelijkheden tot verbetering in het anti-witwasbeleid.

Daarnaast is gevraagd om een beschrijving te geven van de toe te passen methodologie voor de volgende edities van de monitor anti-witwasbeleid. Aanbevelingen hiervoor worden gegeven in hoofdstuk 18.

Onderzoeksdoelstelling 5 heeft betrekking op de mate waarin activiteiten en resultaten tegemoetkomen aan de FATF-doelstellingen. Met de FATF-doelstellingen, wordt bedoeld op de nieuwe FATF-methodiek die is gepubliceerd in 2013 om effecten van het anti-witwasbeleid in kaart te brengen.⁶ In 2015 heeft de FATF deze methodiek gespecificeerd met richtsnoeren om deze effecten te meten of kwalitatief te duiden.⁷ Een Nederlandstalig overzicht van deze methodiek is opgenomen in Bijlage A.

1.2 Begrippenkader

Witwassen

Het begrip witwassen wordt op verschillende manieren gedefinieerd. Sinds 6 december 2001 is witwassen als zelfstandig delict opgenomen in het Wetboek van Strafrecht (WvSr). Het WvSr kent verschillende vormen van witwassen: opzettelijk witwassen, gewoontewitwassen en schuldwitwassen. Daarnaast kent zowel opzettelijk witwassen als schuldwitwassen sinds 1 januari 2017 een eenvoudig witwassen variant. Kenmerkend voor de juridische definitie van witwassen is, dat niet alleen het verrichten van handelingen die erop gericht zijn om een voorwerp afkomstig uit enig misdrijf een legale oorsprong te geven, onder de definitie valt. Ook het voorhanden hebben van een voorwerp afkomstig uit enig misdrijf valt eronder. Daarbij wordt onder voorwerp verstaan alle zaken en alle vermogensrechten. De Nederlandse juridische definitie van witwassen is dus ruim geformuleerd en het onderliggende delict hoeft niet te worden bewezen. Zie hoofdstuk 3.2 voor een uitgebreidere beschrijving van het WvSr.

De economische definitie van witwassen richt zich vooral op de handelingen om illegaal geld een ogenschijnlijk legale oorsprong te geven. Vaak worden daarbij drie fasen onderscheiden: (i) het in het (girale) geldverkeer brengen van door misdrijf verkregen vermogen (plaatsingsfase), (ii) het op elkaar stapelen van (financiële) transacties teneinde de criminele herkomst van het vermogen te verhullen (versluieringsfase) en (iii) het integreren van het vermogen in de legale economie (integratiefase). In de praktijk wordt vaak gerefereerd aan de meer beperkte, economische definitie.

Het beleid ter voorkoming en bestrijding van witwassen richt zich op het witwassen in de brede juridische zin, dat wil zeggen: ook op het voorhanden hebben van illegaal verkregen voorwerpen.

⁶ FATF (2013), 'Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems'.

⁷ FATF (2015), 'FATF guidance - AML/CFT-related data and statistics'.

Begrippenkader FATF

In de monitor anti-witwasbeleid zal worden aangesloten op het begrippenkader van de FATF, zoals gepresenteerd in de systematiek uit 2013 om de effecten van het anti-witwasbeleid systematisch in kaart te brengen. De FATF maakt onderscheid tussen 'high-level objective', 'intermediate outcomes' en 'immediate outcomes' (zie hoofdstuk 2.3).

Het high-level objective van de FATF komt in grote lijnen overeen met de **doelstellingen** van het Nederlandse anti-witwasbeleid: het voorkomen en bestrijden van allerlei vormen van criminaliteit en bescherming van de integriteit van het financieel-economische verkeer. Het 'high-level objective' luidt vrij vertaald:

Het financiële stelsel en het economische systeem worden beschermd tegen de bedreigingen van witwassen, terrorismefinanciering en proliferatie, waarbij de integriteit van het financiële stelsel wordt versterkt en veiligheid wordt bevorderd.

De drie 'intermediate outcomes' van de FATF komen in grote lijnen neer op beoogde **uitkomsten** van het anti-witwasbeleid: voorkomen van witwassen en vermindering van witwasrisico's (preventie) en het opsporen en bestraffen van gepleegde witwasdelicten (repressie). Hierop wordt uitgebreid teruggekomen in hoofdstuk 3.1. De drie 'intermediate outcomes' luiden:⁸

- Intermediate outcome A
Vermindering van de risico's van witwassen door beleid, coördinatie en samenwerking.
- Intermediate outcome B
Preventie van witwassen via het reguliere financiële en economische verkeer. Ontdekken en melden van mogelijk (pogingen tot) witwassen door de sector.
- Intermediate outcome C
Witwasrisico's worden ontdekt en verstoord. Criminelen worden bestraft en hun crimineel vermogen wordt afgepakt.

De 'immediate outcomes' (afgekort IO's in FATF terminologie) zoals geformuleerd door de FATF bevatten doelstellingen, activiteiten en resultaten, elk toegespitst op een specifiek onderdeel of aspect van het anti-witwasbeleid.

- Risicoanalyse en nationale samenwerking (IO 1)
- Internationale samenwerking (IO 2)
- Toezicht (IO 3)
- AML/CFT-maatregelen met betrekking tot meldingsplichtige instellingen (IO 4)
- Maatregelen met betrekking tot juridische entiteiten en -constructies alsook uiteindelijk belanghebbenden (UBO's) (IO 5)
- Gebruik van gegevens (IO 6)
- Onderzoek, vervolging en bestrafing (IO 7)
- Afpakken (IO 8)

IO 9 tot en met IO 11 hebben betrekking op de bestrijding van terrorismefinanciering of proliferatiefinanciering en vallen buiten het bestek van deze monitor. Een analyse van de doelstelling van elk van deze IO's, de toepasbaarheid in Nederland en de meetbaarheid in Nederland wordt gegeven in hoofdstuk 18.

Begrippenkader monitor

Om zoveel mogelijk aan te sluiten op de FATF-methodiek, zal in deze monitor het volgende Nederlandstalige begrippenkader worden gebruikt:

- Doelstellingen

⁸ In de vertaling zijn terrorismefinanciering en proliferatiefinanciering niet meegenomen.

- Middelen
- Activiteiten
- Resultaten (prestaties, immediate outcomes)
- Uitkomsten (intermediate outcomes)
- Maatschappelijke effecten (high level objective)

Onder **doelstellingen** wordt verstaan de doelstellingen van het anti-witwasbeleid. Dit komt min of meer overeen met de 'high-level objective' van de FATF (zie hierboven). Ook de maatschappelijke effecten corresponderen met de high level objective van de FATF.

Met **middelen** wordt bedoeld op de inzet van mensen, uitgedrukt in Full Time Equivalents (FTE) en geld.⁹ Het juridische en institutionele kader, procedures en bevoegdheden worden verderop in deze monitor besproken onder de noemer 'rol en grondslag', maar kunnen natuurlijk ook worden beschouwd als 'middel'. In de monitor zullen per partij, waar mogelijk, de ingezette middelen in kaart worden gebracht. Dit is echter niet altijd precies vast te stellen. Bij veel toezichthouders is het toezicht in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) namelijk veelal integraal onderdeel van een breder integriteitstoezicht. Ook bij de strafrechtelijke aanpak is witwasbestrijding onderdeel van een brede aanpak van vele vormen van criminaliteit. Met andere woorden, de inzet van de middelen voor de preventie en bestrijding van het witwassen is vaak niet te isoleren van andere activiteiten en doelstellingen.

Onder **activiteiten** wordt verstaan de handelingen die de actoren in het anti-witwasnetwerk ontplooiën (wat doen verschillende instellingen om het witwassen te voorkomen en bestrijden).

De **resultaten** worden gedefinieerd als de directe uitkomsten, de gevolgen, van die activiteiten. Resultaten kunnen ook wel worden aangeduid als 'prestaties' of 'onmiddellijke uitkomsten'. Hierbij moet worden opgemerkt dat het soms lastig is om onderscheid te maken tussen activiteiten en resultaten. Activiteiten worden veelal meer beschreven (bijvoorbeeld banken melden ongebruikelijke transacties), terwijl resultaten (het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties door banken) vaak (ook) worden gemeten.

De **uitkomsten** van het anti-witwasbeleid worden gedefinieerd als de resultaten van de inspanningen van alle actoren in het handnavingsnetwerk anti-witwassen tezamen, ofwel de optelsom van alle resultaten (intermediate outcomes).

De **maatschappelijke effecten** corresponderen met de high level objectives van de FATF en de doelstellingen van het anti-witwasbeleid.

De monitor anti-witwasbeleid zal niet, of slechts zeer beperkt, kunnen vaststellen wat de uitkomsten of maatschappelijke effecten van het anti-witwasbeleid zijn. Het gaat hier om vragen als: leidt het anti-witwasbeleid tot een vermindering, toename dan wel verschuiving van het witwassen? Dit kan lastig worden gemeten, omdat onbekend is wat de 'dark figure' is (de totale omvang van het witwassen). Ook spelen hierbij externe invloeden mee, zoals een toename, dan wel afname of verandering in de criminaliteit alsmede veranderingen in het witwasbeleid buiten Nederland of verschuivingen van witwassen naar het buitenland. De maatschappelijke effecten (een veilige samenleving en een integer en transparant financieel verkeer en bijbehorende dienstverlening) zijn het uiteindelijke doel van het anti-witwasbeleid.

De begrippen **effecten** en **effectiviteit** worden vaak door elkaar gebruikt (bijvoorbeeld in de brief aan de Tweede Kamer bij de aanbieding van de vorige monitor anti-witwasbeleid waarin gezegd

⁹ Dergelijke kwantitatieve maatstaven zeggen niets over de kwaliteit van de mensen of de kwaliteit van de organisatie.

wordt dat het doel van de monitor is om 'inzicht te krijgen in de effectiviteit van de Nederlandse witwasbestrijding').¹⁰ Strikt genomen is er een belangrijk verschil. 'Effecten' duiden op de resultaten (of prestaties). Bij 'effectiviteit' worden de resultaten gekoppeld aan de inzet van de middelen. Een effectiviteitsmeting gaat dus een stap verder dan een effectmeting.

¹⁰ TK 31 477, vergaderjaar 2015-2016, 18 februari 2016.

2 Methodologie

2.1 Informatieverzameling

Het onderzoek dat de basis vormt voor deze monitor bestond uit het bestuderen van de relevante binnen- en buitenlandse literatuur en beleidsstukken, het verzamelen en analyseren van beschikbare data, het afnemen van interviews met een groot aantal betrokkenen in het Nederlandse anti-witwasbeleid en de uitvoering daarvan (met sommige betrokkenen is meer dan één keer gesproken) en besprekingen met de begeleidingscommissie voor dit onderzoek. In dit hoofdstuk worden de onderzoekaankpak en de uitdagingen die tijdens het onderzoek aan het licht kwamen besproken.

Voorbereiding

Start van de analyse vormde het opstellen van een overzicht van verzamelde data in de **Decide-studie** uit 2015. Doel hiervan was om een aansluiting te maken bij de eerdere beleidsmonitor anti-witwassen. Een van de onderzoeksvragen betreft het maken van een vergelijking tussen de periode 2010-2013 (onderwerp van de Decide-studie) en de periode 2014-2016 (onderwerp van deze monitor). Door te starten met het in kaart brengen van de door Decide verzamelde gegevens, is het mogelijk om een vergelijking tussen beide perioden te maken.

Als tweede stap is de nieuwe **FATF-methodologie** (2013 en 2015) bestudeerd en zijn de FATF-datasuggesties uit 2015 gekoppeld aan de IO's en core issues (FATF 2013). Vervolgens is alle input vertaald vanuit het Engels naar het Nederlands, zodat werkbare termen werden verkregen die aansluiten bij de in Nederland gebruikte terminologie. Na de vertaling is per core issue bepaald voor welke partij in de anti-witwasaanpak de betreffende core issue van toepassing is. Doel hiervan was het per partij in kaart brengen van data die door de FATF als relevant voor de effectmeting worden beschouwd. Verschillende core issues zijn op meerdere partijen van toepassing. Wanneer dit het geval is zijn gegevens bij alle relevante partijen opgevraagd.

De nieuwe FATF-methodologie wordt toegepast in de vierde ronde van wederzijdse evaluaties. Om gevoel te krijgen bij het vereiste detailniveau, de wijze van beoordelen en de data die daadwerkelijk voorhanden moeten zijn, zijn een aantal **landenrapporten (mutual evaluations)** bestudeerd.¹¹ De evaluaties van deze landen zijn bekeken en per IO is vastgesteld welke statistische gegevens zijn verzameld om zo een beeld te krijgen van wat de FATF aan data verwacht.¹²

Op basis van de drie bovengenoemde stappen: Decide-studie, FATF-methodologie alsmede FATF-datasuggestie en FATF-landenrapporten, is voor elke partij in het handhavingsnetwerk een dataverzoek opgesteld. Hierin zijn alle geïdentificeerde data opgenomen. Deze verzoeken zijn naar de partijen verzonden. In hoofdstuk 17 is per IO neergelegd wat bij wie is opgevraagd en wat er is aangeleverd.

Betrekken partijen in het handhavingsnetwerk

Met elk van de partijen is, waar mogelijk, een **verkennend gesprek** gehouden. In deze gesprekken zijn de achtergrond en het doel van de studie geschetst, zijn de dataverzoeken kort besproken en

¹¹ De vierde ronde evaluatie van de volgende landen zijn meegenomen: Australië, België, Canada, Hongarije, Italië, Noorwegen, Oostenrijk, Singapore, Spanje, Verenigde Staten, Zweden en Zwitserland.

¹² Hieruit blijkt dat de verzamelde gegevens van deze landen zeer uiteenlopend van zowel aard als detailniveau zijn. Voor eenzelfde IO worden verschillende gegevens verzameld en voor het ene land zijn de gegevens gedetailleerder dan voor het andere. Daarnaast worden dezelfde gegevens bij meerdere IO's gepresenteerd.

zijn enkele aandachtspunten benoemd. Punten die door de partijen werden genoemd waren: het belang van preventie, nationale samenwerkingsverbanden en internationale rechtshulpverzoeken. Ook werd veelvuldig aangegeven dat cijfers zonder kwalitatieve toelichting, maar een beperkt beeld geven.

Nadat de eerste data van de diverse partijen waren ontvangen, zijn een of meerdere **verdiepende gesprekken** gehouden. Tijdens deze gesprekken zijn de aangeleverde data nader toegelicht en is dieper ingegaan op de activiteiten van de diverse partijen. Centrale vragen hierbij waren hoe al dan niet op basis van een risicotaxatie bepaalde keuzes gemaakt worden, welke samenwerkingsinspanningen er zijn geleverd en hoe de resultaten kunnen worden geïnterpreteerd. Ook tussentijds is per telefoon en mail contact gehouden.

De analyse is gebaseerd op basis van de gesprekken, verzamelde data en informatie uit openbare bronnen.

Verzameling kwantitatieve data

Alhoewel veel tijd in het voorbereiden van de datacollectie is gestoken en per partij is gekeken om de inspanningen zo laag mogelijk te houden, is gebleken dat het verkrijgen van statistische gegevens een uitdaging is. De gevraagde gegevens waren niet altijd voor handen of mogen niet openbaar worden gemaakt. Daarnaast zijn partijen met het oog op de komende FATF-evaluatie in een proces om de nieuwe FATF-systematiek zich eigen te maken en hiervoor indicatoren te ontwikkelen. Voor een uitgebreid overzicht, zie bijlage A.

Annex A geeft een per actor overzicht van de activiteiten die zijn ondernomen om data te verkrijgen. In algemene zin was het moeilijk om de voor deze monitor benodigde data te verkrijgen. Dit had een aantal redenen:

- De reactietijd om verzoeken voor data was in veel gevallen lang. In sommige gevallen was een herhaald verzoek nodig om de benodigde data te verkrijgen. Sommige partijen konden alleen gegevens delen wanneer hiervoor expliciete toestemming vanuit het management of het ministerie was gegeven. Om de toestemming te verkrijgen zijn meerdere toestemmingsbrieven geschreven en gesprekken gevoerd om het doel van het onderzoek en de databehoeften nader toe te lichten.
- Daarnaast beriepen toezichthouders zich op toezichtsvertrouwelijkheid en konden om die reden gevraagde data (deels) niet leveren. In dat geval is de analyse gebaseerd op openbare bronnen. Ook was niet altijd duidelijk wie, ondanks verkregen toestemming, de data zou moeten gaan leveren en werden onderzoekers van het kastje naar de muur gestuurd.
- Ten aanzien het dataverzoek op basis van de FATF-indicatoren bleek dat partijen zelf nog bezig zijn om zich de nieuwe FATF-materie eigen te maken. Hierdoor konden de gevraagde data (nog) niet worden geleverd. In vrijwel alle gevallen was het proces om interpretatie te geven aan de FATF-systematiek en vast te stellen welke data daarvoor beschikbaar zijn, of kunnen worden genaakt, nog in volle gang.
- Verder konden meer specifieke en verdiepende data (bijvoorbeeld een uitsplitsing van zaken naar soorten witwassen zoals gedefinieerd door de FATF) veelal niet worden geleverd. Eén van de redenen hiervoor is dat organisaties die zich bezighouden met voorkomen en bestrijden van

het witwassen, data verzamelen met name verzamelen ten behoeve van de eigen werkprocessen en voor managementdoeleinden, en niet primair met het oog op (internationale) beleidsdoeleinden.

Het verzamelen van data heeft in verschillende rondes plaatsgevonden. Deels voortkomend uit het voortschrijdend inzicht gedurende het onderzoek. Deels omdat op een eerste dataverzoek niet altijd (afdoende) is gereageerd. Dit kan bij sommige partijen hebben geleid tot 'monitor anti-witwasbeleid moeheid'. Alle partijen hebben uitgebreid inzage gekregen in de tekst.

2.2 Analyse

Het onderzoek bestaat uit twee, met elkaar samenhangende, onderdelen: een analyse per partij in het anti-witwasbeleid (Deel II), en een overkoepelende analyse met daaruit voorkomende conclusies en aanbevelingen (Deel III).

2.2.1 Analyse per actor (Deel II)

De basis van de monitor is een analyse per actor in het handavingsnetwerk witwassen. De belangrijkste actoren zijn:¹³

- De zes toezichthouders (AFM, DNB, BFT, BTW, Ksa en NOvA)
- Financial Intelligence Unit (FIU)-Nederland
- Nationale Politie
- Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) en Anti Money Laundering Centre (AMLC)
- OM
- Rechtspraak / zittende magistratuur
- Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)
- Douane
- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Financiën

Voor alle partijen, met uitzondering van de twee ministeries, is een analyse gemaakt van de activiteiten en resultaten voor de periode 2010 tot en met 2016. De gehanteerde methodiek wordt hieronder kort toegelicht. De uitwerkingen zijn te vinden in Deel II van deze monitor. De activiteiten van de beide beleidsministeries zijn opgenomen in hoofdstuk 3.

De analyse per partij in het anti-witwasbeleid bestaat uit de volgende onderdelen:

- Rol en grondslag (in de witwasbestrijding)
- Doelstellingen
- Middelen
- Activiteiten
- Resultaten
- Conclusies

In deze analyse worden samenwerkingsverbanden waarin deze actoren actief zijn, meegenomen. Deze samenwerkingsverbanden zijn volgens de betrokken partijen in toenemende mate van belang om tot een succesvolle aanpak van het witwassen te komen. De samenwerkingsverbanden worden nader toegelicht in hoofdstuk 3.

¹³ In de startnotitie wordt gesproken van 'witwasbestrijdende actoren' en 'actoren in het opsporings- en handavingsnetwerk bestrijden witwassen'. In dit rapport wordt dit aangeduid met 'handavingsnetwerk bestrijding witwassen' (kortweg 'handavingsnetwerk').

Onder 'rol en grondslag' wordt kort het wettelijke en institutionele kader geschetst voor de rol van de desbetreffende partij in de preventie en bestrijding van het witwassen. Bij 'doelstellingen' wordt besproken in hoeverre er per partij specifieke doelstellingen zijn geformuleerd en wat die doelstellingen zijn. De middelen betreffen zoals hierboven besproken concreet de inzet van mensen en geld, voor zover dit is te isoleren van aanpalende activiteiten. De bespreking van de activiteiten en resultaten vormen de kern van de analyse. In de conclusies worden de bevindingen per partij op hoofdlijnen samengevat.

Tabel 2.2 geeft een overzicht van elk van de onderdelen in de analyse en geeft aan hoe deze verband houden met de onderzoeksvragen.

Tabel 2.1 Opzet analyse individuele partijen in de witwasbestrijding

Opzet	Relatie met onderzoeksvragen	Toelichting
Rol en grondslag	-	Een beschrijving van de rol en grondslag is van belang om aan te geven wat de positie van de partij is in het handnavingsnetwerk en wat de legitimatie van de activiteiten is.
Doelstellingen	-	De doelstellingen vormen de basis waarop middelen ter beschikking worden gesteld en activiteiten worden bepaald.
Middelen	-	Een beschrijving van de middelen is van belang om de effectiviteit (het koppelen van de resultaten aan de inzet van de middelen) te kunnen bepalen. Dit is geen doel van de monitor en dit is in de praktijk lastig te meten omdat slechts bij enkele partijen, zoals FIU-Nederland en AMLC, capaciteit specifiek voor witwassen is aangewezen. Bij de meeste partijen is dit niet het geval.
Activiteiten	1. Activiteiten 2014-2016 2. Risicotaxatie?	Onder activiteiten wordt een beschrijving gegeven van de activiteiten die in de onderzoeksperiode zijn ontplooid. Ook wordt beschreven in hoeverre en op welke wijze activiteiten risico-gebaseerd zijn. Tenslotte wordt beschreven met welke partijen in en buiten Nederland is samengewerkt.
Resultaten	3. Resultaten 2014-2016 4. Vergelijking met 2010-2013	Resultaten vloeien voort uit de activiteiten. Deze worden waar mogelijk kwantitatief, op basis van bestaande data weergegeven en geanalyseerd. Hierbij is zoveel mogelijk de hele periode 2010-2016 (voor zover data aanwezig) in ogenschouw genomen met als doel trends en ontwikkelingen te ontdekken en te duiden. De analyse van de resultaten is op basis van gegevens die beschikbaar zijn. Dat wil niet zeggen dat deze gegevens een volledig beeld schetsen van de werkelijke resultaten. Waar mogelijk zal worden aangegeven op welke manier de activiteiten en

Opzet	Relatie met onderzoeksvragen	Toelichting
		resultaten eventueel nog beter in kaart zouden kunnen worden gebracht.
Conclusies		In de laatste sub-paragraaf worden conclusies op de voorgaande bevindingen geformuleerd.

2.2.2 Overkoepelende analyse (Deel III)

De overkoepelende analyse vindt plaats vanuit twee invalshoeken.

De analyse richt zich deels op beantwoording van de onderzoeksvragen, zoals hierboven benoemd. Hierbij wordt stilgestaan bij methodologische beperkingen, met name bij het meten van de resultaten en worden aanbevelingen gegeven voor de doorontwikkeling van de monitor anti-witwasbeleid. Ook wordt ingegaan op de toepassing van de FATF-indicatoren van 2015.

Daarnaast wordt een verkenning gepresenteerd van de FATF-systematiek om effecten te meten. De monitor levert daarmee een bijdrage aan de voorbereiding van de evaluatie van Nederland in het kader van de vierde ronde van de FATF-evaluaties, die voor Nederland in 2020 zal plaatsvinden. In de vierde ronde van de FATF-evaluaties wordt voor het eerst gekeken naar de effectdoelstellingen. In de monitor anti-witwasbeleid uit 2015 zijn de effectdoelstellingen in een eerste poging geoperationaliseerd, maar dit was nog zonder de richtsnoeren die de FATF in 2015 heeft gepubliceerd. In deze komende paragraaf wordt kort ingegaan op de achtergronden van de FATF-methodiek.

2.3 FATF: van proces- naar effectevaluatie

Achtergrond

De Europese anti-witwasrichtlijn en de inrichting van het Nederlandse anti-witwasbeleid zijn gebaseerd op de internationale normen zoals vastgelegd in de 40 aanbevelingen van de FATF. De 40 FATF-aanbevelingen zijn in 2012 voor het laatst herzien. Hierin zijn de aanbevelingen voor het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering (en proliferatiefinanciering) voor de integriteit van het internationale financiële stelsel samengevoegd. Daarnaast is een aantal doelstellingen nog specifiek geformuleerd en wordt vooral meer aandacht besteed aan effectiviteit van de genomen maatregelen. In 2013 heeft de FATF een methodologie gepubliceerd die in het vervolg dient te worden gebruikt om 'technische compliance' en effectiviteit te meten van de systemen die landen hebben opgezet om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen en te bestrijden.

Geschiedenis van de FATF

1989	Oprichting FATF door de G-8
1990	Formulering van 40 aanbevelingen ter voorkoming en bestrijding van witwassen
1996	Herziening van de 40 aanbevelingen
2001	Formulering van 9 speciale aanbevelingen ter voorkoming en bestrijding van financiering van terrorisme
2003	Herziening (2003 en 2004)
2012	Herziening van de 40 + 9 aanbevelingen in 40 nieuwe aanbevelingen
2013	Publicatie van de 'Methodology for assessing technical compliance with FATF recommendations and the effectiveness of Anti Money Laundering / Counter Financing of Terrorism (AML/CFT) systems'

De evaluatie van nationale anti-witwassystemen vindt plaats in het kader van de FATF wederzijdse landen-evaluaties. Nederland is voor het laatst in 2010 geëvalueerd in het kader van de derde FATF-evaluatieronde en zal in 2020 voor de vierde keer worden geëvalueerd. Van belang voor de komende evaluatie-ronde is dat de FATF met de nieuwe aanbevelingen en de in 2013 gepubliceerde methodologie ook zal gaan kijken naar de effecten van de genomen maatregelen. De FATF maakt onderscheid tussen 'technical compliance' en 'effectiveness assessment':

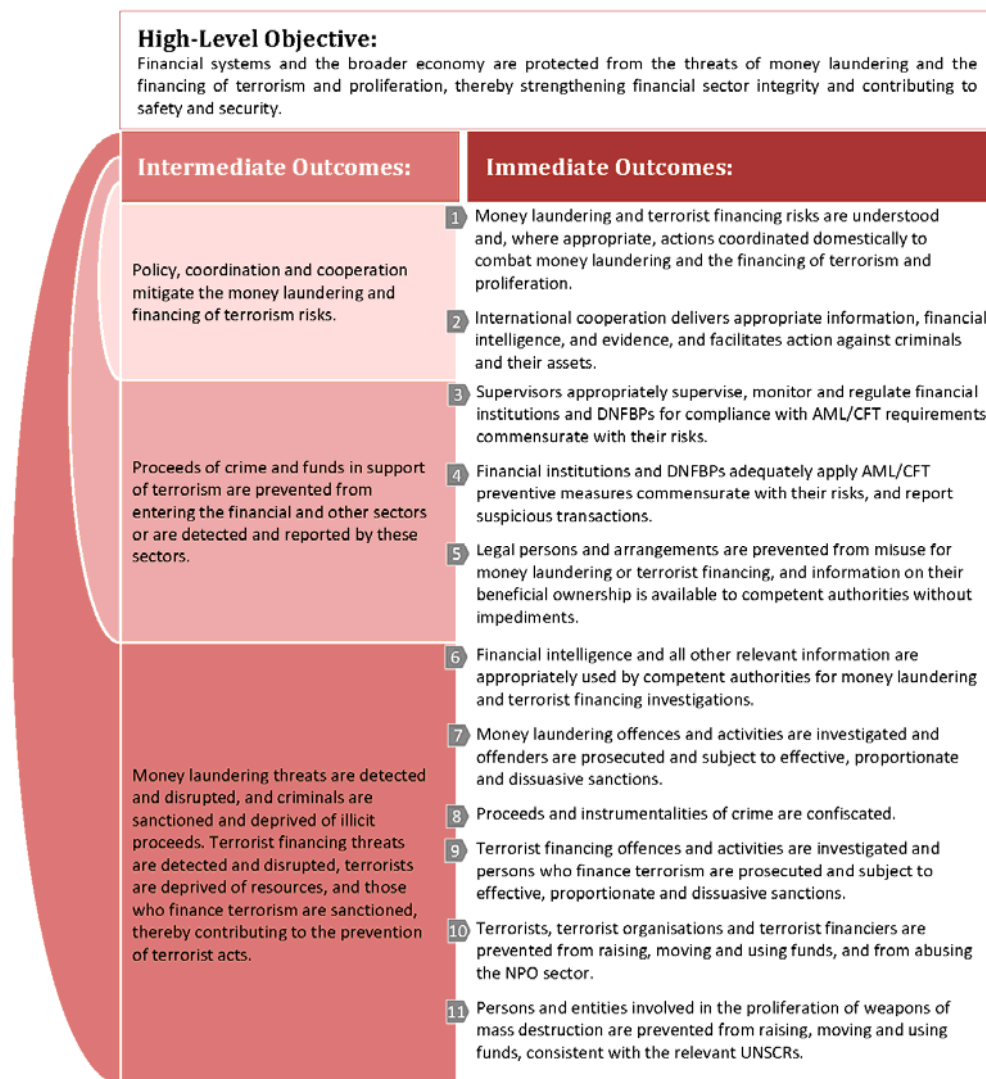
- Onder '**technical compliance**' wordt verstaan dat het institutionele en juridische kader, de procedures en de bevoegdheden van de autoriteiten in een land, voldoen aan de 40 FATF-aanbevelingen.
- In de '**effectiveness assessment**' wordt gekeken naar de uitkomsten (resultaten, effecten, effectiviteit) van de genomen maatregelen.

Methodiek

Om de effecten en effectiviteit in kaart te brengen heeft de FATF een systeem van high-level objective, intermediate outcomes en IO's ontwikkeld, zoals eerder toegelicht en hieronder weergegeven.

Figuur 2.1

FATF-raamwerk voor effectbepaling



Bron: FATF Methodology (2013)

Het high level objective laat zich vertalen als: 'Het financiële stelsel en het economische systeem worden beschermd tegen de bedreigingen van witwassen, terrorismefinanciering en proliferatie, waarbij de integriteit van het financiële stelsel wordt versterkt en veiligheid wordt bevorderd.' Dit high level objective is onderverdeeld in drie intermediate outcomes, die weer zijn opgedeeld in 11 IO's, waarvan de eerste acht betrekking hebben op witwassen. Intermediate outcome A heeft met name betrekking op beleid, coördinatie en samenwerking, B ziet vooral op preventie, toezicht en het meldsysteem en C ziet op de repressieve aspecten van het anti-witwasbeleid.

Beleid en samenwerking

Intermediate outcome A: Beleid, coördinatie en samenwerking beperken en voorkomen de risico's op witwassen en financiering van terrorisme.

- IO 1: De risico's van witwassen en terrorismefinanciering worden begrepen en, waar mogelijk, tegengegaan door middel van gecoördineerde activiteiten op nationaal niveau.
- IO 2: Internationale samenwerking leidt tot de uitwisseling van benodigde informatie, financial intelligence en bewijs, en faciliteert het opsporen en vervolgen van criminelen en het afnemen van crimineel verkregen vermogen.

Preventie, toezicht en meldsysteem

Intermediate outcome B: Er wordt verhinderd dat crimineel verkregen vermogen en geld dat bestemd is voor het financieren van terrorisme in het financiële stelsel en andere sectoren in de reguliere economie binnendringen. Daarnaast wordt witwassen en financiering van terrorisme ontdekt en gemeld door deze sectoren.

- IO 3: Toezichthouders houden adequaat toezicht, monitoren en reguleren financiële instellingen en aangewezen niet-financiële instellingen en professionals, zodat zij voldoen aan AML/CFT vereisten in evenredigheid met de risico's voor witwassen en terrorismefinanciering.
- IO 4: Financiële instellingen en aangewezen niet-financiële instellingen en professionals passen AML/CFT maatregelen toe in evenredigheid met de risico's voor witwassen en terrorismefinanciering, en melden verdachte (in de Nederlandse context: ongebruikelijke) transacties.
- IO 5: Voorkomen wordt dat juridische entiteiten en constructies worden misbruikt voor witwassen en terrorismefinanciering. Informatie over uiteindelijke belanghebbenden (beneficial ownership) is zonder belemmeringen voor de bevoegde autoriteiten beschikbaar.

Repressie

Intermediate outcome C: Witwassen wordt ontdekt en verstoord, criminelen worden bestraft, en crimineel verkregen vermogen wordt afgepakt. Terrorismefinanciering wordt ontdekt en verstoord, terroristen wordt hun vermogen afgepakt en degenen die terrorisme financieren worden bestraft, waarbij een bijdrage wordt geleverd aan de bestrijding van terrorisme.

- IO 6: De autoriteiten die bevoegd zijn om witwassen en terrorismefinanciering te onderzoeken maken op passende wijze gebruik van financial intelligence en andere relevante informatie.
- IO 7: Witwassen wordt onderzocht, vervolgd en is onderwerp van effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties.
- IO 8: Crimineel verkregen opbrengsten en vermogen worden afgepakt.

De IO's dienen aan de hand van zogenaamde 'core issues' te worden geoperationaliseerd. Een overzicht daarvan wordt gegeven in de Bijlage A.

Deze monitor beperkt zich tot het voorkomen en bestrijden van het witwassen. Parallel hieraan wordt een monitor ontwikkeld die betrekking heeft op het voorkomen en bestrijden van terrorismefinanciering. Deze monitor wordt opgezet en uitgevoerd door de Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC). De immediate outcomes die uitsluitend betrekking hebben op terrorismefinanciering worden in de monitor voorkomen en bestrijding terrorismefinanciering besproken.

3 Organisatie van de witwasbestrijding

3.1 Doelstellingen en beoogde effecten

Doelstellingen

Het anti-witwasbeleid heeft twee belangrijke doelstellingen: preventie en bestrijding van allerlei vormen van criminaliteit en bescherming van de integriteit van het financieel-economische stelsel.

- Preventie en bestrijding van witwassen dragen in belangrijke mate bij aan de aanpak van veel vormen van (georganiseerde) criminaliteit – in het bijzonder criminaliteit met financieel gewin als doelstelling. Criminaliteit met financieel gewin stelt daders in staat van het crimineel vergaarde vermogen te genieten en om het vermogen te gebruiken voor de financiering van nieuwe criminele activiteiten.
- Daarnaast is de gedachte dat witwassen het financieel-economische stelsel corrupteert. Preventie en bestrijding van witwassen dragen aldus bij aan het beschermen en bevorderen van een integriteit van het financiële stelsel, alsook van andere actoren in het economisch verkeer. Het anti-witwasbeleid heeft als doel te voorkomen dat banken, financiële ondernemingen of aangewezen niet-financiële instellingen en professionals bewust of onbewust betrokken raken bij het witwassen van crimineel verkregen vermogen.

Effecten

Het anti-witwasbeleid bestaat uit twee met elkaar samenhangende componenten: het voorkomen van witwassen (**preventie**) en het opsporen en bestraffen (bestrijden) van witwasdelicten (**repressie**). Deze twee hangen nauw met elkaar samen. Een effectieve repressie kan preventief (afschrikwekkend) werken en bovendien informatie verschaffen voor het inrichten van een effectief preventief beleid. En andersom, hoe effectiever de preventie, hoe gericht het opsporen en bestraffen van witwassen kan worden aangepakt.

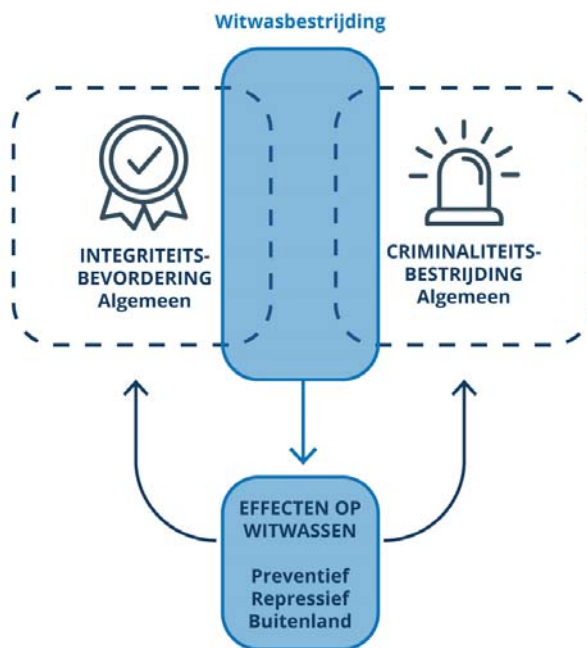
De effecten van het anti-witwasbeleid zijn daarom een optelsom van het voorkomen van witwassen en het verminderen van witwasrisico's, en het opsporen en bestraffen van witwassen en ontnemen van crimineel verkregen vermogen. Bestrafen kan langs strafrechtelijke weg, maar ook via bestuursrechtelijke of fiscale maatregelen. Ook tuchtrechtelijke maatregelen kunnen worden ingezet. Daarnaast draagt de witwasbestrijding rechtstreeks bij aan de algemene criminaliteitsbestrijding, en aan de bevordering van de integriteit van het financieel- economische stelsel. Ook kan de witwasbestrijding in Nederland tot (betere) resultaten leiden van de witwasaanpak in het buitenland, onder meer via uitwisseling van gegevens.

Context

Witwassen wordt niet alleen voorkomen of bestreden door activiteiten die expliciet op het witwassen zijn gericht. Een effectieve preventie en bestrijding van criminaliteit in algemene zin, de onderliggende delicten voor witwassen, draagt ook bij tot preventie en bestrijding van het witwassen. Binnen de opsporing en vervolging is bestrijding van het witwassen daarom mede verankerd in de algemene taken ten aanzien van criminaliteitsbestrijding op landelijk en regionaal niveau. Daarnaast is aan de zijde van het toezicht, voorkomen en bestrijden van het witwassen veelal onderdeel van een breder integriteitstoezicht. Een integer financieel-economisch stelsel verkleint de risico's op witwassen.

De samenhang tussen de bovengenoemde doelstellingen, activiteiten en conclusies kunnen als volgt in figuur 3.1 worden gevisualiseerd. De monitor richt zich uitsluitend op de witwasbestrijding (gekleurde cirkels onderstaand figuur).

Figuur 3.1 Samenhang met integriteitsbeleid en criminaliteitsbestrijding



Bron: Ecorys

Om de doelstellingen van het anti-witwasbeleid te kunnen realiseren is het van belang dat wettelijke en beleidsmatige kaders aanwezig zijn die partijen ondersteunen bij de realisatie van bovengenoemde doelstellingen. Dit hoofdstuk gaat achtereenvolgens in op het nationale wettelijke kader, het gevoerde beleid en de partijen en samenwerkingsverbanden die actief zijn betrokken bij het tegengaan van witwassen.

3.2 Wettelijk kader

De activiteiten van de Nederlandse overheid ter voorkoming en bestrijding van het witwassen zijn wettelijk verankerd in onder andere het WvSr en in de Wwft. Naast deze twee wetten zijn er nog tal van andere wetten die hieraan bijdragen. Enkele voorbeelden zijn de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta), de Wet toezicht trustkantoren (Wtt), de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob), de Handelsregisterwet, de Wet controle op rechtspersonen, fiscale wetgeving alsook sectorale en branchegerichte regelgeving en regelgeving op organisatieniveau. Deze wettelijke instrumenten zien voornamelijk toe op integriteitsbevordering in het algemeen en dragen zodoende indirect bij aan de witwasbestrijding. Waar relevant wordt in navolgende hoofdstukken aandacht aan deze wetten besteed.

Het WvSr en de Wwft, die samen de wettelijk kern van de witwasbestrijding vormen, worden hieronder nader toegelicht. Ook wordt ingegaan op het wettelijk kader omtrent afpakken.

Het Wetboek van Strafrecht (WvSr)

Sinds 14 december 2001 is witwassen in het WvSr een zelfstandig delict met eigen strafmaten.¹⁴ Dit betekent dat het OM een verdachte op grond van uitsluitend een witwasverdenking kan vervolgen. Voor de wetwijziging van 2001 viel witwassen onder de strafbaarstelling van heling.

De Nederlandse wet stelt dat geld of andere voorwerpen die worden witgewassen, afkomstig dienen te zijn uit enig misdrijf. Niet vereist is dat het voorwerp geheel uit misdrijf afkomstig is: ook een voorwerp dat gedeeltelijk met crimineel geld en gedeeltelijk met legaal geld is gefinancierd, kan worden beschouwd van misdrijf afkomstig te zijn.

Een bewezenverklaring voor een onderliggend delict, zoals drugs- of mensenhandel, is niet vereist om een verdachte voor witwassen te vervolgen. Het vermoeden van (enkel) witwassen is voldoende. Dit is bevestigd door de Hoge Raad in zijn arrest van 28 september 2004. In dit arrest bepaalde de Hoge Raad dat niet bewezen hoeft te worden dat een voorwerp afkomstig is uit een nauwkeurig omschreven strafbaar feit (bijvoorbeeld drugs).¹⁵ De uitspraak betekent ook dat het OM niet hoeft te bewijzen door wie, wanneer en waar dit onderliggende misdrijf concreet is begaan.

Het WvSr kent drie hoofdvormen van witwassen: opzettelijk witwassen (artikel 420bis), gewoontewitwassen (artikel 420ter) en schuldwitwassen (artikel 420quater). Deze vormen van witwassen hebben gemeen dat de verdachte de werkelijke aard, de vindplaats, de vervreemding of verplaatsing verbergt of verhuult, dan wel verbergt of verhuult wie de rechthebbende op een voorwerp is en/of een voorwerp verwerft, voorhanden heeft, overdraagt of omzet dat onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit enig misdrijf. Verschil zit in het feit dat verdachte *weet* dat een voorwerp afkomstig is uit enig misdrijf (artikelen 420bis en 420ter) dan wel dat hij dit *redelijkerwijs moet vermoeden* (artikel 420quater).

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.

Artikel 420 quinquies stelt dat, wanneer een verdachte wordt veroordeeld op grond van een van de witwasartikelen, hij uit zijn rechten, zoals neergelegd in artikel 28 lid 1 sub 1, 2 en 4 WvSr¹⁶, kan worden ontzet. Ook kan hij worden ontzet van de uitoefening van het beroep waarin hij het misdrijf heeft begaan. Artikel 420quinquies maakt dus additionele sancties mogelijk.

¹⁴ Wet van 6 december 2001 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enkele andere wetten in verband met de strafbaarstelling van het witwassen van opbrengsten van misdrijven.

¹⁵ LJN nr.AP2124, HR 02679/03; <http://wetten.overheid.nl/BWBR0023568/2008-03-01>

¹⁶ Specifiek gaat het om de volgende rechten: het bekleden van ambten of van bepaalde ambten (artikel 28 lid 1 sub 1), het dienen bij de gewapende macht (artikel 28 lid 1 sub 2) en het zijn van raadsman of gerechtelijk bewindvoerder (artikel 28 lid 1 sub 4).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de verschillende witwasvormen.

Tabel 3.1 Overzicht vormen en strafmaten witwassen

Artikel	Vorm van witwassen	Strafmaat
Art. 420bis	Opzettelijk witwassen	Gevangenisstraf: max. 6 jaar Boete van de vijfde categorie: max. € 82.000
Art. 420bis.1	Eenvoudig opzettelijk witwassen	Gevangenisstraf: max. 6 maanden Boete van de vierde categorie: max. € 20.500
Art. 420ter	Uit gewoonte of beroep witwassen	Gevangenisstraf: max. 8 jaar Boete van de vijfde categorie: max. € 82.000
Art. 420quater	Schuldwitwassen	Gevangenisstraf: max. 2 jaar Boete van de vijfde categorie: max. € 82.000
Art. 420quater.1	Eenvoudig schuldwitwassen	Gevangenisstraf: max. 3 maanden Boete van de vierde categorie: max. € 20.500
Art. 420quinquies	-	Ontzetting rechten artikel 28 lid 1, sub 1, 2 en 4 Ontzetting uit beroep

Bron: Wetboek van Strafrecht

Ten aanzien van de in tabel 3.1 opgenomen maximale geldboetes zij opgemerkt dat deze van toepassing zijn op natuurlijke personen. Bij veroordeling van een rechtspersoon kan, indien de voor het feit bepaalde boetecategorie¹⁷ geen passende bestraffing toelaat, een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naast hogere categorie. Indien voor het feit een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd en die boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, kan een geldboete worden opgelegd tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon in het boekjaar voorafgaande aan de uitspraak of strafbeschikking. Voorgaande is neergelegd in artikel 23, lid 7, WvSr. Deze bepaling is ook van overeenkomstige toepassing verklaard bij veroordeling van een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, maatschap, rederij of doelvermogen.

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

De Wwft is op 1 augustus 2008 in werking getreden ter uitvoering van de derde Europese anti-witwasrichtlijn.¹⁸ De Wwft is een samenvoeging en tegelijk significante herziening en uitbreiding van het toepassingsbereik van de tot dan toe geldende Wet identificatie bij dienstverlening (WID) en de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT). Met de samenvoeging werd de inzichtelijkheid van de regelgeving ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme verbeterd en de toepassing vergemakkelijkt, met een positief effect op de administratieve lasten. De Wwft heeft sinds de invoering een aantal belangrijke wijzigingen ondergaan.

¹⁷ Strafbare feiten zijn ingedeeld in 6 boetecategorieën. De categorie bepaalt de maximale hoogte van de boete. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straffen-en-maatregelen/vraag-en-antwoord/hoe-hoog-zijn-de-boetes-in-nederland>.

¹⁸ Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PbEU 2005 L 309/15).

De belangrijkste verplichtingen op grond van de Wwft zijn de volgende.¹⁹

Clëntenonderzoek

Het cliëntenonderzoek moet de instelling onder meer in staat stellen de identiteit van de cliënt en van de uiteindelijk belanghebbende (UBO) van de cliënt te verifiëren en zo nodig de herkomst van het vermogen vast te stellen. De diepgang van het cliëntenonderzoek moet worden afgestemd op de risico's die bepaalde cliënten, diensten en transacties met zich meebrengen.

Meldingsplicht

Afwijkende transactiepatronen kunnen voor een instelling reden zijn een transactie als ongebruikelijk aan te merken. Een instelling is verplicht deze ongebruikelijke (voorgenomen) transacties onverwijld te melden bij de FIU-Nederland. Dit kan zowel op basis van een objectieve of een subjectieve omissie. Bij een objectieve omissie is een contante transactie van € 15.000,- of meer niet gemeld aan FIU-Nederland. Bij een subjectieve omissie gaat het om het hebben van een redelijk vermoeden dat er sprake is van witwassen.

Met ingang van 1 januari 2013 zijn enkele bepalingen uit de Wwft aangepast. De wijzigingen betroffen onder meer: aanscherping van het cliëntenonderzoek, een uitbreiding van de meldplicht (meldingen bij een 'mislukt' cliëntenonderzoek), verduidelijking van de termijn van de meldplicht²⁰ en een verruiming van diensten en instellingen die onderworpen zijn aan de Wwft (onder andere elektronische geldinstellingen en hypotheekadvies zonder levering door juridische beroepsbeoefenaren), herkenning van 'stroman-constructies' en specifieke bepalingen voor het omgaan met buitenlandse trusts.

Naar aanleiding van de vierde Europese anti-witwasrichtlijn, die op 20 mei 2015 is aangenomen, wordt de Wwft binnenkort opnieuw aangepast. De belangrijkste wijzigingen zijn scherpere maatregelen voor cliëntenonderzoek, een uitbreiding van de definitie van Politiek Prominente Persoon (PEP), de introductie van een Ultimate Beneficial Owner (UBO)-register voor vennootschappen en andere juridische entiteiten, en een wijziging in de bevoegdheden van de toezichthouders om handhavend op te treden bij overtredingen van de Wwft (onder meer een verhoging van de maximale boetes en het openbaar maken van sanctiemaatregelen). Het voorgaande kan voor bepaalde partijen gevolgen hebben. In de volgende monitor kan daarop nader worden ingegaan, nu het buiten het bereik van de onderzoeksperiode valt van deze monitor.

De nieuwe Wwft moest vóór 26 juni 2017 in werking zijn getreden maar deze deadline is niet gehaald. Voorzien is dat de wet in de eerste helft van 2018 in werking treedt. Voor de oprichting van het UBO-register wordt voorzien in een separaat wetsvoorstel.

Afpakken

Een van de doelstellingen van het Nederlandse criminaliteitsbeleid is het afpakken van crimineel verkregen vermogen. Met andere woorden, misdaad mag niet lonen en via een actief ontmoedigingsbeleid beoogt men dit te bereiken. Afpakken van wederrechtelijk verkregen vermogen is ook als één van de zes landelijke prioriteiten benoemd in de Veiligheidsagenda 2015-2018. Om crimineel verkregen vermogen af te pakken, staan meerdere wegen open, via het strafrecht, via het fiscaal recht en via het bestuursrecht. Het streven is om zoveel mogelijk integraal

¹⁹ Wwft: Hoofdstuk 2. Bepalingen betreffende cliëntenonderzoek en hoofdstuk 3. Bepalingen betreffende het melden van ongebruikelijke transacties.

²⁰ Dit betekent dat sinds 1 januari 2013 de ongebruikelijke transactie onverwijld gemeld moet worden aan FIU-Nederland. Voor de wetwijziging gold een periode van maximaal 14 dagen waarbinnen een melding moest worden gedaan.

samen te werken tussen overheidsorganisaties en op de meest effectieve manieren crimineel vermogen af te pakken. Daarnaast wordt langs deze weg criminaliteit ontmoedigd of bestreden.

Strafrechtelijk afpakken

Binnen het strafrecht bestaan verschillende afpakmogelijkheden. Het opleggen van maatregelen of straffen, zoals ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 36^e WvSr), het opleggen van een afroomboete (bijvoorbeeld art. 6 lid 1 WED), en het uitvaardigen van een strafbeschikking met ontnemingscomponent. Daarnaast is het mogelijk om in een ontnemingsprocedure een schikking te treffen (art. 511c WvSv), het aanbieden van een transactie met financiële voorwaarde(n) (art. 74 WvSr) en een verbeurdverklaring vorderen (art. 33s WvSr).

Afpakken via het fiscaalrecht

Het afpakken van crimineel verkregen vermogen kan ook via fiscale weg. Door middel van naheffingen kan geld waarvoor geen aangifte is gedaan alsnog worden geïnd. Het is niet mogelijk om aan te geven hoe hoog het bedrag aan naheffingen en inningen is, omdat de Belastingdienst dit niet afzonderlijk registreert. De Belastingdienst registreert een totaal bedrag dat naast naheffingen en inningen ook correcties voor vergissingen en vrijwillige verbeteringen bevat.^{21 22}

Afpakken via het bestuursrecht

Tot slot kan er via bestuurlijke weg crimineel verkregen vermogen afgepakt worden. Hierbij is vooral sprake van het opleggen van bestuurlijke boetes, het opleggen van bestuursdwang en het terugvorderen van onterecht uitgekeerde toeslagen en subsidies. De beschikbare middelen worden ingezet om ongewenste situaties ongedaan te maken. Hierbij kan worden gedacht aan het intrekken of weigeren van vergunningen, het sluiten van panden en het korten of stopzetten van subsidies. Het terugvorderen van reeds genoten voordeel komt minder vaak voor.

Integraal afpakken

Om de slagkracht van het afpakken te verhogen wordt ernaar gestreefd om het afpakken integraal te benaderen. In plaats van alleen te kijken naar de mogelijkheden binnen de respectievelijke domeinen (strafrechtelijk, fiscaal en bestuurlijk) wordt gezocht naar de best passende oplossing. Er wordt op casusbasis bekeken welke weg het beste kan worden gevolgd. Soms zal dit via het strafrecht zijn, terwijl in andere gevallen juist de fiscale maatregelen effectievere mogelijkheden kunnen bieden.

3.3 Beleid

Het anti-witwasbeleid wordt door een tweetal ministeries vormgegeven; het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Financiën. Het ministerie van Justitie en Veiligheid draagt zorg voor de taakorganisaties die zijn belast met de strafrechtelijke opsporing, vervolging, en berechting van witwassen, tenuitvoerlegging en het afpakken van crimineel verkregen vermogen. Het ministerie is verantwoordelijk voor de politie, het OM, de zittende magistratuur, het CJIB en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Ook de FIU-Nederland, het Bureau Financieel Toezicht (BFT) en Ksa vallen politiek onder de verantwoordelijkheid van voornoemd ministerie. Ook is het ministerie

²¹ Andersson Elffers Felix (2015), 'Integraal afpakken crimineel vermogen door overheidsinstellingen'.

²² Afpakken gebeurt ook in het kader van de Regionale Informatie en Expertisecentra (RIECs). Sinds 1 januari 2015 staan deze bedragen in de systemen van de Belastingdienst vermeld. In 2015 is er € 1,7 miljoen daadwerkelijk geïnd. Hiermee zijn 224 aanslagen afgedaan.

verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot de juridische beroepsgroepen, waaronder de advocatuur.

Het ministerie van Financiën draagt zorg voor de taakorganisaties die betrokken zijn bij de bescherming van de integriteit van het financiële stelsel, zoals De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en BTW, en instellingen die vanuit fiscaal oogpunt witwassen aanpakken, zoals de FIOD en de Belastingdienst. Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de preventieve kant van het anti-witwasbeleid en het borgen van integriteit van het financiële stelsel voortvloeiende uit de Wwft. Ook andere, relevante wetten zoals de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) en de Wet op het financieel toezicht (Wft) vallen onder dit ministerie.

Ook zorgen de ministeries ervoor, dat de verschillende organisaties beschikken over de bevoegdheden die zij nodig hebben om het witwassen te kunnen voorkomen en bestrijden. De ministeries kunnen nieuwe bevoegdheden in de wet neerleggen, bevoegdheden uitbreiden en sancties toevoegen of verzwaren.

Tot slot ondersteunen de ministeries de taakorganisaties bij het ontwikkelen van de benodigde expertise. Dit is een taak die primair bij de taakorganisaties zelf ligt, maar indien nodig kunnen de ministeries ondersteuning bieden, met name door budget ter beschikking te stellen.

Naast activiteiten direct gericht op de nationale taakorganisaties belast met de preventie en bestrijding van witwassen, zijn de ministeries op internationaal en Europees vlak actief om met name de grensoverschrijdende aanpak van witwassen te bevorderen. In de onderzoeksperiode is onder andere de vierde anti-witwasrichtlijn in Europees verband aangenomen.

Naast de algemene beleidstaken is er in de periode 2014 tot en met 2016 een aantal specifieke activiteiten door de ministeries uitgevoerd ter versterking van de preventie en bestrijding van witwassen. Deze worden hieronder kort toegelicht.

Wettelijke aanpassingen

Per 1 januari 2015 is de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit²³ in werking getreden. Deze wet heeft tot doel een aantal wijzigingen aan te brengen in onder meer het WvSr teneinde een verruiming te bieden van de mogelijkheden om financieel-economische criminaliteit te bestrijden. De belangrijkste wijzigingen worden hieronder toegelicht.

Strafverhoging

Een belangrijke wijziging is de verhoging van de gevangenisstraffen voor de verschillende vormen van witwassen in het WvSr. Voor elk van de witwasartikelen is het maximum verhoogd, met als doel het nog meer ontmoedigen van witwassen.

Tabel 3.2 Overzicht wijziging maximale gevangenisstraf voor witwasdelicten

Wetsartikel	Soort witwassen	Tot 31 december 2014	Per 1 januari 2015
Art. 420bis	Opzettelijk witwassen	4 jaar	6 jaar
Art. 420ter	Gewoontewitwassen	6 jaar	8 jaar
Art. 420quater	Schuldwitwassen	1 jaar	2 jaar

Bron: Stb 2014-445

²³ Kamerstuk 33685 – Stb 2014-445.

Strafbaarstelling beroepsmatig witwassen

Naast deze verhoging, is het delict 'gewoontewitwassen' verder uitgebreid. Voor de wetswijziging gold dat degene die van witwassen een gewoonte maakte, kon worden gestraft. Sinds de wetswijziging van 2015 is hier expliciet het gewoontewitwassen vanuit beroep of bedrijf aan toegevoegd (lid 2).

Artikel 420ter WvSR.

1. Hij die van het plegen van witwassen een gewoonte maakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die zich schuldig maakt aan witwassen in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf.

Op grond van de bepalingen in de Wwft (alsmede Wtt) hebben de aangewezen instellingen de verplichting zich te vergewissen van de identiteit en intenties van hun cliënten alvorens hun toegang te verlenen tot de Nederlandse financiële markten. Dit wordt de poortwachtersfunctie genoemd. Aanleiding voor deze toevoeging is de behoefte om poortwachters strenger aan te kunnen pakken. Het gaat om mensen die hun beroepspositie gebruiken om misdaadgelden te verhullen of weg te sluizen. Hierbij kan gedacht worden aan advocaten, notarissen en bankiers. Deze expliciete strafbaarstelling voor poortwachters vormt een aanvulling op de mogelijkheid om deze mensen uit hun beroepsgroep te zetten (artikel 420quinqvis WvSr).

Beperking aftrek kosten in ontnemingsprocedures

De ontnemingswetgeving heeft tot doel om de dader zijn criminele verkregen vermogen af te pakken. De vermogenspositie dient te worden teruggebracht tot de positie van vóór het gepleegde strafbare feit. Wanneer van een winstbenadering wordt uitgegaan, impliceert dit dat de kosten die gemaakt zijn om het strafbare feit te begaan niet hoeven te worden meegenomen in de ontnemingsberekening. Bijvoorbeeld de aanschaf van hennepplanten om wiet te produceren, zouden buiten beschouwing kunnen worden gelaten. Dit is onwenselijk geacht en daarom is de aftrek van kosten wettelijk beperkt. Kosten kunnen alleen worden afgetrokken wanneer dit binnen het redelijkheidscriterium valt. Kosten die direct samenhangen met de uitvoering van het strafbare feit komen expliciet niet meer in aanmerking voor aftrek. Aan artikel 36e WvSr is een nieuw lid toegevoegd:

Artikel 36e lid 8 WvSr

De rechter kan bij de bepaling van de hoogte van het voordeel kosten in mindering brengen die rechtstreeks in verband staan met het begaan van strafbare feiten, bedoeld in het eerste tot en met derde lid, en die redelijkerwijs voor aftrek in aanmerking komen.

Termijnstelling beklagprocedure verschoningsgerechtigde

Tijdens financieel-economische onderzoeken komen opsporingsdiensten en Officieren van Justitie regelmatig in aanraking met personen die een beroepsgeheim hebben, bijvoorbeeld advocaten en notarissen. Het kan voorkomen dat de Officier van Justitie stukken van een verschoningsgerechtigde in beslag wil nemen en wil inzien. Hiervoor is toestemming van de rechter-commissaris nodig. Wanneer de stukken in beslag genomen mogen worden, kan de Officier niet meteen de gegevens inkijken, omdat de verschoningsgerechtigde eerst een klaagschrift kan indienen (artikel 552a en 552d Wetboek van Strafvordering). In de tussentijd zijn de gegevens verzegeld.

Omdat de beoordeling van het klaagschrift lang in beslag kan nemen en hierdoor het onderzoek vertraging oploopt, heeft het wetsvoorstel maximumtermijnen geïntroduceerd waarin een uitspraak moet volgen op het klaagschrift. In eerste aanleg geldt er een termijn van 30 dagen (artikel 552a Wetboek van Strafvordering). Wanneer het klaagschrift in cassatie bij de Hoge Raad behandeld wordt, geldt een termijn van 90 dagen (artikel 552d Wetboek van Strafvordering).

Strafbaarstelling eenvoudig witwassen

Per 1 januari 2017 zijn de artikelen 420bis.1 en 420quater.1 ingevoerd.²⁴ Beide artikelen stellen eenvoudig witwassen – het verwerven of voorhanden hebben van een voorwerp onmiddellijk afkomstig uit eigen misdrijf – strafbaar. Het gaat hier om hetgeen in de FATF-methodologie als *self-laundering* wordt bestempeld. Bij art. 420bis.1 is het eenvoudig witwassen gekoppeld aan het opzettelijk witwassen. Op dit eenvoudig witwassen staat een maximum gevangenisstraf van 6 maanden of een geldboete van de 4^e categorie (tot € 20.500,-). Bij art. 420quater.1 is het eenvoudig witwassen gekoppeld aan het schuldwitwassen. Op dit delict staat een maximum gevangenisstraf van 3 maanden of een geldboete van de 4^e categorie.

Beide artikelen maken het mogelijk om eenvoudig crimineel verkregen vermogen af te kunnen pakken. Immers, niet bewezen hoeft te worden dat een verdachte het vermogen verbergt of verhuult – een onderdeel van de witwasdefinitie zoals neergelegd in artikel 420bis, lid 1 onder a en artikel 420quater, lid 1 onder a WvSr.²⁵

Versterkingsprogramma's

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft een aantal versterkingsprogramma's geïnitieerd. Doel van deze programma's is om partijen in het handavingsnetwerk structureel te versterken en expertise op het gebied van financieel-economische criminaliteit in het algemeen en witwassen in het bijzonder te verstevigen. Deze versterkingsprogramma's volgen op het programma financieel-economische criminaliteit dat is gestart in 2008 en werd afgerond in 2012.

Programma afpakken

In 2013 is het ministerie gestart met het versterkingsprogramma 'afpakken'. Doel van het programma is het structureel versterken van de partijen betrokken bij het afpakken van crimineel verkregen vermogen. Focus is gelegd op integrale afpakteams die per casus bepalen op welke wijze het crimineel verkregen vermogen het beste of meest effectief kan worden afgepakt. Jaarlijks wordt er € 20 miljoen ter beschikking gesteld waarvan ketenpartijen capaciteit kunnen aanstellen om het afpakprogramma uit te voeren. Het geld wordt aan het OM ter beschikking gesteld die het vervolgens over de betrokken ketenpartners verdeelt. Het budget dat door het ministerie Justitie en Veiligheid ter beschikking wordt gesteld, wordt gezien als een 'return on investment (ROI)' wat betekent dat het ter beschikking gestelde bedrag terugverdiend moet worden (via de afpakresultaten). Voor dit programma is de vastgestelde return on investment 1:3. Voor de geïnvesteerde € 20 miljoen euro moet € 60 miljoen euro extra afgepakt worden.

Versterking FIOD

Tot slot hebben zowel het ministerie van Justitie en Veiligheid als het ministerie van Financiën geld ter beschikking gesteld om de positie van de FIOD in het witwasbestrijdingsnetwerk te verstevigen. Het programma vanuit het Ministerie Justitie en Veiligheid richt zich op de aanpak van zaken waarbij zowel witwassen als corruptie een rol spelen. In dit programma gaat het eveneens om een

²⁴ Kamerstuk 34294 - Stb. 2016-313.

²⁵ Het enkel voorhanden hebben van bijvoorbeeld een tas met contant geld is voldoende om op grond van een van deze twee artikelen vervolgd te worden. De tas kan direct in beslag genomen worden.

structurele bijdrage van € 20 miljoen aan de FIOD. Dit project heeft een ROI van 1:4, dus op termijn zou jaarlijks 80 miljoen euro terug moeten vloeien in de staatskas.

Veiligheidsagenda

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft voor de periode 2015 – 2018 de Veiligheidsagenda ontwikkeld. De Veiligheidsagenda bouwt voort op het veiligheidsprogramma 'Nederland veiliger 2010 – 2014)' en de politieprioriteiten 'Landelijke prioriteiten politie 2010 – 2014'.

Doel van de agenda is om de integrale samenwerking bij de aanpak van criminaliteit en onveiligheid verder te ontwikkelen. Om dit doel te realiseren zijn in deze agenda een aantal aandachtsgebieden benoemd. Voor elk van de aangewezen gebieden is een korte beschrijving van (i) de probleemanalyse, (ii) de focus van de aanpak, (iii) een overzicht van de beoogde doelen en indicatoren en (iv) verwachte bijdragen van de partners opgenomen. De aangewezen gebieden zijn:

- Versterking geïntegreerde aanpak ondermijnende criminaliteit
- Bestrijding cybercrime
- Aanpak horizontale fraude
- Bestrijding kinderporno
- High Impact Crime (waaronder aanpak jeugdcriminaliteit)
- Afpakken

Het bestrijden van witwassen is als horizontaal thema door de aandachtsgebieden heen geformuleerd. Bij de meeste aandachtsgebieden is er sprake van wederrechtelijk verkregen voordeel dat afgenomen kan worden. Dit kan middels het huidige anti-witwasbeleid worden gerealiseerd. Daarnaast is het aannemelijk dat witwasmethoden ingezet zullen worden om het wederrechtelijk verkregen voordeel wit te wassen.

3.4 Organisatie van het anti-witwasbeleid

Het voorkomen en bestrijden van witwassen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van een groot aantal overheidsinstellingen in samenwerking met de particuliere sector – ook wel aangeduid als 'handhavingsnetwerk witwassen'. Partijen die een rol spelen in het handhavingsnetwerk witwassen zijn:

- Meldingsplichtige instellingen
- Toezichthouders
- Opsporingsdiensten
- OM
- Zittende magistratuur
- Andere uitvoeringsorganisaties, zoals het CJIB
- Ministeries

De belangrijkste actoren in het handhavingsnetwerk witwassen zijn:

Tabel 3.3 Actoren in het handhavingsnetwerk anti-witwasbeleid

Positie in het netwerk	Instellingen
Beleid (nationaal)	Ministerie van Justitie en Veiligheid Ministerie van Financiën Ministerie van EZK (Handelsregisterwet)
Beleid (internationaal en Europees)	FATF, Europese Commissie, Europese Raad, Europees Parlement
Melders	Meldingsplichtige instellingen (zie verderop), Belastingdienst (meldrecht), Douane (meldrecht)
Toezicht houden	Toezichthouders: DNB, AFM, BTW, BFT, Deken van de Orde van Advocaten, Ksa
Meldpunt ongebruikelijke transacties	FIU-Nederland
Opsporing	Nationale Politie w.o. Dienst Landelijke Recherche, FinEC, Regionale korpsen, FIOD, Andere BODen, Inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Koninklijke Marechaussee (KMar),
Vervolg	Openbaar Ministerie Arrondissementen, Functioneel Parket (FP), Landelijk Parket (LP), Parket Generaal (PAG)
Berechting	Zittende magistratuur, Rechtbanken, Gerechtshoven, Hoge Raad, Raad voor de Rechtspraak
Afpakken	Opsporingsdiensten, OM, CJIB, Domeinen, Belastingdienst

De politieke verantwoordelijkheid van de aanpak van witwassen in Nederland ligt bij het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Financiën. Het toezicht op de meldingsplichtige instellingen gebeurt door de toezichthouders DNB, AFM, BTW, BFT, Deken van de Orde van Advocaten en Ksa. De tabel laat zien welke toezichthouders momenteel verantwoordelijk zijn voor welke meldingsplichtige instellingen.

Tabel 3.4 Toezichthouders en melder groepen

Toezichthouder	Meldersgroepen
De Nederlandsche Bank (DNB)	Banken, financiële instellingen, geldtransactiekantoren, elektronische geldinstellingen, levensverzekeraars, trustkantoren en creditcardmaatschappijen
Autoriteit Financiële Markten (AFM)	Beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen en financiële dienstverleners bij levensverzekeringen, instellingen voor collectieve beleggingen in effecten (icbe), assurantie tussenpersonen
Bureau Financieel Toezicht (BFT)	Registeraccountants, accountant administratieconsulenten, belastingadviseurs, administratiekantoren, juridische dienstverleners, notarissen
Deken van de Orde van advocaten (sinds 2015, daarvoor onder BFT)	Advocaten
BTW	Verkopers van aangewezen roerende zaken of bemiddelaars van dergelijke transacties, makelaars in onroerende zaken, taxateurs, domicilieverleners en pandhuizen
Ksa (sinds 1 januari 2016, daarvoor onder DNB)	Holland Casino

Bij het niet naleven van de Wwft door meldingsplichtige instellingen kunnen toezichthouders ingrijpen door het nemen van informele maatregelen (zoals een normoverdragend gesprek) en formele maatregelen (zoals het opleggen van een dwangsom, een bestuurlijke boete of anderszins bestuurlijk ingrijpen). In ernstige gevallen kunnen zaken worden overgedragen aan het OM.

De FIU-Nederland heeft een centrale positie in het anti-witwasbeleid omdat het meldingen van ongebruikelijke transacties ontvangt, registreert, analyseert om te bepalen of transacties al dan niet verdacht kunnen worden gekwalificeerd. De verdachte transacties worden doorgespeeld naar de diverse opsporingsdiensten alsmede inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Opsporing, vervolging en berechting van witwassen gebeurt door de opsporingsinstanties, het OM en de ZM. Daarnaast heeft het OM een actieve rol in verschillende samenwerkingsverbanden met andere handhavingssamenwerkingspartners. Hierbij geldt dat steeds vaker wordt gezocht naar de meest passende manier van ingrijpen. Dat wil zeggen dat het OM in samenwerking met andere handhavingssamenwerkingspartners kan beslissen om zaken fiscaal of bestuurlijk af te doen in plaats van strafrechtelijk.

Het belang van samenwerking tussen partijen manifesteert zich ook in een goede terugkoppeling op onderzochte transacties, witwaszaken en witwasveroordelingen. Een terugkoppeling van bijvoorbeeld de FIU naar de melders en de toezichthouders beoogt bij te dragen aan de verbetering van de kwaliteit van de meldingen. In de terugkoppeling wordt aangegeven of een melding verdacht is verklaard.

3.5 Samenwerking

Kenmerkend voor de witwasbestrijding in Nederland is de samenwerking tussen beleids- en uitvoerende instanties. De ministeries van Financiën en die van Justitie en Veiligheid werken met elkaar samen in de aanpak van witwassen. Daarnaast vindt afstemming van het beleid en de activiteiten ter voorkoming en bestrijding van het witwassen plaats binnen verschillende samenwerkingsverbanden met partijen met verschillende achtergrond, doelstelling en mandaat. Nederland onderscheidt zich van veel andere landen juist doordat er intensief en multidisciplinair wordt samengewerkt tussen overheidspartijen en met de particuliere sector.

De belangrijkste samenwerkingsverbanden zijn:

Signalenoverleg witwassen (SOW): Dit overleg wordt voorgezeten door het AMLC; deelnemers zijn het OM, FIOD (AMLC is onderdeel van de FIOD) en de politie. Zaken worden aangedragen door de regionale politie-eenheden, het dedicated-cluster team²⁶, overige FIOD-teams en meldingen die bij het AMLC gedaan worden. Het overleg beoogt een eerste inventarisatie van signalen te maken die nader onderzocht moeten worden (m.a.w. welke signalen moeten worden opgewerkt). Per binnenkomend signaal wordt beoordeeld of er een verdenking wegens witwassen bestaat. Bij een positief besluit gaat het signaal de volgende fase in – de opsporing. Monitoring van de voortgang vindt plaats in de stuur- en weegploeg.

Stuur- en Weegploeg (S&W): Het S&W-overleg vormt een vervolg op het signalenoverleg witwassen. In dit overleg wordt bekeken of de opgewerkte signalen in aanmerking komen voor

²⁶ Het dedicated cluster team is een speciaal, snel interventieteam van de FIOD dat vaak het veldwerk verricht (huiszoekingen, arrestaties enzovoorts). Bij het AMLC is het Dedicated cluster team 'witwassen en afpakken' betrokken.

opsporing. Naast de opgewerkte signalen die voortkomen uit het signalenoverleg witwassen, kunnen signalen ook direct aan de stuur- en weegploeg worden voorgelegd. Partijen die signalen kunnen aanbrengen zijn de FIOD, het OM en de politie. Daarnaast kunnen signalen afkomstig uit specifieke projecten of overlegsgremia behandeld worden. Voorbeeld zijn signalen afkomstig uit het 'Niet Melders Overleg'.

Niet Melders Overleg (NMO): Het NMO, tussen het OM, de politie, FIOD, FIU-Nederland en inmiddels alle zes de Wwft-toezichthouders, is opgezet om meldingsplichtige instellingen te vervolgen voor het niet melden van ongebruikelijke transacties. De beoogde effecten hiervan zijn zowel preventief, als het bewerkstelligen van een toename van de strafrechtelijke veroordelingen. Het NMO is begonnen als project, maar vanwege het succes en de effectiviteit van het overleg, is het omgevormd tot een permanent overleg en vormt het een van de vaste werkstromen van het OM.

Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV): In 2013 is iCOV opgericht: een samenwerkingsverband van OM, Belastingdienst, politie, de bijzondere opsporingsdiensten, Douane en FIU-Nederland. De doelen van iCOV zijn het traceren van crimineel en onverklaarbaar vermogen, het blootleggen van witwas- en fraudeconstructies en het alsnog innen van overheidsvorderingen.

Financieel Expertise Centrum (FEC): Het FEC is een samenwerking van zeven partners: de AFM, DNB, Belastingdienst, FIOD, OM, Nationale Politie en FIU-Nederland. De partners hebben met elkaar gemeen dat ze een taak hebben in de handhaving van de regels voor de financiële sector: toezicht, opsporing, controle of vervolging. Doelstelling van het FEC is versterking van de integriteit van de financiële sector. Het FEC doet dit door preventief en actief op te treden tegen overtredingen die de integriteit kunnen aantasten. De drie kerntaken zijn: structurele informatie-uitwisseling, fungeren als kenniscentrum, gezamenlijk oppakken van concrete projecten. Zo is in 2016 een FECademy georganiseerd waar kennis is gedeeld over 'corruptie en belangenverstrengeling'.

Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC): Vanuit het oogpunt van een integrale bestrijding van ondermijnende criminaliteit kent Nederland een netwerk van tien Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) en het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC). Witwasbestrijding is een van de vormen van criminaliteit waarop de RIEC's zich richten. De RIEC's verbinden informatie, expertise en krachten van de verschillende overheidsinstanties, en stimuleren de publiek-private samenwerking bij de aanpak van ondermijning. Convenantpartners van de RIEC's zijn: Gemeenten, Provincies, OM, Nationale Politie, Belastingdienst, Douane, FIOD, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW), KMar en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). In 2016 hebben de RIEC's gezamenlijk 316 casussen behandeld met het thema witwassen, financiële fraude en/of vastgoed. Zaken die bij de RIEC's worden ingebracht kunnen op verschillende manieren worden afgedaan, strafrechtelijk, maar ook bestuurlijk of fiscaal. De RIEC's richten zich waar mogelijk op het integraal afpakken van ongebruikelijk bezit, waarbij naast strafrechtelijk afpakken kan worden gekozen voor fiscaal heffen of innen of bijvoorbeeld het sluiten van panden of intrekken van een horecaverunning waardoor witwassen kan worden tegengegaan.²⁷

Integrale afpakteams: In deze teams kan de politiesamenwerking zoeken met partijen als het OM, FIOD, Belastingdienst en gemeenten. De integrale afpakteams proberen door bundeling van de

²⁷ RIEC-LIEC Jaarverslag 2016.

gezamenlijke kennis op effectieve(re) wijze geld en vermogen met een criminele oorsprong af te pakken via de strafrechtelijke, fiscale of bestuurlijke weg.

Landelijk Bureau Bibob: het Landelijk Bureau Bibob speelt ook een rol in het voorkomen en bestrijden van witwassen. Het Landelijk Bureau Bibob adviseert bestuursorganen (zoals de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders en het college van Gedeputeerde Staten) en rechtspersonen met een overheidstaak over de mate van gevaar van misbruik van vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties. Bureau Bibob is onderdeel van Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid, en maakt gebruik van informatie van opsporings- en toezichthoudende instanties (zoals politie, Belastingdienst en het OM). Op basis van deze informatie voert het Landelijk Bureau Bibob integriteitsscreeningen uit en geeft advies aan overheidsinstanties. Dit gebeurt op basis van de Wet Bibob (Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur) die sinds 2003 van kracht is. De wet Bibob is bedoeld om te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten ondersteunt door vergunningen, subsidies of aanbestedingen te verstrekken die gebruikt worden voor illegale praktijken waaronder witwassen van crimineel vermogen of het (onbedoeld) faciliteren van strafbare feiten.

TRACK: TRACK is onderdeel van Justis. Dit onderdeel houdt zich bezig met het toezicht op de uitvoering van de Wet controle toezicht op rechtspersonen. In het bijzonder houdt TRACK zich bezig met het toezicht op de rechtspersonen en de garantstellingsregeling van curatoren. Binnen het toezicht op rechtspersonen, behandelt TRACK de risicomeldingen. Dergelijke meldingen kunnen worden aangevraagd of ontvangen door onder andere de toezichthouders, de BOD'en, de politie, het OM en de belastingdienst. Op de website van dienst Justis staat een aanvraagformulier om een risicomelding aan te vragen of te ontvangen. De afdeling is belast met screening van rechtspersonen

Commissie meldplicht: de Commissie inzake de meldingsplicht ongebruikelijke transacties (kortweg de Commissie meldplicht) is ingesteld op grond van artikel 21 de Wwft. Dit is verder uitgewerkt in de Uitvoeringsregeling Wwft. Artikel 5 van deze ministeriële regeling stipuleert dat de Commissie meldplicht bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid, de zes toezichthouders, de Belastingdienst, de FIOD, de Politie, het OM en meldingsplichtige instellingen. De leden van de Commissie meldplicht worden aangewezen door de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid. Er wordt naar gestreefd een evenwichtige vertegenwoordiging van de meldingsplichtige instellingen te waarborgen. Doel van de Commissie meldplicht is om in overleg met de ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid de inrichting en de uitvoering van de meldplicht te bespreken alsmede de objectieve indicatoren, zoals bedoeld in artikel 15 Wwft vast te stellen (zie ook art. 21 Wwft). Met objectieve indicatoren worden de concrete aanwijzingen bedoeld die gebruikt worden om vast te stellen of een transactie ongebruikelijk is (en dus gemeld moet worden aan de FIU-Nederland). Deze objectieve indicatoren zijn te vinden in de bijlage bij het Uitvoeringsbesluit Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme²⁸. De Commissie meldplicht komt tweemaal per jaar bijeen.

Wwft-toezichthoudersoverleg: de zes Wwft-toezichthouders komen regelmatig bijeen om het toezicht te bespreken. Aan dit overleg nemen ook deel het ministerie van Financiën en de FIU-Nederland. Bij dit Wwft toezichthoudersoverleg wordt relevante casuïstiek en jurisprudentie besproken en wordt overlegd over aandachtspunten bij het toezicht en over samenwerking.

²⁸ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0024280/2016-09-27>.

De doelstellingen van deze samenwerkingsverbanden zijn uiteenlopend van aard:

- Structurele informatie-uitwisseling
- Bevordering integriteit financiële sector
- Optreden tegen melders die hun verplichtingen niet nakomen
- Selecteren van witwaszaken
- Het versterken van witwasonderzoeken
- Kennisuitwisseling ten behoeve van witwasonderzoeken

Daarnaast zijn er ad hoc samenwerkingsverbanden rondom specifieke thema's, zoals:

- Autohandel witwasrisico's (OM, FIU-Nederland, Douane, BTW)
- Illegale geldkoeriers op Schiphol (Douane, FIOD, KMar)
- Goudhandel
- Inkeerregeling (OM, Belastingdienst, FIOD)²⁹
- Buitenlandse betaalkaarten (OM, Belastingdienst, FIOD)

²⁹ Tot 1 januari 2018.

Deel II Analyse per actor

In dit deel behandelt de volgende actoren:

- Autoriteit Financiële Markten
- Bureau Financieel Toezicht
- Bureau Toezicht Wwft
- De Nederlandse Bank
- Kansspelautoriteit
- Nederlandse Orde van Advocaten
- FIU-Nederland
- Nationale Politie
- Openbaar Ministerie
- Rechtspraak
- Centraal Justitieel Incasso Bureau
- Anti Money Laundering Centre
- Douane

Daarnaast draagt de KMar bij aan het bestrijden van witwassen, onder meer door het samenwerkingsverband liquide middelen (SVLM), dat bestaat uit de Douane, KMar en FIOD. De SVLM doet op Schiphol onderzoek naar geldkoeriers, o.l.v. het Openbaar Ministerie. Binnen de Belastingdienst zijn met name de FIOD, de Douane en het AMLC actief belast met de bestrijding van witwassen.

De samenwerkingsverbanden tussen de verschillende actoren zijn in paragraaf 3.5 geïntroduceerd en worden in de volgende paragrafen, waar relevant, verder benoemd of besproken.

4 Autoriteit Financiële Markten

Rol en grondslag

De Autoriteit Financiële Markten (AFM) is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) dat toezicht houdt op de financiële markten. Toezicht op witwassen vindt plaats op grond van de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) en de Wwft. De kern van het witwastoezicht door de AFM wordt gevormd door de Wwft. Als ZBO opereert de AFM onafhankelijk van het ministerie van Financiën en heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de concrete uitoefening van het toezicht, inclusief beslissingen in individuele gevallen.

In de Wet op het financieel toezicht (Wft), goedgekeurd op 28 september 2006, is een groot aantal regels en voorschriften voor de financiële markten en het toezicht daarop samengebracht. De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) voeren het toezicht uit. Daarnaast houdt de AFM toezicht op accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten op basis van de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) van 19 januari 2006.

Het toezicht van de AFM met betrekking tot de Wwft is gericht op het voorkomen dat ondernemingen bewust of onbewust betrokken raken bij het witwassen van geld of de financiering van terrorisme. De financiële ondernemingen die onder het Wwft-toezicht van de AFM vallen zijn:

- Beleggingsondernemingen
- (Beheerders van) beleggingsinstellingen (AIFM) (tevens uitgezonderde beheerders)
- (Beheerders van) icbe's³⁰
- Financiële dienstverleners voor zover ze bemiddelen in levensverzekeringen
- Financiële dienstverleners die gebruik maken van het Nationaal Regime.³¹

Daarnaast houdt de AFM ook Wwft-toezicht op:

- Illegale instellingen die ook onder de reikwijdte van de Wwft vallen. Dit zijn instellingen die zonder Wft-vergunning actief zijn op de financiële markten;
- Uitgezonderde en vrijgestelde instellingen. Dit zijn instellingen die gebruik kunnen maken van een vrijstelling of uitzondering in de Wft, waardoor zij niet vergunningsplichtig zijn of geen goedgekeurde prospectus van de AFM hoeven te hebben. Op grond van Wet handhaving consumentenbescherming (Whc)³² heeft de AFM de bevoegdheid om op te treden als er sprake is van oneerlijke handelspraktijken.

Doelstellingen

De AFM houdt onder meer toezicht op de twee hoofddoelstellingen uit de Wwft: het cliëntenonderzoek en de meldingsplicht. In totaal vielen in 2016 7.228 instellingen onder Wwft-toezicht van de AFM, waarvan 91% financieel dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen en instellingen die onder het Nationaal Regime vallen. Het aantal instellingen onder toezicht van de AFM groep laat sinds 2010 een daling zien.

³⁰ Onder icbe's wordt, volgend uit artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (Wft), het volgende verstaan: "maatschappij voor collectieve belegging in effecten of fonds voor collectieve belegging in effecten."

³¹ Verlenen van beleggingsdiensten als bedoeld in onderdeel a of d van de definitie van verlenen van beleggingsdienst in artikel 1:1 Wft, met betrekking tot rechten van deelneming in een beleggingsinstelling).

³² De wet handhaving consumentenbescherming is van kracht geworden op 1 januari 2007. In deze wet zijn de geldende spelregels opgenomen inzake consumentenbescherming. In deze wet is onder andere opgenomen welke instanties bevoegd zijn om consumentenbescherming te handhaven, hoe er gehandhaafd wordt en hoe de consument bescherming kan inroepen.

Tabel 4.1 Aantal instellingen en ondernemingen onder Wwft-toezicht van de AFM

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beleggingsondernemingen	270	276	278	272	255	250	247
Beheerders van icbe's	10	11	12	12	16	16	16
Beheerders van beleggingsinstellingen *	86	89	90	98	212	303	359
Financieel dienstverleners die bemiddelen in levensverzekeringen en/of onder Nationaal Regime vallen **	7.943	7.636	7.413	7.167	6.963	6.784	6.606
Totaal	8.309	8.012	7.793	7.549	7.446	7.353	7.228

Bron: AFM * Beheerders van beleggingsinstellingen: het aantal ziet op beheerders met een vergunning van de AFM en uitgezonderde beheerders (art. 2:66a Wft) ** Nationaal Regime: financiële dienstverleners met een vrijstelling voor het verlenen van beleggingsdiensten met betrekking tot rechten van deelneming in een beleggingsinstelling.

icbe-instellingen. Een instelling voor collectieve belegging in effecten (icbe) is een collectief beleggingsvehikel dat kapitaal ophaalt bij het publiek en dit belegt met inachtneming van bepaalde beleggingsrestricties en diversificatie-eisen. De kenmerken van een icbe zijn vastgelegd in de icbe-richtlijn (2009/65/EG). De belangrijkste kenmerken zijn kort gezegd: dat belegd wordt in liquide financiële activa; met toepassing van het beginsel van risicospreiding; dat het een open-end instelling is; en dat het de te beleggen gelden verkrijgt van het publiek.

Als een collectief beleggingsvehikel niet als icbe kwalificeert, is in beginsel sprake van een alternatieve beleggingsinstelling (abi).

Alternatieve beleggingsinstelling (abi). Een alternatieve beleggingsinstelling is een instelling voor collectieve belegging, die bij een reeks beleggers kapitaal ophaalt, om dit overeenkomstig een bepaald beleggingsbeleid, in het belang van deze beleggers te beleggen, en niet vergunningplichtig is uit hoofde van ICBE-richtlijn (2009/65/EG).³³

Beheerders van beleggingsinstellingen. Een beheerder is degene die zijn beroep maakt van het beheren van één of meerdere abi's of icbe's. Een abi of icbe kan zowel intern beheerd worden, in het geval van een beleggingsmaatschappij, of extern beheerd, in het geval van een beleggingsfonds.

Bron: <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/aifm>

Middelen

De AFM heeft geen aparte afdeling die zich exclusief met Wwft-toezicht bezighoudt: op meerdere afdelingen is in meer of mindere mate aandacht voor Wwft-toezicht. Het Wwft-toezicht is met name belegd binnen het domein Marktintegriteit en Handhaving. In 2016 was het aantal FTE in het domein Marktintegriteit en Handhaving 40, waarvan 2,5 FTE zich direct bezighouden met het Wwft-toezicht. Daarnaast zijn op ad hoc basis andere medewerkers bij dit toezicht betrokken.³⁴ Binnen het domein Marktintegriteit en Handhaving valt naast het Wwft-toezicht, ook het toezicht op grond van de Wft op vergunninghouders en toezicht op illegale ondernemingen waarbij de integere en beheerste bedrijfsvoering een belangrijk onderdeel vormt (waaronder het tegengaan van betrokkenheid bij strafbare feiten, zoals witwassen). Bij schendingen van de Wwft kan de AFM informele maatregelen (normoverdragend gesprek, normoverdragende brief of norminformerende

³³ Abi's zijn op Europees niveau geregeld in de Alternative Investment Fund Managers Directive (AIFM-richtlijn). De AIFM-richtlijn (2011/61/EU) is een Europese richtlijn die geharmoniseerde regels introduceert voor beheerders van alternatieve beleggingsinstellingen (abi's). De AIFM-richtlijn is op 22 juli 2013 in Nederland in werking getreden.

³⁴ AFM, Jaarverslag 2016.

brief) en formele maatregelen (aanwijzing, last onder dwangsom of overdracht aan het OM) toepassen.

Activiteiten

Wwft-toezicht van de AFM bestaat uit twee groepen activiteiten: thematisch onderzoek en onderzoek naar aanleiding van specifieke signalen (signaal onderzoek). Onder de activiteiten van de AFM valt ook: samenwerking met partners in het nationale anti-witwasdomein (met name binnen het FEC en het Niet-Melders Overleg) en internationale samenwerking.

Thematisch onderzoek

Het thematisch onderzoek is gebaseerd op een taxatie van de risico's. Dit gebeurt op basis van vragenlijsten aan specifieke groepen van instellingen die onder Wwft-toezicht van de AFM vallen.

In 2014 is de AFM een thema-onderzoek gestart onder *beleggingsondernemingen*. Het onderzoek had de vorm van een self-assessment, waarbij 250 beleggingsondernemingen gevraagd werden om een vragenlijst in te vullen. Uit de resultaten bleek dat beleggingsondernemingen niet (volledig) voldeden aan de Wwft-vereisten. Beleggingsondernemingen dienden meer aandacht te besteden aan: (i) het classificeren van cliënten aan de hand van vooraf gedefinieerde risico's, (ii) het periodiek toetsen of bestaande cliënten nog aan deze risicoclassificatie voldoen, en (iii) het opnemen van alle verplichtingen van de Wwft, zoals het signaleren en melden van ongebruikelijke transacties, in schriftelijk vastgelegd beleid. Hierop heeft de AFM in 2015 aan 116 beleggingsondernemingen een norm-overdragende brief gestuurd (Tabel 4.5). Daarnaast is gesproken met brancheverenigingen van beleggingsondernemingen en depotbanken om het bewustzijn van de Wwft-regelgeving te vergroten.

Aan de hand van de beantwoording van vragenlijsten in 2015 heeft de AFM 10 beleggingsondernemingen geselecteerd voor onderzoek ter plaatse. Bij de selectie is gekeken naar de grootte van de onderneming en de omvang van de cliëntenportefeuille.

De AFM heeft in 2016 'good practices' gepubliceerd voor beleggingsondernemingen die zich richten op particuliere beleggers.³⁵ Naar aanleiding van de 'Panama Papers' heeft de AFM in 2016 beleggingsondernemingen per brief geïnformeerd over off shore-structuren en de Wwft.

In 2016 heeft de AFM aan 223 beheerders van *beleggingsinstellingen die zijn vrijgesteld van de vergunningplicht* (geregistreerde beheerders) een online vragenlijst verstuurd over de naleving van de Wwft. Deze groep is uitgezonderd van een AIFMD-vergunningplicht³⁶ maar staat wel onder toezicht van de AFM voor wat betreft de regelgeving in de Wwft. De 213 geregistreerde beheerders die de vragenlijst hadden ingevuld, hebben op basis van de door hen ingevulde antwoorden een individuele terugkoppeling in de vorm van een e-mail ontvangen (Tabel 4.5). Van de instellingen die niet hebben gereageerd is onderzocht wat daarvoor de reden was en er zijn normoverdragende brieven verstuurd.

De vragenlijsten hebben tot doel om de kennis over de Wwft te vergroten. Als reactie op de vragenlijst zijn door de AFM concrete suggesties gedaan voor verbeteringen binnen de onder de hun toezicht gestelde financiële instellingen. De themaonderzoeken hebben ook een controlerende functie. Van de geretourneerde vragenlijsten is een selectie gemaakt van instellingen, waarna op

³⁵ AFM. Good practices voor beleggingsondernemingen die zich richten op particuliere beleggers. <file:///C:/Users/brigitte.slot/Downloads/wwft-bo-good-practices.pdf>.

³⁶ Op grond van de AIFMD-richtlijn (Alternative Investment Fund Managers Directive) heeft een beheerder een vergunning nodig om een alternatieve beleggingsinstelling te beheren en/of deelnemingsrechten daarin aan te bieden aan beleggers.

locatie de stand van zaken verder is gecontroleerd. Bij het aantreffen van mogelijke gevallen van witwassen of terrorismefinanciering worden signalen doorgestuurd naar de hiervoor relevante partij.

Voor *financiële dienstverleners* is nog geen thema-onderzoek gestart. Dit heeft te maken met het feit dat, gebaseerd op eigen risico-inschatting en inschatting van soortgelijke toezichthouders in het buitenland, het risico op witwassen of terrorismefinanciering bij deze partijen relatief laag ligt.

Signaal onderzoek

In 2016 heeft de AFM 3 beleggingsondernemingen onderzocht. Dit waren onderzoeken naar aanleiding van Wwft-gerelateerde signalen. Geconstateerd is onder meer dat deze instellingen onvoldoende diepgaand cliëntenonderzoek doen, met name bij complexe constructies. Ook zijn er problemen met het vastleggen van de bevindingen van dergelijke cliëntenonderzoeken.³⁷ In 2015 was het aantal signaal onderzoeken 10.

Tabel 4.2 Aantal signaal onderzoeken in het kader van Wwft

Branche	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beleggingsondernemingen	-	3	-	-	-	10	3
Beheerders van beleggingsinstellingen	-	-	3	-	-	-	-
Bemiddelaars in levensverzekeringen	-	-	-	-	-	-	-
Beheerders van icbe's	-	-	-	-	-	-	-
Totaal	-	3	3	-	-	10	3

Bron: AFM

Samenwerking

In het kader van het anti-witwasbeleid werkt de AFM nationaal samen met andere toezichthouders, opsporingsinstanties, de FIU-Nederland en het OM. De AFM neemt onder meer deel aan het NMO dat binnen het AMLC plaats vindt. Daarnaast neemt de AFM deel aan het FEC.

Ter voorkoming van ongeoorloofde samenloop van bestuurlijke of strafrechtelijke sancties bij bepaalde overtredingen van de financiële toezichtwetgeving vindt er tijdens een tripartite overleg afstemming plaats met het OM en de Belastingdienst/FIOD.³⁸

Daarnaast zijn er ad hoc contacten van de AFM met financieel toezichthouders in andere landen en kan er binnen de geldende geheimhoudingsbepalingen informatie met andere toezichthouders worden uitgewisseld. Informatie-uitwisseling met niet-EU landen geschiedt vaak door een schriftelijke overeenkomst (Memorandum of Understanding) af te sluiten.³⁹

Resultaten

Meldingen aan FIU-Nederland

Tabel 4.3 geeft een overzicht van het aantal instellingen en ondernemingen onder toezicht van de AFM, die ongebruikelijke transacties hebben gemeld aan FIU-Nederland over de periode 2010 tot en met 2016. Het gaat hier om enkele instellingen per jaar.

³⁷ Bron: <http://afm.m13.mailplus.nl/archief/mailling-514650.html#naveving>.

³⁸ Convenant ter voorkoming van ongeoorloofde samenloop van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties, Staatscourant, jaargang 2009, nr. 9.

³⁹ Cijfers hierover zijn nog niet beschikbaar.

Tabel 4.3 Aantal instellingen die ongebruikelijke transacties hebben gemeld aan FIU-Nederland

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beleggingsinstellingen / ondernemingen	-	-	-	1	-	2	3
Bemiddelaars in levensverzekeringen	1	1	1	-	1	1	-
Beheerders van icbe's	-	-	-	-	-	-	-
Effectenbemiddelaars	1	1	-	1	-	-	-
Totaal instellingen	2	2	1	2	1	3	3

Bron: FIU-Nederland

Het aantal meldingen vanuit de AFM-instellingen is gering. In 2016 ontving FIU-Nederland 4 meldingen van financiële instellingen die onder toezicht van de AFM vallen. Zowel in 2015 als in 2016 werd 1 melding verdacht verklaard.⁴⁰ In de jaren 2010 tot en met 2014 waren er geen verdacht verklaringen van ongebruikelijke transacties in de AFM categorie.

Tabel 4.4 Aantal meldingen van ongebruikelijke transacties (OT's) en aantal VT's

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal meldingen (OT's)							
Beleggingsinstellingen / ondernemingen	-	-	-	1	-	2	4
Bemiddelaars in levensverzekeringen	1	1	1	-	1	1	-
Aantal VT's							
Beleggingsinstellingen / ondernemingen	-	-	-	-	-	1	1
Bemiddelaars in levensverzekeringen	-	-	-	-	-	-	-

Bron: FIU-Nederland

Volgens de AFM zijn er binnen de onder toezicht gestelde sectoren bepaalde risico's voor witwassen te onderkennen.⁴¹ Het melden lijkt soms belemmerd te worden door de vertrouwensrelatie die er vaak is tussen de belegger en de beleggingsonderneming. Hoe kleiner de beleggingsonderneming, hoe sterker de relatie met de klant vaak is en hoe minder men geneigd lijkt te zijn om kritische vragen te stellen aan de klant en eventuele risico's te (willen) zien. Uit de toezichtonderzoeken blijkt dat beleggingsondernemingen die zich richten op particuliere beleggers er soms ten onrechte vanuit gaan dat zij via de depotbanken al aan de Wwft-vereisten voldoen (het geld staat immers al op een reguliere bankrekening).

Sancties

Bij minder ernstige overtredingen wordt vanwege de efficiëntie en effectiviteit, gekozen voor informele beïnvloeding (gesprekken, norm-overdragende brieven). De AFM kijkt bij situaties waar een vermoeden is van overtreding van Wwft, naar de mate van verwijtbaarheid, en naar de vraag in hoeverre er sprake is van een structurele of een incidentele overtreding. Formele sancties (aanwijzing, last onder dwangsom, boete, aangifte bij OM, anderszids) zijn in de periode 2010 tot en met 2016 niet opgelegd (Tabel 4.5).

Tabel 4.5 Aantal sancties naar aanleiding van non-compliance aan de Wwft

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Normoverdragend gesprek (informeel)	-	3	3	-	-	10	3
Normoverdragende brief (informeel)	-	-	-	-	-	116	-
Norminformerende brief / e-mail met individuele terugkoppeling n.a.v. uitvraag (informeel)	-	-	116	-	-	-	213

⁴⁰ Dit kunnen meldingen zijn uit een eerder jaar.

⁴¹ Interview AFM.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aanwijzing	-	-	-	-	-	-	-
Last onder dwangsom	-	-	-	-	-	-	-
Aangifte bij OM	-	-	-	-	-	-	-
Totaal	-	3	119	-	-	126	216

Bron: AFM

Conclusies

Activiteiten

De AFM is de laatste jaren een actiever Wwft-toezichtbeleid gaan voeren, wat met name tot uiting komt in een aantal grote thema-onderzoeken die de AFM heeft uitgevoerd ten behoeve van het Wwft-toezicht. In 2015 en 2016 heeft de AFM thematisch onderzoek verricht naar bepaalde sectoren, te weten naar beleggingsondernemingen en geregistreerde beheerders.. Daarnaast zijn er meerdere onderzoeken uitgevoerd op grond van signalen die de AFM heeft ontvangen.

Risicotaxatie

Gezien het grote aantal onder toezicht gestelden bij de AFM is een risicogebaseerde benadering bij uitstek de manier om effectief toezicht uit te voeren. Dit gebeurt met name aan de hand van de thematische onderzoeken die gebaseerd zijn op een taxatie van de risico's. Voor de risicotaxatie wordt gebruik gemaakt van al beschikbare informatie binnen de AFM, in combinatie met de beantwoording van specifieke Wwft-vragenlijsten.

Resultaten

Wat opvalt is dat het aantal melders en het aantal meldingen van instellingen onder Wwft-toezicht van AFM gering is. Ook valt op dat AFM geen overtredingen van de Wwft heeft geconstateerd. AFM heeft tot op heden alleen informele sancties opgelegd. Of dit het gevolg is van geringe witwasrisico's, een hoge mate van compliance van de betrokken instellingen, of van onvoldoende actief en effectief AFM-toezicht kan niet uit de cijfers worden opgemaakt. Het geringe aantal melders kan ook het gevolg zijn van een goede implementatie van de Wft: bij vergunningverlening worden in het kader van de Wft ook eisen gesteld aan de betrouwbaarheid en integriteit van (mede) beleidsbepalers, wat ook preventief kan werken ten aanzien van het tegengaan van witwassen.⁴² Het is niet objectief vast te stellen in hoeverre dit ook aannemelijk is.

Vergelijking met 2010-2013

De onderstaande tabel geeft een vergelijking van enkele kwantitatieve indicatoren voor het AFM-toezicht en de resultaten over de periode 2010-2013 en de periode 2014-2016. Meldingen van OT's en het aantal VT's van instellingen onder toezicht van de AFM was in beide perioden laag in vergelijking met het aantal instellingen dat onder toezicht staat van de AFM. Hieraan kunnen echter geen conclusies worden verbonden. Het kan zijn dat het risico op witwassen in deze sector laag is, het kan ook zijn dat het witwasbewustzijn en de melddiscipline in deze sector gering is. De signaalonderzoeken wezen uit dat deze instellingen onvoldoende diepgaand cliëntenonderzoek doen, met name bij complexe constructies.

Daarnaast valt op dat er geen formele sancties zijn opgelegd in beide perioden. Ook hier kunnen geen conclusies aan worden verbonden. Mogelijk vinden er geen serieuze Wwft-overtredingen plaats in deze sector, mogelijk schiet de effectiviteit van het AFM-toezicht te kort. Het aantal signaal onderzoeken uitgevoerd door de AFM was 6 in de jaren 2010 tot en met 2013 en is gestegen naar 13 in de periode 2013 tot en met 2016.

⁴² Vergelijkbare normen gelden op grond van de Wta.

Tabel 4.1 Vergelijking AFM-toezicht en resultaten 2014-2016 met 2010-2013

	2010-2013 Totaal over vier jaar	2014-2016 Totaal over drie jaar
Aantal instellingen die OT's hebben gemeld aan FIU-Nederland	7	7
Aantal meldingen van OT's	4	8
Aantal VT's	-	2
Aantal signaal onderzoeken	6	13
Aantal informele sancties naar aanleiding van non-compliance	122	342
Aantal formele sancties naar aanleiding van non-compliance	-	-

Bronnen: Tabel 4.1 – 4.5.

5 Bureau Financieel Toezicht

Rol en grondslag

Het Bureau Financieel Toezicht (BFT) is in 1933 begonnen als Centraal Bureau van Bijstand. Dit bureau had de taak om toezicht te houden op de boekhouding van notarissen en hen daarnaast ondersteuning te bieden. Het BFT houdt sinds 2003 toezicht in het kader van het anti-witwasbeleid. De bevoegdheden van het BFT zijn vastgelegd in de Wwft (hoofdstuk 4, artikel 24 en verder) en de Algemene wet bestuursrecht (Titel 5.2. Toezicht op de naleving).

Op grond van de Wwft is BFT verantwoordelijk voor het toezicht op: accountants, notarissen,⁴³ belastingadviseurs, administratiekantoren, bedrijfseconomische adviseurs dan wel zij die (zoals administratiekantoren) anderszins zelfstandig en onafhankelijk beroeps- of bedrijfsmatig activiteiten verrichten die vergelijkbaar zijn met voornoemde van deze beroepen.⁴⁴ Dit komt neer op ruim 33.000 onder toezicht gestelde instellingen.⁴⁵ Tot voor kort vielen ook de advocaten onder toezicht van het BFT, maar dit is sinds 1 januari 2015 overgedragen aan de Nederlandse Orde van Advocaten.⁴⁶

Naast het Wwft-toezicht houdt het BFT op grond van de Wet op het notarisambt toezicht op de financiën, de kwaliteit en integriteit van notarissen. Ook houdt het BFT op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet integraal toezicht op de gerechtsdeurwaarders.

Doelstellingen

De FATF, de Europese anti-witwasrichtlijn en de Wwft gaan uit van een risicogerichte aanpak.⁴⁷ Het toezicht van het BFT is gebaseerd op een tweesporenbeleid:

- Samenwerken met onder toezicht gestelde instellingen en ketenpartners
- Het uitvoeren van toezicht onderzoeken.⁴⁸

De samenwerking met onder toezicht gestelden en ketenpartners heeft als doel om kennis en informatie te delen en toezichtarrangementen af te sluiten. Doelstelling van het doen van onderzoeken zijn het bevorderen van de integriteit van het financiële stelsel en het bevorderen van de informatiepositie van de opsporingsinstanties.

Middelen

Het BFT krijgt reguliere subsidie voor de uitoefening van haar taken van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Naast de subsidie, komen andere inkomsten uit het onderzoek van ondernemingsplannen. In 2016 had het BFT 46 medewerkers in dienst, die samen voor 41,8 FTE zorgden. Bij de afdeling die specifiek belast met het Wwft-toezicht werken 11 toezichthouders.

⁴³ Per 1 januari 2013 is ten behoeve van het Wwft-toezicht op notarissen een uitzondering op de geheimhoudingsplicht opgenomen. Dit betekent dat (kandidaat of toegevoegd) notarissen zich jegens het BFT niet meer op hun geheimhoudingsplicht kunnen beroepen.

⁴⁴ Zie Jaarverslag BFT 2016, pagina 7.

⁴⁵ Zie BFT werkwijze en planning 2017, pagina 1.

⁴⁶ Website BFT, <http://www.bureauft.nl/wwft/werkwijze-toezicht/werkwijze-2/>.

⁴⁷ Wwft art. 24, lid 2: De personen die op grond van het eerste lid belast zijn met het toezicht op de instellingen, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 10° tot en met 15°, kunnen het toezicht op een risicogeoriënteerde wijze uitoefenen.

⁴⁸ Jaarverslag 2015 BFT, pagina 20.

Activiteiten

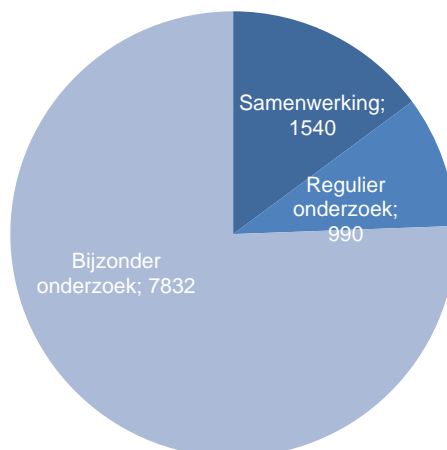
De FATF, de Europese anti-witwasrichtlijn en de Wwft gaan uit van een risicogerichte aanpak.⁴⁹ Het toezicht van het BFT is gebaseerd op een tweesporenbeleid: (i) samenwerken met onder toezicht gestelde instellingen en ketenpartners en (ii) het uitvoeren van toezicht onderzoeken.⁵⁰

Kennis deling met onder toezicht gestelden gebeurt onder meer door het geven van presentaties en workshops en het inrichten van een helpdesk, waar vragen kunnen worden beantwoord en casuïstiek kan worden besproken. **Samenwerking met ketenpartners** vindt plaats in verschillende samenwerkingsverbanden, onder meer het Project Niet Melders, FEC en toezichtsoverleg.

Onderzoeken bij onder toezicht gestelden vallen uiteen in **reguliere onderzoeken** en **bijzondere onderzoeken**. In 2016 en 2017 zijn drie thema's opgepakt, te weten faillissementsfraude (onder andere in het kader van het Project Niet Melders), trustkantoren (gelinkt aan Financieel Expertise Centrum, FEC) en terrorismefinanciering. De meeste capaciteit van het BFT wordt op de bijzondere onderzoeken ingezet.

Reguliere onderzoeken worden uitgevoerd zonder dat specifieke signalen daartoe aanleiding geven. Vandaar ook de verschuiving van reguliere naar bijzondere onderzoeken. Zie ook jaarverslagen. Bijzondere onderzoeken vinden plaats op basis van prioritering, waarbij ontvangen signalen worden geanalyseerd op basis van relevantie, bruikbaarheid en verwachte overtreding Wwft.

Tabel 5.1 Inzet capaciteit Wwft 2016 (uur per jaar)



Bron: BFT 2016, Het BFT als toezichthouder Wwft. Werkwijze en planning 2017.

Presentaties en workshops

Voorlichting en ondersteuning is een belangrijk element van het werk van de afdeling Wwft. Het BFT is daarom actief geweest in het publiceren van artikelen en in het geven van presentaties en workshops. In 2013 werden er 21 presentaties gegeven, waarbij 625 mensen aanwezig zijn geweest. In 2014 waren dit er 9, en respectievelijk 430 personen. In 2015 gaf men twee keer zo veel presentaties (en workshops) als in het voorgaande jaar (18) waarbij ruim 500 personen aanwezig zijn geweest. In 2016 zijn er in totaal 14 presentaties en workshops gegeven, waarbij

⁴⁹ Wwft art. 24, lid 2: De personen die op grond van het eerste lid belast zijn met het toezicht op de instellingen, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel a, onder 10° tot en met 15°, kunnen het toezicht op een risicogeoriënteerde wijze uitoefenen.

⁵⁰ Jaarverslag 2015 BFT, pagina 20.

ruim 300 mensen aanwezig waren. Op deze manier worden deze accountants en notarissen gesterkt in hun functie als 'poortwachter' van de keten. Daarnaast heeft de helpdesk Wwft van het BFT veelvuldig vragen beantwoord en specifieke casuïstiek toegelicht.

Toezichtsarrangementen

Samenwerking krijgt ook vorm in de toepassing van toezichtsarrangementen. Een toezichtarrangement is een samenhangend geheel van processen, procedures en afspraken, gericht op het vaststellen van de naleving van de wet- en regelgeving waarop het toezicht betrekking heeft. Daartoe behoren onder meer afspraken over procedures en protocollen en de inrichting van administraties en dossiers. Op dit moment heeft BFT toezichtarrangementen afgesloten met het Register Belastingadviseurs (RB) en de Samenwerkende Registeraccountants en Accountants-Administratieconsultanten (SRA). Het doel van een toezichtarrangement is dat een beroepsorganisatie, op basis van in het arrangement opgenomen normen, zelf onderzoeken uitvoert bij haar leden. Afdeling Wwft van het BFT toetst aan de hand van de uitkomsten van enkele van deze onderzoeken of kwalitatief is voldaan aan het toezichtarrangement. De afdeling voert onder de leden van de aangesloten beroepsorganisaties alleen bijzondere onderzoeken uit wanneer daar aanleiding toe bestaat.

Samenwerking met ketenpartners

Samenwerking met ketenpartners is erop gericht de informatiepositie van de afdeling Wwft en de gehele keten te versterken. Met de Taskforce Brabant Zeeland, die zich richt op bestrijding van ondermijnende drugscriminaliteit in Zuid-Nederland, is reeds sprake van intensieve samenwerking, alsook met de diverse politiediensten. Daarnaast werkt het BFT samen met het AMLC, en via deze weg voorziet het BFT steeds nauwer samen te werken met witwasteams van het FIOD. Zo is in 2017 een pilot gedraaid met het witwasteam van de FIOD Rotterdam.

Reguliere onderzoeken

Met behulp van een geautomatiseerd systeem, dat in 2015 is ontwikkeld, kan het BFT eenvoudig relatief grote groepen onder toezicht gestelden aanschrijven en bevragen ('DiginWwft'). De afdeling Wwft selecteert vervolgens op basis van een risico-inschatting kantoren voor een self-assessment. De uitkomsten van het assessment kunnen aanleiding zijn voor een regulier onderzoek. In 2016 is in het kader van dit project DiginWwft kennis gedeeld met 750 kleine boekhoudkantoren over hun verplichtingen op grond van de Wwft.

Bijzondere onderzoeken

De afdeling WWFT besteedde in 2016 veruit het grootste deel van haar onderzoekscapaciteit aan bijzondere onderzoeken, die zijn opgestart naar aanleiding van een specifiek signaal of risico. Het BFT krijgt informatie uit de samenwerkingsverbanden en overgedragen signalen van ketenpartners. Partners omvatten de diverse politiediensten, RIEC's, de Belastingdienst/FIOD en Meld Misdaad Anoniem. Deze informatie vormt de basis voor de risicoanalyse.

In 2016 ontving het BFT naast meldingen van diverse politiediensten en RIEC's, 27 meldingen van de Belastingdienst/FIOD en 297 meldingen van Meld Misdaad Anoniem binnen. Ontvangen meldingen hebben met name betrekking op valsheid in geschrifte, witwassen en fiscale fraude.

In 2016 zijn 33 van deze bijzondere onderzoeken afgerond. Dit leidde tot melding van 245 meldingen van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland.

Uit Tabel 5.2 kan worden afgelezen dat vanaf 2011 sprake is van een jaarlijkse toename in het aantal afgeronde bijzondere onderzoeken. Ook voor de afgeronde reguliere onderzoeken geldt tot

en met 2014 een jaarlijkse toename, in 2015 is voor het eerst sprake van een afname in vergelijking met voorgaand jaar. Voor 2016 en 2017 zijn geen cijfers beschikbaar.

Tabel 5.2 Afgeronde toezichtonderzoeken door het BFT, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Afgeronde Reguliere onderzoeken	29	36	43	52	58	52		
Afgeronde Bijzondere onderzoeken	15	6	13	15	19	24	33	45
Totaal aantal onderzoeken	44	42	56	67	77	76		

Bron: BFT-jaarverslagen

Resultaten

Het instrumentarium van het BFT biedt verschillende mogelijkheden om met normschendingen om te gaan. De punitieve bevoegdheden van het BFT zijn de afgelopen jaren verruimd: waar zij eerder enkel tuchtrechtelijk konden sanctioneren, kunnen zij nu ook een bestuursrechtelijke route bewandelen. Tabel 5.3 laat zien dat er in 2015 en 2016 sprake was van een opvallende toename van het aantal maatregelen. Ook zijn in 2016 twee aangiften gedaan bij het OM.

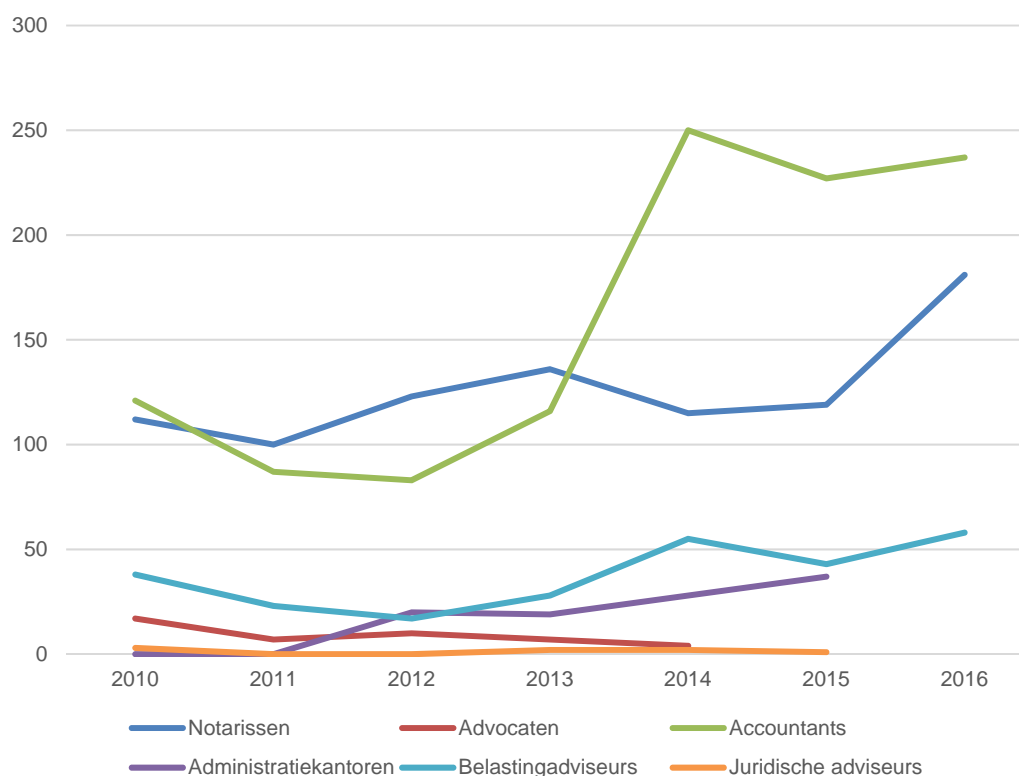
Tabel 5.3 Aantal formele maatregelen op grond van de Wwft door het BFT, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Normoverdragend gesprek	12	8	2	22			2	
Waarschuwingbrief	13	12	7	11	10	15	5	15
Aanwijzing			5		6	31	20	12
Voornemen dwangsom	1	1	4				3	
Last onder dwangsom			1		1	7	11	7
Voornemen boete			3					
Bestuurlijke boete		1	1	4	6	18	27	
Tuchtklacht			1	2	7	3	1	
Invorderingsschikking						1	2	2
Aangifte strafrecht							2	1
Totaal	26	22	24	39	30	75	73	51

Bron: BFT-jaarverslagen

Figuur 5.1 laat zien dat het aantal meldende instellingen sinds 2010 gestaag is gestegen:

Figuur 5.1 Aantal instellingen waarvan meldingen zijn ontvangen, instellingen onder toezicht van het BFT, 2010-2017



Bron: Jaarverslagen FIU-Nederland.

In de jaren 2010, 2011 en 2012 was het hoogste aantal meldingen afkomstig van accountants en notarissen. Sinds 2013 is het aantal meldingen van accountants sterk gestegen, terwijl die van notarissen licht zijn gedaald. Wat verder opvalt is een stijging van het aantal meldingen van administratiekantoren en belastingadviseurs en een daling van de bedrijfseconomische adviseurs.⁵¹ Het aantal meldingen van advocaten is relatief laag.

Het totaal aantal meldingen van ongebruikelijke transacties lag in de jaren 2014-2016 hoger dan in de jaren daarvoor, maar laat tussen de jaren onderling een wisselend beeld zien. Het aantal meldingen van accountants is bijvoorbeeld gedaald sinds 2014 (Tabel 5.4).

Tabel 5.4 Aantal meldingen van ongebruikelijke transacties, instellingen onder toezicht van het BFT, 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Notarissen	356	359	440	344	226	322	529
Advocaten*	27	11	10	10	17	nvt	nvt
Accountants	676	325	322	532	1402	1042	1.260
Administratiekantoren	0	0	71	40	65	73	
Belastingadviseurs	147	35	46	79	255	118	138
Juridische adviseurs	6	0	0	3	2	1	
Totaal	1.212	730	889	1.008	1.967	1.556	1.927

Bron: Jaarverslagen FIU-Nederland. *Advocaten staan vanaf 2015 onder toezicht NOvA.

⁵¹ Let wel: de indeling in de verschillende categorieën is wat arbitrair waardoor er geen echt 'harde' conclusies mogen worden getrokken.

Wat betreft de verdachte transacties is het beeld wisselend (Tabel 5.5). Die van de notarissen liggen in de periode 2014-2016 lager dan in de voorgaande jaren. Bij de accountants was er sprake van een stijging tot aan 2015, gevolgd door een daling in 2016.

Tabel 5.5 Aantal verdachte transacties, instellingen onder toezicht van het BFT, 2010-2017

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Notarissen	231	199	248	179	178	173	181
Advocaten	5	4	8	1	7	nvt	nvt
Accountants	179	66	89	235	285	445	277
Administratiekantoren	-	-	7	16	4	53	
Belastingadviseurs	34	9	9	5	28	23	20
Juridische adviseurs	-	-	-	-	4	1	
Totaal	449	278	361	436	506	695	478

Bron: Jaarverslagen FIU-Nederland. *Advocaten staan vanaf 2015 onder toezicht NOvA.

Tabel 5.6 laat zien dat ongebruikelijke transacties vanuit melders onder toezicht van het BFT, relatief vaak als verdacht worden geïdentificeerd (zie ook Tabel 10.5).

Tabel 5.6 Aantal verdachte transacties als % van het aantal ongebruikelijke transacties, instellingen onder toezicht van het BFT, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ongebruikelijk	1.212	730	889	1.008	1.967	1.556	1.927
Verdacht	449	278	361	436	506	695	478
%	37%	38%	41%	43%	26%	45%	25%

Bron: Berekening op basis van voorgaande twee tabellen

Conclusies

Activiteiten

De afdeling Wwft van het BFT houdt toezicht op notarissen, accountants, belastingadviseurs, administratiekantoren en bedrijfseconomische adviseurs. BFT voert regulier, bijzonder en thema-onderzoek uit bij de onder toezicht gestelde instellingen. Daarnaast wordt aan de onder toezicht gestelde instellingen voorlichting en ondersteuning gegeven in hun verplichtingen om aan de Wwft te voldoen. Verder heeft er, wat betreft de inspanningen van het BFT, een verschuiving plaatsgevonden van regulier naar bijzonder onderzoek.

Risicotaxatie

De keuze van de onderzoeken is in hoge mate bepaald op basis van signalen ontvangen van de samenwerkingspartners in het handhavingsnetwerk witwassen, gevolgd door een risicotaxatie op basis waarvan BFT besluit of het signaal verder wordt onderzocht.

Resultaten

Instellingen die onder toezicht staan van het BFT zijn goed voor zo'n 1.000 tot 2.000 meldingen van ongebruikelijke transacties per jaar. Een groot aantal meldingen is bruikbaar voor de opsporing gezien het feit dat het aantal VT's als percentage van OT's hoog ligt.

Vergelijking 2010 -2013

Het toezicht door het BFT is de laatste jaren geïntensiveerd, wat onder meer kan worden afgelezen aan een toename van het aantal afgeronde reguliere onderzoeken en een toename van het aantal opgelegde maatregelen. Ook is er sprake van een stijging van het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties en het aantal verdachte transacties.

Tabel 5.7 **Vergelijking BFT-toezicht en resultaten 2014-2016 met 2010-2013**

	2010-2013	2014-2016
	Totaal over vier jaar	Totaal over drie jaar
Aantal afgeronde reguliere onderzoeken	49	121
Aantal maatregelen	111	178
Aantal ongebruikelijke transacties	3.839	5.450
<i>Gemiddeld per jaar</i>	<i>960</i>	<i>1.817</i>
Aantal verdachte transacties	1.524	1.679
<i>Gemiddeld per jaar</i>	<i>381</i>	<i>560</i>
Verdachte transacties als % van ongebruikelijke	40%	31%

Bronnen; Tabel 5-2 – 5.6.

6 Bureau Toezicht Wwft

Rol en grondslag

Op grond van artikel 1 sub d van het 'Besluit aanwijzing toezichthouders'⁵² is Bureau Toezicht Wwft (BTW) belast met het toezicht op verkopers van aangewezen roerende zaken of bemiddelaars van dergelijke transacties. Meer concreet staan de volgende beroepsgroepen onder toezicht van BTW: (i) beroeps- of bedrijfsmatig handelende verkopers van voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiques, edele metalen, edelstenen, sieraden en juwelen (sinds 2002), (ii) makelaars in onroerende zaken (sinds 2003), (iii) domicilieverleners (sinds 2011), (iv) taxateurs onroerende zaken (sinds 2013), (v) pandhuizen (sinds 2015) en (vi) bemiddelaars bij verkoop van voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiques, edele metalen, edelstenen, sieraden en juwelen (sinds 2015).⁵³

Het is niet mogelijk om de exacte omvang van het aantal instellingen, dat onder toezicht van BTW staat, weer te geven. In de nationale statistieken is slechts een aantal categorieën terug te vinden, zoals de makelaars, juweliers, winkels in kunstvoorwerpen en antiek, en autohandelaren. De cijfers vertekenen op twee manieren. Enerzijds is er sprake van een onderschatting - veel onder toezicht staande groepen zijn niet opgenomen (bijvoorbeeld domicilieverleners). Anderzijds is er sprake van een overschatting – niet alle bedrijven vallen onder het toezicht.

BTW gaat uit van het aantal registraties in het Handelsregister. Op basis van het aantal toegekende SBI-codes kan BTW inschatten hoeveel bedrijven onder hun toezicht vallen. Als vuistregel hanteert BTW een totaal van 40.000 tot 45.000 onder toezicht gestelden. Met de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn zal het aantal onder toezicht gestelden verder toenemen, omdat het toezicht van BTW uitgebreid wordt naar personen die beroeps- of bedrijfsmatig in goederen handelen in het geval daarbij contante betalingen worden gedaan of ontvangen van € 10.000,- of meer. Naar schatting van BTW vallen dan 100.000 bedrijven onder toezicht van BTW.

Doelstellingen

Het toezicht van BTW met betrekking tot de Wwft is met name gericht op het voorkomen dat ondernemingen bewust of onbewust betrokken raken bij het witwassen van geld. BTW houdt toezicht op de twee hoofdoelstellingen uit de Wwft: het cliëntenonderzoek en de meldingsplicht.

BTW heeft daarnaast zelf twee generieke doelstellingen geformuleerd:

1. Het bevorderen van bekendheid met de wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de Wwft om zo het aantal meldingen uit eigen beweging te verhogen. Om dit doel te bereiken wordt veel aandacht besteed aan voorlichting.
2. Het duidelijk en tijdig communiceren over toekomstige wijzigingen in wet- en regelgeving, relevante jurisprudentie en uitleg over wettelijke voorschriften.

Naast deze generieke doelstellingen bepaalt BTW jaarlijks een aantal specifieke doelstellingen. Deze doelstellingen worden neergelegd in het jaarplan dat ter informatie wordt voorgelegd aan het ministerie van Financiën. In het jaarplan worden zowel de kwantitatieve doelstellingen – het aantal controles per sector - als de kwalitatieve doelstellingen vastgelegd.

⁵² Besluit aanwijzing toezichthouders Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme.

⁵³ Naast deze groepen is BTW ook belast met het toezicht op de naleving van de Wwft Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) in Caribisch Nederland. In Caribisch Nederland is BTW verantwoordelijk voor het toezicht op alle niet-financiële instellingen, waaronder notarissen, advocaten, accountants, belastingadviseurs en overige (juridische) beroepsuitoefenaars. Het door BTW gehouden toezicht in Caribisch Nederland valt buiten de scope van de monitor anti-witwasbeleid.

De kwalitatieve doelstellingen hangen nauw samen met een thematische aanpak. Voor elke sector wordt bepaald waaraan het komende jaar specifiek aandacht zal worden besteed. Zo kan er bijvoorbeeld extra aandacht zijn voor makelaars die zich specialiseren in de verkoop van tweede huizen of voor juweliers die dure horloges verkopen. Bij de selectie van deze doelstellingen wordt gebruik gemaakt van een risicoanalyse. Deze analyse is gebaseerd op publiek beschikbare informatie, zoals jaarverslagen en krantenartikelen, alsmede eigen expertise van de desbetreffende sector.

Wanneer een bepaalde subcategorie een verhoogd risico op witwassen met zich meebrengt, wordt deze subcategorie gerichter gecontroleerd. Ook kan worden bepaald dat in sommige sectoren een extra behoefte aan voorlichting bestaat. Voor deze sectoren worden dan ook extra voorlichtingsactiviteiten georganiseerd.

Middelen

BTW is exclusief belast met het uitvoeren van de toezichthoudende taak in het kader van de Wwft. Dit betekent dat alle medewerkers ingezet worden in het kader van de witwasbestrijding.⁵⁴ Om het Wwft-toezicht te kunnen uitoefenen had BTW in 2016 de beschikking over 37 FTE. De medewerkers zijn verspreid over het land gestationeerd. 31 FTE houdt zich bezig met het feitelijk uitoefenen van toezicht. De overige 6 FTE houdt zich bezig met onder andere juridisch-beleidsmatige ondersteuning.

In de eerste jaren na de invoering van de Wwft steeg het aantal medewerkers dat zich bezighoudt met de toezichthoudende taken van 21 tot 39 (Tabel 6.1). Sinds 2013 is het aantal medewerkers belast met toezichthoudende taken afgenomen. De afname wordt verklaard door het feit dat het wervingsbeleid van BTW gekoppeld is aan dat van de Belastingdienst. Bij de Belastingdienst gold een vacaturestop, waardoor geen nieuw personeel geworven kon worden.

Het aantal medewerkers is medebepalend voor het aantal onderzoeken dat BTW jaarlijks verricht. Gemiddeld verricht 1 medewerker jaarlijks 30 controles ter plaatse.

Tabel 6.1 Aantal medewerkers belast met gerichte (veld-)onderzoeken

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal medewerkers	22	31	39	37	34	32	31

Bron: interne jaarverslagen BTW

BTW is voornemens om de wijze van toezicht aan te passen, wat met inzet van dezelfde capaciteit moet zorgen voor een intensivering van het toezicht. In plaats van direct een onderzoek ter plaatse te starten, zal eerst een audit file opgevraagd worden.⁵⁵ Aan de hand van deze file kan een eerste inschatting gemaakt worden of een bedrijf voor toezicht in aanmerking komt. Hierbij wordt onder meer bekeken of een bedrijf met (contante) transacties van € 15.000,- of meer van doen heeft gehad. Alle bedrijven die in aanmerking komen, zullen vervolgens bezocht worden.

BTW heeft geen specifiek budget voor speciale projecten. Wanneer BTW wil deelnemen aan een speciaal project, zoals bijvoorbeeld het niet-melders project, wordt dit bekostigd uit het reguliere budget en kan dit ten koste gaan van het aantal onderzoeken ter plaatse.

⁵⁴ Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld AFM, waar medewerkers naast uitoefening van toezicht op de Wwft ook toezicht houden op de uitvoering van de Wet financieel toezicht en de Wet toezicht accountantsorganisaties.

⁵⁵ Een audit file is een uittreksel van de boekhouding.

Activiteiten

De hoofdactiviteiten van BTW zijn: (i) uitvoeren van boekenonderzoeken, (ii) geven van voorlichting, (iii) aanbieden van een helpdesk en (iv) deelname aan speciale projecten met andere actoren uit het handhavingsnetwerk witwassen.

De activiteiten van BTW zijn gebaseerd op een risicotaxatie. Voor elk van de onder toezicht gestelde groepen is een branchecoördinator aangewezen. Deze coördinator brengt de omvang van de groep in kaart en bepaalt welke onder toezicht vallen (omdat zij te maken hebben met contante betalingen van € 15.000 of meer) en waar en in welke mate er mogelijk witwasrisico's zijn. Bij het inschatten van de risico's maakt de coördinator gebruik van publieke informatie (jaarverslagen, krantenartikelen enzovoorts) en eigen expertise. Naast gegevens over huidige risico's worden ook historische gegevens meegenomen in de analyse. Op basis van de verzamelde gegevens wordt bepaald hoeveel bedrijven aan een onderzoek ter plaatste onderworpen zullen worden en of een bepaalde groep extra voorlichting behoeft.

Het aantal daadwerkelijk uit te voeren onderzoeken is afhankelijk van het aantal beschikbare FTE. Dit kan betekenen dat niet alle bedrijven in een bepaalde groep kunnen worden bezocht. De branchecoördinator maakt uiteindelijk een selectie, waarbij gebruik gemaakt wordt van de risicoanalyse. Bedrijven waarover signalen zijn ontvangen, worden sowieso onderzocht.⁵⁶

Boekenonderzoek

Voor het boekenonderzoek gaan medewerkers van BTW bij geselecteerde instellingen langs en lopen de boeken na om te controleren of cliëntenonderzoek heeft plaatsgevonden, of dit volledig was en of alle ongebruikelijke transacties gemeld zijn bij FIU-Nederland. Wanneer een cliëntenonderzoek achterwege is gebleven of een ongebruikelijke transactie niet gemeld is, spreekt BTW de instelling hierop aan. Doorgaans zal eerst een waarschuwing in de vorm van een controlerapport gegeven worden, voordat een sanctie wordt opgelegd.

Ondernemingen die een waarschuwing hebben ontvangen, kunnen het jaar daarop een *hercontrole* verwachten. Tijdens de hercontrole worden de boeken opnieuw aan een onderzoek onderworpen en wordt bekeken of de administratie in orde is. Wanneer dat niet het geval is, wordt een sanctie opgelegd (Tabel 6.6). Dit kan een bestuurlijke boete, een last onder dwangsom of een aanwijzing zijn (allen neergelegd in de Wwft). Daarnaast kan BTW besluiten om aangifte te doen bij het OM.

In de periode 2010-2016 heeft BTW in totaal 6.695 boekenonderzoeken verricht (Tabel 6.2.).

Tabel 6.2 Aantal afgeronde onderzoeken bij ondernemingen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal onderzoeken	714	928	1.036	1.113	1.021	982	901
Aantal FTE	22	31	39	37	34	32	31
Onderzoeken per FTE	32	30	28	30	30	31	29

Bron: interne jaarverslagen BTW

Voorlichting

Het ministerie van Financiën heeft een algemene leidraad ter voorkoming van witwassen opgesteld.⁵⁷ In deze leidraad worden de Wwft en de daaruit voortvloeiende meldingsverplichtingen

⁵⁶ Waar mogelijk wordt rekening gehouden met de geografische spreiding van de bedrijven. Wanneer bedrijven zich op een beperkt aantal locaties bevinden, kan dit beperkend werken, omdat het aantal toezichthoudende FTE niet voldoende is om alle bedrijven te controleren.

⁵⁷ Ministerie van Financiën (2014), 'Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT)

nader toegelicht. Naast deze algemene leidraad zijn door BTW voor elk van de groepen instellingen specifieke richtlijnen opgesteld. De volgende leidraden zijn beschikbaar:

- Richtlijnen voor verkopers van goederen
- Richtlijnen voor bemiddelaars bij aan- en verkoop van goederen
- Richtlijnen voor domicilieverleners
- Richtlijnen voor makelaars in en taxateurs van onroerende zaken
- Richtlijnen voor pandhuizen

De leidraden kunnen via de website van BTW ingezien en gedownload worden.⁵⁸

Naast deze leidraden verzorgen medewerkers van het BTW een breed scala aan voorlichtingsactiviteiten. Zo worden voorlichtingsbijeenkomsten gehouden en zijn presentaties beschikbaar. Voorheen werden brochures gepubliceerd, maar het updaten van deze brochures is tijdsintensief, waardoor de brochures niet langer worden uitgegeven.

De groepen die voorlichting krijgen worden op een tweetal manieren geselecteerd. Enerzijds worden in het jaarplan groepen geselecteerd waar extra voorlichting wordt gegeven. Dit gebeurt op basis van een risicoanalyse. Anderzijds kunnen groepen ook zelf om extra voorlichting vragen, met name de makelaardij. Andere brancheorganisaties vragen minder om voorlichting. Een aantal groepen dat onder BTW valt heeft geen brancheorganisatie (bijvoorbeeld domicilieverleners), wat het moeilijker maakt om deze doelgroepen te bereiken.

Helpdesk

BTW heeft een helpdesk opgericht waar meldingsplichtige instellingen terecht kunnen met hun vragen. Zij kunnen hier inlichtingen inwinnen omtrent gevallen waarin zij niet zeker weten of zij moeten melden, maar ook kunnen zij met meer algemene vragen terecht bij medewerkers van het BTW. De helpdesk is zowel telefonisch als per mail bereikbaar. Om de helpdesk van BTW telefonisch te bereiken moet de Belastingtelefoon gebeld worden. Wegens technische redenen zijn tot op heden weinig vragen binnen gekomen. Als gevolg hiervan is het niet mogelijk om trends in het soort vragen te ontdekken of bepaalde thema's te identificeren.

Niet-Melders Project

BTW is net als alle andere Wwft-toezichthouders bij het Niet-Melders-project aangesloten. Samen met andere betrokken partijen worden niet-melders opgespoord, vervolgd en berecht voor het niet doen van meldingen van transacties die onder de meldplicht vallen. Aan de zaken die worden aangepakt wordt ruchtbaarheid gegeven in de pers. BTW heeft sinds de start van dit project in 2012 tot en met mei 2016 in totaal 16 signalen (39% van de in totaal 41 zaken) ingebracht.⁵⁹ Van alle ingebrachte zaken ging het in 20 gevallen om handelaren (auto's, boten, goud, horloges, meubels) en 2 makelaars.⁶⁰

Resultaten

Vaststelling omissies tijdens boekenonderzoek

Tijdens de boekenonderzoeken die BTW uitvoert, wordt naar een drietal mogelijke omissies gekeken. Het gaat om omissies gemaakt tijdens het cliëntenonderzoek, objectieve omissies t.a.v. de meldingsplicht en subjectieve omissies t.a.v. van de meldingsplicht. Er is sprake van een

⁵⁸ Te downloaden via:
https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/zakelijk/aangifte_betalen_en_toezicht/toezicht/voorkomen_van_witwassen_en_terrorismedinanciering/meer-informatie-wwft.

⁵⁹ Evaluatierapport Niet-Melders Project' (FP, 30 mei 2016) openbaar gemaakt op 21 juli 2017, naar aanleiding van een WOB-verzoek.

⁶⁰ Opgemerkt moet worden dat niet alle signalen over handelaren en makelaars via Bureau Toezicht Wwft is gedaan. Meldingen kunnen ook via de Politie of FIU-Nederland gedaan zijn.

objectieve omissie wanneer een contante transactie van € 25.000,- of meer niet gemeld is aan FIU-Nederland. Bij een subjectieve omissie gaat het om een transactie van € 15.000 of meer die niet is gemeld terwijl er wél een vermoeden is van witwassen.⁶¹ Uit de verkregen jaarverslagen komt het volgende beeld naar voren:

Tabel 6.3 Aantal vastgestelde omissies per categorie

	Totaal aantal instellingen*	Totaal aantal omissies	Omissies per instelling
Omissies cliëntenonderzoek			
2014	456	3.121	6,8
2015	415	3.583	8,6
2016	411	3.937	4,4
Omissies meldingsplicht (objectief)			
2014	96	466	4,9
2015	69	229	3,3
2016	68	766	11,3
Omissies meldingsplicht (subjectief)			
2014	43	96	2,2
2015	61	225	3,7
2016	61	144	2,4

* Aantal instellingen waarbij 1 of meer omissies zijn vastgesteld.

Bron: interne jaarverslagen BTW

Op basis van de cijfers van 2014 tot en met 2016 kan worden opgemerkt dat in de meeste gevallen omissies t.a.v. het cliëntenonderzoek worden vastgesteld. Zowel het aantal omissies als het aantal instellingen waarbij de omissies t.a.v. cliëntenonderzoek worden vastgesteld, liggen aanzienlijk hoger dan de aantallen waarbij omissies t.a.v. de meldingsplicht zijn vastgesteld.

De cijfers omtrent omissies t.a.v. de meldingsplicht wijzen erop dat er had moeten worden gemeld, maar dat dit is nagelaten door de meldingsplichtige instellingen. Bij instellingen die gemeld hebben, kan BTW alleen concluderen dat er gemeld is. Of deze melding juist is, kan niet beoordeeld worden door BTW, omdat BTW geen inzage heeft in wat er precies is gemeld.

Op basis van de cijfers in de jaarverslagen kan worden berekend in hoeveel van de onderzoeken een omissie is vastgesteld (Tabel 6.4). Dit wordt gemeten als percentage van het aantal onderzoeken waar een omissie is geconstateerd, afgezet tegen het totaal aantal onderzoeken. Zoals de tabel laat zien, is het percentage in de periode 2010-2016 toegenomen van 19% tot ruim 40%.

Tabel 6.4 Aandeel onderzoeken waar omissies zijn vastgesteld

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
Aantal onderzoeken	714	928	1.036	1.113	1.021	982	901	6.695
Aantal met omissie(s)	135	314	445	504	465	447	427	2.737
% met omissie(s)	19%	34%	43%	45%	46%	46%	47%	41%

Bron: interne jaarverslagen BTW

Maatregelen en sancties

Wanneer het de eerste keer is dat een instelling een omissie heeft begaan wordt vaak volstaan met het geven van een waarschuwing. Het aantal gegeven waarschuwingen wordt gemeten als het

⁶¹ De meldingsplichtige had op basis van de aard en omvang van de transactie een redelijk vermoeden moeten hebben dat sprake zou kunnen zijn van witwassen.

aantal onderzoeken waarin een ommissie is vastgesteld (1^e regel Tabel 6.4). Het daaropvolgende jaar komt de instelling in aanmerking voor een hercontrole (2^e regel Tabel 6.5). Gemiddeld wordt een derde van de in gebreke gebleven instellingen het daaropvolgende jaar opnieuw gecontroleerd (hercontrole).

Tabel 6.5 Aantal hercontroles en uitkomsten daarvan

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ⁶²	Totaal
Aantal met ommissie(s)	135	314	445	504	465	447	427	2.737
Aantal hercontroles	47	103	140	105	116	146	265	922
Aantal hercontroles met ommissie	10	25	22	26	38	38	103	262
%	21%	24%	16%	25%	33%	26%	39%	28%

Bron: interne jaarverslagen BTW

Tijdens de hercontrole wordt gekeken of de instelling zijn meldgedrag heeft verbeterd. In interviews met BTW is aangegeven dat dit een effectief mechanisme is en dat de administratie tijdens de hercontrole doorgaans in orde is. Het meten van het % positieve hercontroles is een indicator die door BTW wordt toegepast bij het meten van de effectiviteit van het toezicht. Zoals Tabel 6.5 laat zien, is bij bijna driekwart van de instellingen die opnieuw is gecontroleerd, geen ommissie meer vastgesteld. Bij de overige 28% wordt wederom een ommissie vastgesteld (zie tabel 6.5). Deze instellingen krijgen doorgaans een bestuurlijke sanctie opgelegd.

Naast het geven van een waarschuwing en het verrichten van een hercontrole, kan BTW ook sancties of maatregelen opleggen. Het Bureau staan de volgende sancties en maatregelen ter beschikking:

- Het geven van een aanwijzing (art. 32 Wwft)
- Het opleggen van een last onder dwangsom (art. 26 lid 1 Wwft)
- Het opleggen van een bestuurlijke boete (art. 27 Wwft)
- Het doen van aangifte bij het OM

Het aantal opgelegde sancties uitgesplitst per soort is opgenomen in Tabel 6.6. In 2014 is in 2% van alle onderzoeken een sanctie opgelegd. In 2015 was dit 4% van de gevallen en in 2016 was dit 7%, waarbij het meestal ging om een bestuurlijke boete. Er is vanuit BTW in 2015 bewust beleid gevoerd om bestuursrechtelijke sanctionering een impuls te geven.

Tabel 6.6 Aantal opgelegde sancties (2010-2016)⁶³

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aanwijzing	-	-	-	-	4	13	19
Last onder dwangsom	-	-	-	-	2	8	11
Bestuurlijke boete	-	-	-	-	12	14	30
Aangifte OM	-	-	-	-	4	6	5
Totaal	20	12	31	12	22	41	65

Bron: interne jaarverslagen BTWwft

⁶² De cijfers voor 2016 wijken af van de trend die de afgelopen jaren ingang gezet is. Dit kan verklaard worden vanwege incidentele aanwijsbare oorzaak.

⁶³ Voor de jaren 2010 t/m 2013 wordt in de jaarverslagen geen onderscheid gemaakt tussen de soorten sancties. Er wordt alleen vermeld dat een bestuurlijke maatregel is opgelegd.

Meldingen gedaan door meldingsplichtigen

Tabel 6.7 geeft een overzicht van het totaal aantal onder toezicht van BTW staande instellingen en ondernemingen die ongebruikelijke transacties hebben gemeld aan FIU-Nederland over de periode 2011 tot en met 2016.⁶⁴

Tabel 6.7 Aantal BTW instellingen dat ongebruikelijke transacties heeft gemeld aan FIU-NL

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Domicilieverlener	-	-	-	7	7	5
Handelaar - edelstenen	25	40	42	35	28	30
Handelaar - kunst en antiek	2	1	5	4	2	3
Handelaar - vaartuigen	22	21	26	26	22	28
Handelaar - voertuigen	512	471	534	513	493	506
Handelaar - Goederen overig	11	22	20	14	13	20
Makelaar onroerend goed	6	23	34	32	49	83
Pandhuis	-	-	2	1	3	2
Taxateur	-	-	-	2	3	6
Totaal	578	578	663	627	613	678

Bron: FIU-Nederland

Wanneer het aantal instellingen dat heeft gemeld, wordt vergeleken met het aantal instellingen dat meldingsplichtig is, valt af te lezen dat slechts een klein gedeelte meldt. Echter, er kan niet worden vastgesteld of hier sprake is van onvoldoende compliance of van een gering witwasrisico in de betrokken sectoren.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal meldingen uitgesplit naar categorie meldingsplichtige. In een aantal categorieën is een duidelijke stijging in het aantal meldingen waarneembaar, met name handelaren in voertuigen en handelaren in edelstenen lijken relatief veel ongebruikelijke transacties te melden. Andere categorieën lijken weinig te melden, met name taxateurs, domicilieverleners en handelaren in kunst en antiek.

Tabel 6.8 Aantal gemelde ongebruikelijke transacties gemeld bij FIU-Nederland

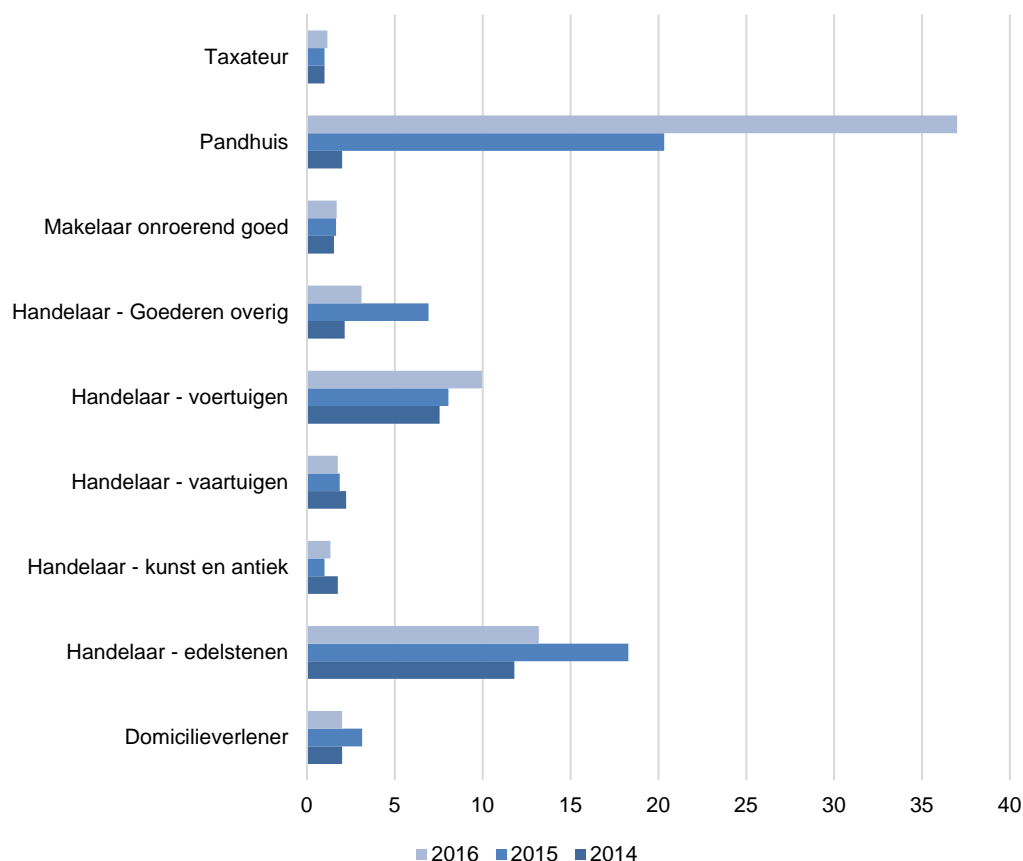
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Domicilieverlener	-	-	-	-	14	22	10
Handelaar - edelstenen	32	99	798	785	413	512	396
Handelaar - kunst en antiek	7	2	1	8	7	2	4
Handelaar - vaartuigen	86	39	37	62	58	41	49
Handelaar - voertuigen	4.078	3.750	4.334	4.501	3.871	3.969	5.041
Handelaar - Goederen overig	34	67	58	25	30	90	62
Makelaar onroerend goed	46	23	39	36	49	81	140
Pandhuis	-	-	-	11	2	61	74
Taxateur	-	-	-	-	2	3	7
Totaal	4.283	3.980	5.267	5.428	4.446	4.781	5.783

Bron: FIU-Nederland

Wanneer het aantal gemelde ongebruikelijke transacties vergeleken wordt met het aantal instellingen dat meldingen heeft gedaan (gemiddeld aantal meldingen per instelling) verschuift het beeld. Handelaren in edelstenen melden gemiddeld 15 meldingen per instelling. Een groep die relatief veel meldt, zijn de pandhuizen. In 2016 was het gemiddeld aantal meldingen per instelling 37.

⁶⁴ Voor 2010 zijn geen gegevens gevonden in de jaarverslagen van FIU-Nederland.

Figuur 6.1 Gemiddeld aantal meldingen per instelling (2014-2016)⁶⁵



Bron: Gebaseerd op FIU-Nederland

Tabel 6.9 geeft een overzicht van het aantal transacties van BTW-instellingen dat verdacht is verklaard. Met name 2016 laat een sterke stijging van het aantal verdachte transactie ten opzichte van het aantal ongebruikelijke transacties (38%).

Tabel 6.9 Aantal verdachte transacties als % van het aantal ongebruikelijke transacties bij instellingen onder toezicht van het BTW, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ongebruikelijk	4.203	3.957	5.228	5.381	4.379	4.614	5.552
Verdacht	422	481	261	577	565	288	2.100
%	10%	12%	5%	11%	13%	6%	38%

Bron: FIU-Nederland

Deze toename komt voort uit de extra meldingen bij handelaren in voertuigen in 2016 (Tabel 6.10). BTW heeft de laatste jaren het toezicht op de handelaren in voertuigen geïntensiveerd (in de vorm van extra controles en meer voorlichting). Mogelijk hebben deze extra inspanningen bijgedragen aan de toename in het aantal verdachte transacties.

⁶⁵ Het is niet mogelijk om de analyse voor een langere periode uit te voeren, wegen het ontbreken van de benodigde data.

Tabel 6.10 Aantal verdachte transacties

	2010	2011	201	2013	2014	2015	2016
Domicilieverlener	-	-	-	-	3	16	-
Handelaar - edelstenen	12	10	8	261	136	71	39
Handelaar - kunst en antiek	-	2	-	-	-	1	-
Handelaar - voertuigen	13	7	4	4	3	3	2
Handelaar - voertuigen	393	458	238	291	411	174	2.029
Handelaar - overig	2	2	-	4	-	1	-
Makelaar onroerend goed	2	2	11	17	8	6	16
Pandhuis	-	-	-	-	3	16	14
Taxateur	-	-	-	-	1	-	-
Totaal	422	481	261	577	565	288	2.100

Bron: FIU-Nederland

Conclusies

Activiteiten

De activiteiten van BTW zijn het uitvoeren van boekenonderzoeken, het geven van voorlichting en het aanbieden van een helpdesk. De groep onder toezicht gestelden is sinds 2011 uitgebreid, met de toevoeging van pandhuizen, taxateurs, bemiddelaars en domicilieverleners.

Risicotaxatie

De activiteiten van BTW zijn gebaseerd op risicotaxatie. Voor elk van de onder toezicht gestelde groepen is een branchecoördinator aangewezen die voor zijn of haar groep in kaart brengt wat de mogelijke risico's op witwassen zijn. Dit wordt gebaseerd op historische informatie en actuele informatie. Op basis van deze informatie wordt door de branchecoördinatoren bepaald welke groepen extra aandacht behoeven (boekenonderzoeken en voorlichting).

Resultaten

In de periode zijn 2.904 boekenonderzoeken uitgevoerd. Gemiddeld worden er 30 boekenonderzoeken per FTE uitgevoerd. Tijdens deze boekenonderzoeken werden in 46% van de gevallen een of meerdere omissies vastgesteld. De meeste omissies worden ten aanzien van het cliëntenonderzoek vastgesteld. Bij een derde van deze instellingen vindt het daaropvolgende jaar een hercontrole plaats. Bij gemiddeld 75% van de hercontroles worden geen omissies meer vastgesteld en houden meldingsplichtigen zich aan de Wwft-regels. In de overige 25% is wel sprake van een of meerdere omissies. Het aantal opgelegde sancties is gestegen van 22 in 2014 naar 65 in 2016.

Vergelijking met 2010-2013

Ten opzichte van de vorige periode is het aantal medewerkers belast met toezichthoudende taken afgenomen. In de periode 2010-2012 steeg het aantal FTE van 22 naar 39. Sinds 2013 daalt het aantal beschikbare FTE. Dit is van invloed op het aantal uitgevoerde onderzoeken.

Het aantal geconstateerde omissies tijdens de onderzoeken is gestegen van 19% in 2010 tot 47% in 2016. Het aantal hercontroles ligt in de periode hoger dan in de voorgaande periode. Het aantal vastgestelde omissies is eveneens gestegen. In de periode 2010-2013 lag het aantal hercontroles met omissies tussen de 16% en 25%. In de periode varieerde dit tussen de 26% en 39%. Het aantal opgelegde sancties is toegenomen in de jaren 2014-2016. In de periode 2010-2013 werden tussen de 12 en 31 sancties opgelegd. In de periode waren dit er 22 tot 65, waarbij sinds 2014 jaarlijks een stijging is te zien. BTW voert een bewust beleid om bestuursrechtelijke sanctionering een impuls te geven.

7 De Nederlandsche Bank

Rol en grondslag

De Nederlandsche Bank (DNB) houdt toezicht op financiële instellingen. Het integriteitstoezicht van DNB is wettelijk verankerd in de Wet financieel toezicht (Wft), de Wet ter voorkoming van witwassen en de financiering van terrorisme (Wwft), de Wet toezicht trustkantoren (Wtt) en de Sanctiewet. Het voorkomen van witwassen is onderdeel van dit integriteitstoezicht van DNB. De integriteitstoezichtwetgeving heeft als doel te zorgen dat er geen criminele geldstromen door de financiële sector lopen en te voorkomen dat het financiële stelsel gebruikt wordt voor onder andere witwassen van geld, de financiering van terrorisme en corruptie.

In het kader van de Wwft houdt DNB-toezicht op in totaal ongeveer 400 financiële instellingen: banken, levensverzekeraars, betaaldienstverleners, betaaldienstagenten, elektronische geldinstellingen, wisselinstellingen, trustkantoren, leasemaatschappijen en casino's (het toezicht op casino's is sinds 2016 belegd bij de Ksa).

Tabel 7.1 Aantal financiële instellingen en ondernemingen met een vergunning onder Wwft-toezicht van DNB

	Q4 2014	Q4 2017
Banken ⁶⁶	179	98
Levensverzekeraars	39	35
Betaalinstellingen	45	48
Trustkantoren	190	139
Totaal	453	320

Bronnen: Banken en levensverzekeraars overzicht statistiek op DNB.nl en voor betaalinstellingen de DNB ZBO verantwoording.

Doelstellingen

Het doel van het integriteitstoezicht is om het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector te bevorderen en om te voorkomen dat de financiële sector wordt gebruikt voor financieel economische criminaliteit, waaronder witwassen en terrorismefinanciering. DNB toetst of instellingen afdoende maatregelen hebben genomen om betrokkenheid bij financieel-economische criminaliteit te voorkomen. Daarbij houdt DNB onder meer toezicht op de twee hoofddoelstellingen uit de Wwft: het cliëntenonderzoek en de meldingsplicht.

Uitgangspunt is dat financiële instellingen zelf verantwoordelijkheid moeten nemen voor een integere bedrijfsvoering en het voldoen aan verplichtingen die voortkomen uit de Wwft.⁶⁷ DNB ziet erop toe of financiële instellingen beschikken over een adequate administratieve organisatie en interne controle ten aanzien van cliëntenonderzoek. De organisatie van een instelling moet dusdanig op peil zijn dat zij in staat is om cliëntenonderzoek te verrichten en dat medewerkers in staat zijn een ongebruikelijke transactie te herkennen en te melden aan de FIU-Nederland. DNB ziet erop toe dat de instellingen ook daadwerkelijk tot de uitvoering van het cliëntenonderzoek overgaan en in voorkomende gevallen melding maken van ongebruikelijke transacties.

⁶⁶ Instellingen die de activiteit leasing aanbieden hebben een vergunning als bank of verzekeraar. Het hoge aantal te banken in 2014 verklaren is doordat alle separate entiteiten van de Rabobank apart werden geteld.

⁶⁷ Zie: 'Toezicht Vooruitblik 2018' en 'Visie op Toezicht 2018 - 2022'.

Middelen

In 2014 heeft DNB het integriteitstoezicht gecentraliseerd binnen een nieuwe divisie Toezicht horizontale functies en integriteit (THI). THI heeft een expertfunctie wat betreft de besturing, het gedrag en de integriteit van financiële instellingen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de personele inzet en kosten in 2016. DNB heeft op het gebied van integriteitstoezicht op structurele basis 33,9 fte ingezet, begroot waren 52,5 fte.⁶⁸ In 2016 is een deel van het extra beschikbaar gestelde budget op tijdelijke basis ingevuld door middel van inhuur van externe expertise en interne detacheringen.

Tabel 7.2 DNB integriteitstoezicht: overzicht van de personele inzet en kosten in 2016

Indicator	
Inzet in FTE Realisatie 2016	33,9
Inzet in FTE Begroting 2016	52,5
Verschil	-18,6
Kosten in Miljoen € - Realisatie 2016	4,5
Budget in Miljoen € - Begroting 2016	7,4
Verschil	-2,9

Bron: DNB ZBO-verantwoording 2016.

Activiteiten

Het integriteitstoezicht in het kader van de Wwft bevat verschillende soorten activiteiten:

- Toetsing in het kader van markttoetreding van instellingen
- Het verrichten van thematisch onderzoek
- Het verrichten van incidentgedreven onderzoek
- Opvolging van de onderzoeken en handhaving
- Handhaving ten aanzien van illegale marktpartijen
- Het informeren van de sector en geven van voorlichting

Deze activiteiten worden hierna kort besproken.

Het toezicht door DNB is risicogebaseerd. De risico's worden op verschillende manieren geïdentificeerd:

- Aan de hand van een jaarlijkse uitvraag aan financiële instellingen wordt in kaart gebracht in hoeverre instellingen onderzoek verrichten naar mogelijke risico's, de risico's in kaart brengen en maatregelen nemen om integriteitsrisico's te verkleinen of weg te nemen. Risico's kunnen samenhangen met de geografische spreiding, klanten, producten en transacties. Op basis van de antwoorden stelt DNB per instelling een risicoprofiel op, dat mede als basis dient voor het integriteitstoezicht.
- Daarnaast heeft DNB binnen het integriteitstoezicht een intelligenceteam dat zich bezighoudt met de verzameling en analyse van signalen, trends en ontwikkelingen. Met deze trendanalyse worden per kwartaal de belangrijkste trends en risico's verzameld en gedeeld. Wekelijks worden de belangrijkste nieuwsberichten met betrekking tot integriteitsrisico's in de sector verzameld en verspreid.
- DNB neemt kennis van de risico's geïdentificeerd in (inter)nationale gremia, zoals de FATF.
- In het kader van data-analyse heeft DNB een specifieke benadering ten opzichte van de Money Transfer Organisaties (MTO's), waarbij met behulp van data-analyse wordt gekeken of er MTO's zijn die risicovolle transacties uitvoeren. Deze analyse is bedoeld voor de prioritering van het toezicht op deze sector.

⁶⁸ DNB Jaarverslag 2016.

Markttoetreding

Ondernemingen die willen toetreden tot de financiële markt hebben hiervoor meestal toestemming nodig, bijvoorbeeld in de vorm van een vergunning die bij DNB kan worden aangevraagd.⁶⁹ De plannen van nieuwe toetreders worden tijdens het vergunningsproces onder meer getoetst aan de wettelijke verplichtingen in het kader van de Wwft. Onderdeel van het vergunningsverleningsproces is het toetsen van de betrouwbaarheid en geschiktheid van bestuurders en commissarissen. DNB toetst of (beoogd) bestuurders en commissarissen geschikt zijn om hun functie te vervullen en of hun betrouwbaarheid buiten twijfel staat. Onderstaande tabel geeft het aantal getoetste beleidsbepalers in 2016 weer.

Tabel 7.3 Het aantal getoetste beleidsbepalers in 2016 (integriteitstoezicht)

	Aantal
Kredietinstellingen	258
Kredietinstellingen 2 ^e echelon	71
Verzekeraars	208
Verzekeraar 2 ^e echelon	72
Overige Wft	267
Pensioenfondsen	472
Betaalinstellingen ⁷⁰	88
Trustkantoren	144
Overige (waaronder BES instellingen en CCP)	41
Totaal	1.621
Positief	1.562
Positieve uitkomst met voorwaarden	13
Formeel negatief besluit	1
Ingetrokken aanvraag naar aanleiding van toetsing	40
Hertoetsing betrouwbaarheid en/of geschiktheid	5
Totaal	1.621
Positieve uitkomst in percentage	96%

Bron: DNB ZBO-verantwoording 2016.

Naast het verlenen van vergunningen geeft DNB ook verklaringen van geen bezwaar (vvgb's). Een vvgb is onder andere nodig voor het verwerven of vergroten van een gekwalificeerde deelneming met een omvang van 10% of meer in een financiële onderneming. In het kader van de uitgifte van vvgb's door DNB wordt onder andere de betrouwbaarheid van personen getoetst.⁷¹

Thematisch onderzoek

Thema-onderzoeken omvatten ongeveer de helft van de taken van het integriteitstoezicht. Dit type onderzoek vindt sinds 2011 plaats. De thema's worden geselecteerd op basis van relevante ontwikkelingen in de financiële sector en de belangrijkste risico's die DNB daarbij identificeert. In een thema-onderzoek wordt een selectie van instellingen betrokken, waarbij het aantal varieert naar gelang het specifieke thema.

In het kader van het integriteitstoezicht hebben in de jaren 2014, 2015 en 2016 de volgende themaonderzoeken plaatsgevonden:

⁶⁹ Per 1 januari 2017 worden bepaalde bevoegdheden ten aanzien van significante instellingen beschouwd als ECB-bevoegdheid, een voorbeeld hiervan is de verklaring van geen bezwaar.

⁷⁰ Waaronder financiële holding, afwikkelonderneming, BoBi's, clearingsinstellingen en PPI's.

⁷¹ Per 1 januari 2017 worden bepaalde bevoegdheden ten aanzien van significante bancaire instellingen beschouwd als ECB-bevoegdheid, een voorbeeld hiervan is de verklaring van geen bezwaar.

- In 2014 was een van de benoemde centrale thema's: 'de financiële sector heeft een sterke reputatie en geniet het vertrouwen van de consument'. Voor wat betreft het integriteitstoezicht leidde dit tot de volgende drie thema-onderzoeken: (1) belangenverstrengeling, (2) transacties met hoge risicolanden en (3) nieuwe betaalmethoden.⁷²
- 'De Nederlandse financiële sector handelt integer en transparant' was een van de centrale thema's in 2015. Hieruit vloeiden de volgende negen themaonderzoeken voort: (1) integriteitsrisicobeheersing, (2) terrorismefinanciering, (2) sancties, (3) corruptie, (4) belangenverstrengeling, (5) AML/CFT hoge risico-activiteiten, (6) fiscaliteit, (7) manipulatie van benchmarks, (8) informatiebeveiliging en cybercrime, en (9) transparantie.⁷³
- In 2016 is het volgende thema benoemd: 'de Nederlandse financiële sector handelt integer en transparant, waarmee zij bijdraagt aan het vertrouwen in de sector'. Dit resulteerde tot de volgende thema-onderzoeken: (1) systematische integriteitsrisicoanalyse (SIRA), (2) kwaliteit transactiemonitoring, (3) witwasrisico's verbonden aan handelsfinanciering, (4) betrokkenheid van trustkantoren bij witwasrisico's verbonden aan de voetbalsport en (5) betrokkenheid van financiële instellingen bij het faciliteren van agressieve belastingplanning en klantanonimiteit.⁷⁴

De thema-onderzoeken kunnen zowel 'risico-identificerend' als 'risico-mitigerend' zijn. De risico-identificerende onderzoeken zijn bedoeld om beter zicht te krijgen op mogelijke risico's (meestal off-site). Risico-mitigerende onderzoeken zien op de beheersing van specifieke risico's en vinden on-site plaats. Tabel 7.4 geeft een overzicht van het aantal thema-onderzoeken in de jaren 2010 tot en met 2016.

Tabel 7.4 Aantal witwas-gerelateerde themaonderzoeken door DNB, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal Wwft thema's	3	1	3	8	5	3	6
Aantal onderzochte instellingen:	29	7	17	76	58	194	145
Waarvan on-site					24	5	49
Waarvan off-site					34	188	96
Incident-gedreven onderzoeken ⁷⁵					20	26	29
Probleemdossiers ⁷⁶					19	12	13

Bronnen: Decide (2010-2013), DNB (2014-2016). DNB doet ook themaonderzoeken in relatie tot bijvoorbeeld belangenverstrengeling en terrorismefinanciering. Hierbij kunnen witwasrisico's ook een rol spelen.

Incident-gedreven onderzoek

Naast thema-onderzoeken vinden er ook incident gedreven onderzoeken plaats. Incident gedreven onderzoeken kunnen worden gevoerd naar aanleiding van officiële incidentmeldingen door instellingen, maar ook naar aanleiding van bijvoorbeeld mediaberichten, 'leaks' of klokkenluidersmeldingen. Ten aanzien van klokkenluidersmeldingen is per 1 januari 2016 door DNB het Meldpunt Misstanden gelanceerd.⁷⁷

Incidenten bij financiële instellingen hebben de afgelopen jaren geleid tot onderzoeken en interventies, onder andere naar aanleiding van gebreken in sanctiescreening en transactiemonitoring, het niet (tijdig) melden van ongebruikelijke transacties en betrokkenheid bij witwaspraktijken en corruptie van cliënten. Deze incidentonderzoeken variëren in ernst en kunnen zowel on-site als off-site hebben plaatsgevonden. Daarnaast hebben de incidentonderzoeken

⁷² Thema's DNB-toezicht 2014.

⁷³ Thema's DNB-toezicht 2015. Informatiebeveiliging en cybercrime, en transparantie zijn geen thema's die onder de noemer integriteitstoezicht zijn uitgevoerd.

⁷⁴ DNB ZBO-verantwoording 2016.

⁷⁵ Volgens eigen opgave van DNB zijn over de jaren 2010 tot en met 2013 onvolledig.

⁷⁶ Volgens eigen opgave van DNB zijn over de jaren 2010 tot en met 2013 onvolledig.

⁷⁷ DNB Meldpunt Misstanden: <https://www.dnb.nl/over-dnb/contact-en-route/misstanden-melden/meldpunt-misstanden/index.jsp>.

verschillende grondslagen zoals Wwft, Wft, SW en Wtt. Cross-sectoraal hebben er in het kader van het brede integriteitstoezicht in 2014 20 incidentgedreven onderzoeken plaatsgevonden, 26 incidentgedreven onderzoeken in 2015 en in 2016 hebben er 29 incidentgedreven onderzoeken plaatsgevonden.

Opvolging onderzoeken en handhaving

Een gebeurtenis, een reeks van gebeurtenissen of resultaten van een onderzoek bij een instelling kunnen als 'probleemdossier' worden aangemerkt. Dit houdt in dat intensieve monitoring plaatsvindt.⁷⁸ In de periode van januari 2014 tot en met oktober 2017 zijn er in totaal 52 integriteitsprobleemdossiers geregistreerd. Naar aanleiding van de onderzoeken en bevindingen vinden er validatie-onderzoeken plaats om in kaart te brengen in hoeverre instellingen eventuele tekortkomingen hebben opgelost.

De handhavinginstrumenten van DNB zijn trapsgewijs opgebouwd: variërende van informele maatregelen (normoverdragende gesprekken en waarschuwingsbrieven), formele maatregelen, (zoals aanwijzingen, last onder dwangsom, bestuurlijke boete, aangifte bij het OM) tot het intrekken van de vergunning.

In 2016 heeft DNB het toezicht op de trustsector geïntensiveerd naar aanleiding van geconstateerde integriteitsrisico's. Naar aanleiding van deze constatering heeft het ministerie van Financiën een voorstel gedaan tot het herzien van de Wet toezicht trustkantoren (Wtt). De herziening moet leiden tot een hoger professioneel niveau van bedrijfsvoering, waarbij inherente integriteitsrisico's worden ingeperkt. In het kader van het geïntensiveerde toezicht is de trustsector onderwerp geweest van diverse integriteitsonderzoeken, daarnaast heeft DNB een seminar georganiseerd en hebben er rondetafelgesprekken plaatsgevonden.

Handhaving ten aanzien van illegale marktpartijen

Daarnaast doet DNB-onderzoek naar ondernemingen die financiële diensten aanbieden zonder vergunning en derhalve illegaal opereren. Dit gebeurt onder meer op basis van signalen uit de markt. DNB heeft in de periode van 2014 tot en met november 2017, 127 van dergelijke signalen onderzocht. Ter illustratie: in het najaar van 2014 heeft DNB samen met de politie en andere ketenpartners onderzoek gedaan bij personen van wie werd vermoed dat zij zonder vergunning geld transfereren van en naar het buitenland.⁷⁹ Acht onderzoeken ter plaatse hebben geleid tot de vaststelling van vier overtredingen.

Communicatie en guidance

Communicatie is een belangrijk element om onder de aandacht brengen wat van instellingen wordt verwacht. DNB is regelmatig aanwezig op bijeenkomsten van en met de sector. Daarnaast organiseert DNB zowel nationaal als internationaal seminars, presentaties en workshops over het integriteitstoezicht bij onder andere brancheverenigingen, het FEC, en universiteiten. Een voorbeeld hiervan zijn de rondetafel-bijeenkomsten inzake de guidance transactiemonitoring in 2016. Ook heeft DNB diverse guidance documenten gepubliceerd, zoals de guidance transactiemonitoring voor trustkantoren, banken en money transfer organisaties. Ook worden de onder toezicht gestelden geïnformeerd over integriteitstoezicht middels nieuwsbrieven.

Samenwerking

Nationaal werkt DNB samen met verschillende partners, waaronder het FEC. Ter voorkoming van ongeoorloofde samenloop van bestuurlijke of strafrechtelijke sancties tegen overtredingen vindt er

⁷⁸ FOCUS! <http://www.toezicht.dnb.nl/4/2/14/50-225810.jsp>. Dit betreft soms ook protocoldossiers, een protocoldossier is een verder geëscaleerde vorm van een probleem dossier.

⁷⁹ <https://www.dnb.nl/nieuws/dnb-nieuwsbrieven/nieuwsbrief-betaalinstellingen/nieuwsbrief-betaalinstellingen-januari-2015/index.jsp>.

afstemming plaats met het OM en de Belastingdienst/FIOD.⁸⁰ Internationaal werkt DNB onder meer samen in het kader van de FATF, het Europese Anti-Money Laundering Committee (gericht op het faciliteren van Europese beleidssamenwerking op het gebied van witwassen en terrorisme-financiering), de Financial Crime Task Force (FCTF, van de International Association of Insurance Supervisors (IAIS) werkt aan richtsnoeren en papers gericht op de aanpak van witwassen en terrorismefinanciering ten behoeve van de verzekeringssector) en de Anti-Money Laundering expert Group (AMLEG, van de Basel Committee of Banking Supervisors werkt aan richtsnoeren en papers voor de bankensector).

Resultaten

Preventie

Het integriteittoezicht van DNB is in eerste instantie preventief van aard. Zo wordt van financiële instellingen verwacht dat zij op basis van geïdentificeerde risico's, beleid opstellen en maatregelen nemen om de risico's te beheersen: een zogenaamde 'Systematische Integriteit Risico Analyse' (SIRA). In 2015 heeft DNB, verdeeld over 5 sectoren (banken, trustkantoren, verzekeraars, betaalinstanties en pensioenfondsen), SIRA's beoordeeld (het aantal wordt niet gepubliceerd). Hierin is 15% als voldoende beoordeeld en 70% als matig of slecht. 15% van de instellingen beschikt niet over een integriteitrisicoanalyse. Bij een opvolging in 2016 scoorde 62% voldoende of goed, 26% 'matig' en 12% onvoldoende. De instellingen in de categorie 'matig' zijn verzocht om de geconstateerde tekortkomen weg te nemen en dit schriftelijk aan DNB te bevestigen. Bij de instellingen die 'onvoldoende' scoorden is een formele maatregel opgelegd.

Interventies

Veel overtredingen van de Wwft worden informeel afgedaan met een normoverdragend gesprek of een (waarschuwing)brief. Zo heeft DNB in 2016 naar aanleiding van de thema-onderzoeken de volgende informele maatregelen toegepast: 6 normoverdragende gesprekken, 7 plannen van aanpak, 13 brieven met instructies voor herstel en 12 managementverklaringen.⁸¹

Daarnaast kan DNB formele maatregelen nemen. Tabel 7.5 laat zien dat het aantal formele maatregelen in de jaren 2014 tot en met 2016 is toegenomen ten opzichte van de periode 2010 tot en met 2013.

Tabel 7.5 Aantal formele maatregelen op grond van de Wwft en de Wft met betrekking tot witwassen door DNB, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aanwijzing	2	0	2	6	5	6	1
Boete	1	0	1	8	8	10	5
Last onder dwangsom	0	0	1	1	0	2	6
Aangifte OM	0	0	0	2	1	1	0
Totaal	3	0	4	17	14	19	12

Bron: DNB (2014-2016), Decide (2010 -2013).

⁸⁰ Convenant ter voorkoming van ongeoorloofde samenloop van bestuurlijke en strafrechtelijke sancties, Staatscourant, jaargang 2009, nr. 9.

⁸¹ Een normoverdragend gesprek is een gesprek met de verantwoordelijke beleidsbepalers om aan te geven wat de (wettelijke) normen zijn en waar de instelling aan zou moeten voldoen. Een plan van aanpak is een verzoek aan de verantwoordelijke beleidsbepalers om een plan op te stellen om geconstateerd verzuim of overschreden normen te herstellen. Een management verklaring is een getekende verklaring van het management waarbij zij zich committeren aan een bepaalde doelstelling. Bijvoorbeeld de doelstelling om bepaald verzuim te herstellen.

Aantal melders

Tabel 7.6 laat zien dat het aantal instellingen onder toezicht van DNB die ongebruikelijke transacties hebben gemeld aan de FIU-Nederland, is verdubbeld sinds 2010. Deze stijging was met name te danken aan de trustkantoren, waarvan het aantal melders is gestegen van 7 in 2010 naar 50 in 2016. Ook bij de banken en de payment service providers is het aantal melders gestegen.

Tabel 7.6 Aantal instellingen (onder toezicht van DNB) die ongebruikelijke transacties hebben gemeld aan FIU-Nederland

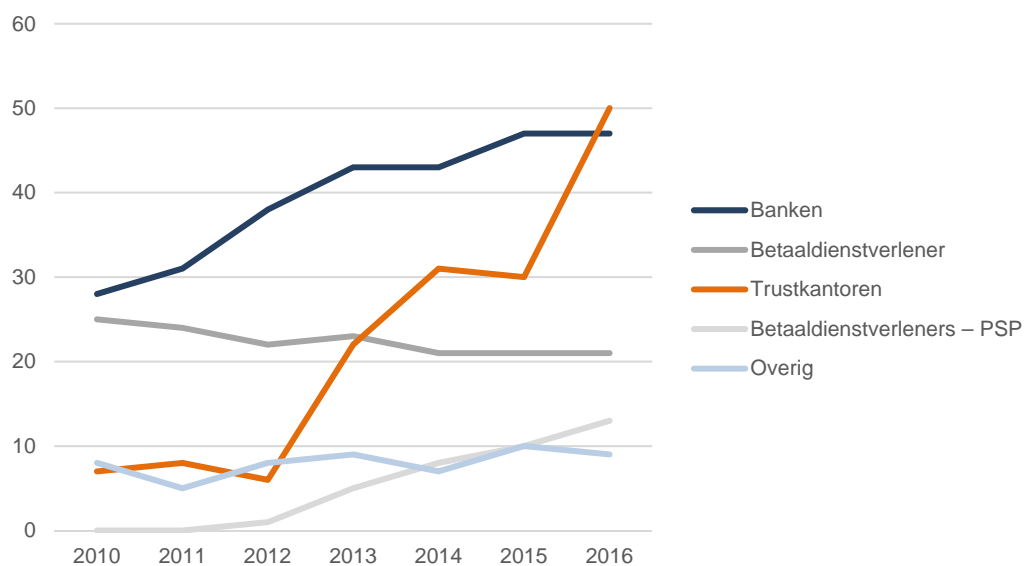
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Banken	28	31	38	43	43	47	47
Betaaldienstverlener*	25	24	22	23	21	21	21
Betaaldienstverleners – PSP**	0	0	1	5	8	10	13
Creditcard maatschappijen	5	4	5	5	5	7	6
Levensverzekeraars	2	0	2	3	1	2	2
Casino's	1	1	1	1	1	1	1
Trustkantoren	7	8	6	22	31	30	50
Totaal	68	68	75	102	110	118	140

Bron: FIU-Nederland, Jaaroverzicht 2012, 2014, 2016.

* Betaaldienstverleners = geldtransactiekantoren = wisselinstellingen; ** PSP = payment service provider

Trustkantoren zijn meer gaan melden: er kwamen meer melders (Tabel 7.6, Figuur 7.1) en er waren meer meldingen:

Figuur 7.1 Aantal melders (instellingen onder DNB-toezicht)



Ongebruikelijke transacties

De onderstaande tabellen laten zien dat het aantal ongebruikelijke transacties (exclusief transacties gerelateerd aan money transfers) van instellingen onder toezicht van DNB sinds 2014 zijn gestegen. De toename is met name terug te voeren op een stijging van meldingen van betaaldienstverleners en creditcardmaatschappijen,

Tabel 7.7 Aantal ongebruikelijke transacties (exclusief money transfers)

Branche	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Banken	8.794	6.469	4.882	7.072	7.355	7.587	8.836
Betaaldienstverlener*	1.758	2.915	5.155	6.310	3.899	5.271	21.706
Betaaldienstverlener – PSP**	0	0	1	186	462	7.040	11.163
Creditcardmaatschappijen	1.316	1.444	1.474	1.435	1.597	3.968	14.694
Levensverzekeraars	2	0	13	13	2	6	2
Casino's	1.671	1.734	980	1.539	2.196	2.364	2.666
Trustkantoren	-	-	38	88	201	148	260
Totaal	13.541	12.562	12.543	16.643	15.712	26.384	59.327

Bron: FIU-Nederland, Jaaroverzicht 2012, 2014, 2016.

* Betaaldienstverleners = geldtransactiekantoren = wisselinstellingen; ** PSP = payment service provider

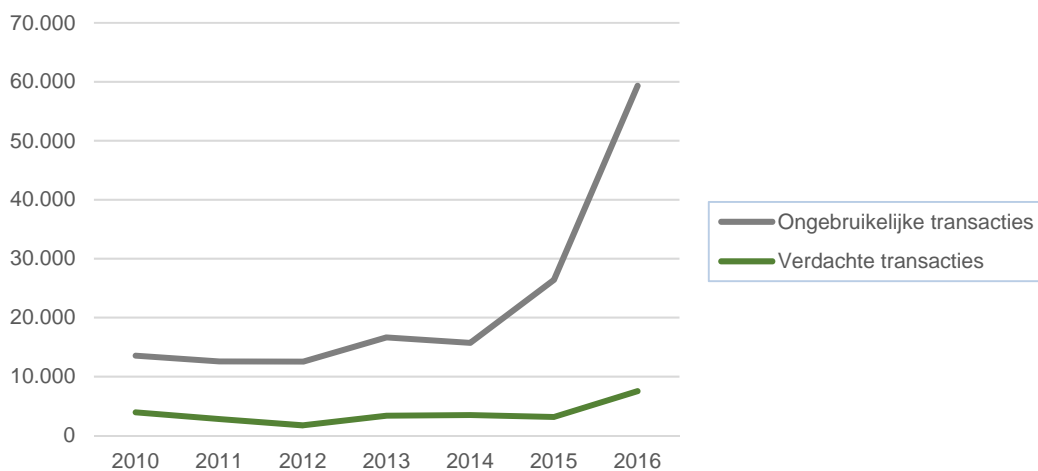
Tabel 7.8 Aantal verdachte transacties (exclusief money transfers)

Branche	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Banken	3.169	1.648	788	1.403	1.511	1.637	1.967
Betaaldienstverlener*	409	683	731	1.727	1.432	917	4.947
Betaaldienstverlener – PSP**	0	0	1	9	13	71	72
Creditcard maatschappijen	71	114	23	21	53	183	124
Levensverzekeraars	2	0	1	8	0	3	0
Casino's	303	354	182	144	322	275	360
Trustkantoren	0	3	10	55	149	77	60
Totaal	3.954	2.802	1736	3.367	3.480	3.163	7.530

Bron: FIU-Nederland, Jaaroverzicht 2012, 2014, 2016.

* Betaaldienstverleners = geldtransactiekantoren = wisselinstellingen; ** PSP = payment service provider

Figuur 7.2 Ongebruikelijke en verdachte transacties (exclusief money transfers)



Verdachte transacties

Het aantal verdachte transacties van instellingen onder toezicht van DNB laten eveneens over de laatste jaren een stijging zien:

Tabel 7.9 Aantal ongebruikelijke transacties: money transfers

Branche	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Banken	11.897	12.830	11.511	11.150	7.341	3.464	4.763
Betaaldienstverlener*	162.521	132.799	172.305	160.374	230.090	270.067	338.528
Betaaldienstverlener – PSP**	-	-	-	-	0	0	1.152
Totaal	174.418	145.629	183.816	171.524	237.431	273.531	344.443

Bron: FIU-Nederland, Jaaroverzicht 2012, 2014, 2016.

* Betaaldienstverleners = geldtransactiekantoren = wisselinstellingen; ** PSP = payment service provider

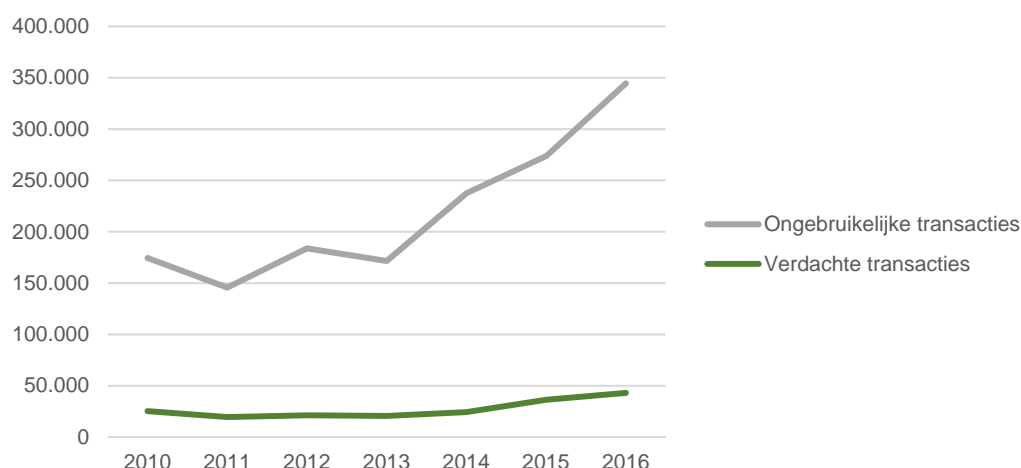
Tabel 7.10 Aantal verdachte transacties: money transfers

Branche	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Banken	6.563	4.069	2.228	1.060	578	484	294
Betaaldienstverlener*	18.807	15.502	19.023	19.604	23.758	35.979	42.828
Betaaldienstverlener – PSP**	0	0	0	0	0	0	0
Totaal	25.370	19.571	21.251	20.664	24.336	36.463	43.122

Bron: FIU-Nederland, Jaaroverzicht 2012, 2014, 2016.

* Betaaldienstverleners = geldtransactiekantoren = wisselinstellingen; ** PSP = payment service provider

Figuur 7.3 Money transfers: ongebruikelijke en verdachte transacties



Conclusies

Activiteiten

Het DNB-toezicht in het kader van het anti-witwasbeleid maakt deel uit van het bredere integriteitstoezicht door DNB. Het doel van het integriteitstoezicht is om het vertrouwen in de Nederlandse financiële sector te bevorderen. Het integriteitstoezicht is verankerd in de Wft, de Wwft, Wtt en de Sw. DNB heeft het voorkomen van het (onbedoeld) faciliteren van witwassen, terrorismefinanciering of overtredingen van de sanctieregelgeving, geïdentificeerd als één van de risico's en uitdagingen voor de financiële sector voor de komende jaren. In de Visie op Toezicht 2014-2018 is integriteit aangewezen als één van de vier speerpunten van het toezicht door DNB.

De capaciteit voor het integriteitstoezicht is gestegen naar meer dan 40 FTE. Het geven van voorlichting en guidance is en blijft een belangrijk onderdeel van het Wwft-toezicht door DNB. Het aantal thematische onderzoeken, incident gedreven onderzoeken en risicogebaseerde onderzoeken dat DNB specifiek in het kader van de Wwft heeft verricht, is de afgelopen jaren min

of meer stabiel gebleven. Het aantal onderzochte instellingen is sterk toegenomen. Van 129 in de vierjaars-periode 2010-2013 (33 per jaar gemiddeld) naar 397 in de driejaars-periode 2014-2016 (132 per jaar gemiddeld).

Risicotaxatie

DNB onderzoeken zijn risico-gebaseerd. Risicovolle instellingen krijgen meer toezichtaandacht. Actuele en opkomende (cross-)sectorale integriteitsrisico's krijgen een thematische aanpak. Risico's worden geïdentificeerd op basis van onderzoek binnen instellingen, en op basis van externe trendanalyses.

Resultaten

Indien tekortkomingen worden geconstateerd past DNB soms informele maatregelen toe, zoals het sturen van brieven met instructies voor herstel, het voeren van normoverdragende gesprekken. Het aantal formele sancties in de periode 2014-2016 (aanwijzing, boete, last onder dwangsom, aangifte bij het OM) schommelt. In 2016 bedroeg dit aantal 12.

Wat betreft het meldgedrag van de instellingen onder toezicht van DNB, valt op dat zowel het aantal meldende instellingen als het aantal meldingen sinds 2010 een stijgende lijn vertoont - behoudens incidentele gebeurtenissen, die het beeld van jaar tot jaar kunnen vertekenen. Wat opvalt is de toename van de meldingen van de trustsector en de meldingen van betaaldienstverleners. Het aantal meldingen door banken, traditioneel de grootste meldgroep (exclusief money transfers) is sinds 2010 stabiel gebleven.

Vergelijking met 2010-2013

Het aantal formele maatregelen opgelegd door DNB is de laatste jaren sterk toegenomen ten opzichte van 2010-2013. In de (vierjaars-periode) periode 2010-2013 waren dat er in totaal 27. In de (driejaars-periode) 2014-2016 legde DNB in totaal 45 formele maatregelen op.

Het aantal instellingen onder toezicht van DNB dat meldingen heeft gedaan aan FIU-Nederland is sinds 2011 elk jaar gestegen: van 68 in 2010 en 2011, naar 103 in 2013 en 140 in 2016 (Tabel 7.4). Deze stijging was te danken aan een toename van het aantal meldende banken en een sterke toename van het aantal meldende trustkantoren. Het aantal ongebruikelijke transacties, exclusief money transfers is in de periode 2014-2016 bijna verdubbeld ten opzichte van de periode 2010-2013. Ook het aantal meldingen van money transfers is de laatste jaren sterk gestegen.

Tabel 7.11 **Vergelijking DNB-toezicht en resultaten 2014-2016 met 2010-2013**

	2010-2013 Totaal over vier jaar	2014-2016 Totaal over drie jaar
Aantal Wwft-thema's	15	14
Aantal onderzochte instellingen	129	397
Aantal formele maatregelen	27	45
Aantal ongebruikelijke transacties: exclusief money transfers	55.289	101.423
Aantal ongebruikelijke transacties: money transfers	675.387	855.405
Aantal verdachte transacties: exclusief money transfers	11.859	14.173
Aantal verdachte transacties: money transfers	86.856	103.921

Bronnen; Tabel 7.5 - 7.10

8 Kansspelautoriteit

Rol en grondslag

Sinds 1 januari 2016 is de Kansspelautoriteit (Ksa) belast met het Wwft-toezicht op de casino's. Voor 1 januari 2016 stonden casino's onder toezicht van DNB. Opgemerkt moet worden dat niet alle aanbieders van kansspelen in Nederland onder de Wwft vallen en dus onder toezicht van de Ksa staan. Tot op heden valt alleen Holland Casino met zijn 14 vestigingen onder de Wwft. Alle andere aanbieders van kansspelen of aanbieders van kansspelen op afstand vallen op dit moment buiten het bereik van de Wwft. Hiermee vallen dus ook de aanbieders van kansspelautomaten en loterijen buiten het Wwft-toezicht.⁸²

De vierde anti-witwasrichtlijn biedt de mogelijkheid het aantal aanbieders van kansspelen dat onder Wwft-toezicht staat uit te breiden. Gevolg van de mogelijke uitbreiding zou zijn dat alle aanbieders van kansspelen (zowel op fysieke locaties als op afstand) onder toezicht van de Ksa zouden komen te vallen. In mei 2017 is door het ministerie van Financiën bekend gemaakt dat deze uitbreiding voorlopig achterwege blijft, omdat deze groepen weinig risico lopen om gebruikt te worden voor witwasactiviteiten.⁸³

Wanneer blijkt dat andere aanbieders van kansspelen een verhoogd risico lopen om gebruikt te worden voor witwasactiviteiten kan het ministerie besluiten om de nu gegunde vrijstelling gedeeltelijk of geheel in te trekken en deze aanbieders alsnog onder Wwft-toezicht te stellen.

Doelstellingen

Het toezicht van de Ksa met betrekking tot de Wwft is met name gericht op het voorkomen dat ondernemingen bewust of onbewust betrokken raken bij het witwassen van geld. De autoriteit houdt toezicht op de twee hoofdoelstellingen uit de Wwft: het cliëntenonderzoek en de meldplicht.

Middelen

In 2016 waren 69 FTE werkzaam bij de Ksa. 13 FTE waren werkzaam op de afdeling 'Toezicht en aanbieder'. Deze afdeling is onder meer belast met het toezicht op de Wwft. Het Wwft-toezicht is niet de enige taak van deze afdeling, dus er kan niet geconcludeerd worden dat 13 FTE zich uitsluitend met de witwasbestrijding bezighoudt.

De Ksa heeft geen specifieke budgetten beschikbaar voor de preventie en bestrijding van witwassen. De autoriteit kan deelnemen aan specifiek projecten, maar de kosten voor dergelijke projecten komen uit het reguliere jaarbudget. Dit betekent dat wanneer meer focus komt te liggen op het Wwft-toezicht of de witwasbestrijding in het algemeen dit budgettaire ten koste kan gaan van andere activiteiten, zoals voorlichtingscampagnes ten aanzien van gokverslavingen.

Activiteiten

2016 stond met name in het teken van de overdracht van het Wwft-toezicht van DNB naar de Ksa. Om te zorgen dat de Ksa het toezicht efficiënt kan uitvoeren is actief kennis overgedragen, zijn medewerkers van beide instellingen gezamenlijk op toezichtsbezoek geweest, hebben

⁸² Aanbieders die niet onder toezicht gesteld zijn, zijn (overeenkomstig de Wet op de Kansspelen): goede doelen loterijen, aanbieders van winkelweekacties, aanbieders van kleine kansspelen, de Staatsloterij, de Instantloterij, aanbieders van sportprijsvragen, totalisators, De Lotto, eenieder die kansspelautomaten aanwezig heeft en exploitanten van speelautomaten.

⁸³ <https://www.kansspelautoriteit.nl/nieuws/alle-nieuwsberichten/2017/mei/vrijstelling-wwft-vo/>.

medewerkers van de Ksa enkele filialen van Holland Casino bezocht en informatie ingewonnen.⁸⁴ Vanaf 2017 voert de Ksa de onderzoeken zelfstandig uit.

De Ksa is actief betrokken bij een aantal netwerken en overlegorganen. De belangrijkste overleggen waar de Ksa aan deelneemt zijn het Wwft-toezichthouderoverleg en de Commissie Meldplicht.⁸⁵

Resultaten

Zoals hierboven aangegeven is het Wwft-toezicht voor casino's per 1 januari 2016 overgegaan van DNB naar de Ksa. De Ksa oefent het toezicht effectief sinds 2017 uit (het bezoeken van Holland Casino). Als gevolg hiervan zijn er voor de onderzoeksperiode van de monitor geen gegevens beschikbaar over de door de Ksa uitgevoerde inspecties.⁸⁶

Op basis van de jaarverslagen van FIU-Nederland kan inzicht worden verkregen in het aantal meldingen dat vanuit de kanspelsector wordt gedaan. Zoals onderstaande tabel laat zien is het aantal meldingen uitgedrukt als ongebruikelijke transacties in de onderzoeksperiode gestegen. Gemiddeld worden er jaarlijks bijna 1.900 meldingen gedaan. Hiervan wordt gemiddeld 15% verdacht verklaard.

Tabel 8.1 Holland Casino: ongebruikelijke en verdachte transacties

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ongebruikelijke transacties	1.671	1.734	980	1.539	2.196	2.364	2.666
Verdachte transacties	303	354	182	144	322	275	360
VT als % OT	18%	20%	16,5%	9%	15%	12%	13,5%

Bron: Jaarverslagen FIU-Nederland

Conclusies

Activiteiten

De Ksa is een nieuwe toezichthouder die pas sinds januari 2016 belast is met het toezicht op de casino's. Het jaar 2016 heeft voornamelijk in het teken gestaan van de overdracht van toezichthoudende taken van DNB naar de Ksa. Daarnaast heeft de Ksa zich beziggehouden met het bekend raken met de toezichthoudende activiteiten.

Tot op heden valt alleen Holland Casino onder het toezicht van de Wwft. Andere instellingen, onder meer loterijen en aanbieders van kleinere kansspelen, zijn vooralsnog niet aangemerkt als Wwft-instellingen. Het toezicht op de kansspelmarkt blijft daarmee vooralsnog beperkt.

Risicotaxatie

Bij het bezoeken en controleren van diverse filialen van Holland Casino zal de Ksa gebruik maken van een risicotaxatie. Hoe deze er precies uit zal zien is nog niet bekend.

Resultaten en vergelijking met 2010-2013

Omdat de Ksa een nieuwe toezichthouder is, is het niet mogelijk om resultaten van de gehouden activiteiten te presenteren. Daarnaast is het niet mogelijk om aan te geven wat de effecten van dit meer gespecialiseerde toezicht zijn. In een volgende monitor kunnen dergelijke resultaten en effecten worden opgenomen.

⁸⁴ Institute for Management Research (2017), 'Kansen begrensd: Evaluatie van de Ksa 2012 – 2016'.

⁸⁵ Ksa (2017), 'Jaarverslag 2016'.

⁸⁶ Institute for Management Research (2017), 'Kansen begrensd: Evaluatie van de Ksa 2012 – 2016'.

9 Nederlandse Orde van Advocaten

Rol en grondslag

De wetten en regels ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme zijn sinds 1 juni 2003 ook van toepassing op de advocatuur.⁸⁷ Sinds die datum zijn advocaten verplicht cliëntenonderzoek uit te voeren en ongebruikelijke transacties te melden bij FIU-Nederland.

Op grond van artikel 35 van de huidige Wwft, zijn advocaten en hun medewerkers die zogenaamde 'Wwft-diensten' verlenen, verplicht een cliëntenonderzoek te starten en (voorgenomen) ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. 'Wwft-diensten' zijn diensten die onder de Wwft vallen, zoals advisering over het aan- en verkopen van ondernemingen, het oprichten en beheren van vennootschappen en rechtspersonen en het beheren van geld.⁸⁸ Alle andere diensten, waaronder het optreden in procedures, vallen buiten de Wwft. Daarnaast geldt de verplichting voor advocaten om kennis te hebben over de Wwft en zichzelf en hun medewerkers op te leiden om aan Wwft verplichtingen te kunnen voldoen.

Op 1 januari 2013 is de Wwft op een aantal punten aangescherpt. Hierbij is de reikwijdte van de Wwft voor advocaten uitgebreid en zijn de eisen waar het cliëntenonderzoek aan dient te voldoen uitgebreid.

De Wwft geldt voor alle in Nederland ingeschreven advocaten (ruim 17.000) bij ruim 5.000 advocatenkantoren voor zover zij Wwft-diensten verlenen. In de CCV⁸⁹ over 2014 hebben 7.814 advocaten, verdeeld over 1.026 kantoren aangegeven Wwft-diensten te verlenen. Dit betekent dat ongeveer 45 procent van de advocaten structureel of incidenteel Wwft-diensten verleent.⁹⁰

Het Bureau Financieel Toezicht was tot 31 december 2014 toezichthouder op naleving van de Wwft door advocaten. Het toezicht op de advocatuur vond na invoering van de Wwft in 2008, aanvankelijk plaats door audits, en, vanaf 2009, door de jaarlijkse CCV-opgave. Het toezicht op advocaten wordt echter bemoeilijk door het verschoningsrecht, waardoor advocaten informatie van hun cliënten niet met derden hoeven te delen. Om die reden is het toezicht sinds 1 januari 2015 belegd bij de lokale deken van de 11 arrondissementen in Nederland. De lokale deken worden hierbij ondersteund door de unit Financieel Toezicht Advocatuur (unit FTA) van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA).⁹¹

⁸⁷ Destijds de Wet identificatie bij dienstverlening (WID) en Wet Melding Ongebruikelijke transacties (Wet MOT). Sinds 1 augustus 2008 vervangen door de Wwft.

⁸⁸ De Wwft is van toepassing op advocaten voor zover zij advies geven of bijstand verlenen bij (artikel 1, lid 1, onderdeel a, onder 12°): het aan- of verkopen van registergoederen (was onroerende zaken); het beheren van geld, effecten, munten, muntbiljetten, edele metalen, edelstenen of andere waarden; het oprichten of beheren van vennootschappen, rechtspersonen of soortgelijke lichamen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen; het aan- of verkopen van aandelen in, of het geheel of gedeeltelijk aan- of verkopen dan wel overnemen van ondernemingen, vennootschappen, rechtspersonen of soortgelijke lichamen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen; werkzaamheden op fiscaal gebied die vergelijkbaar zijn met de werkzaamheden van accountants; het vestigen van een recht van hypotheek op een registergoed (is nieuw). De Wwft is ook van toepassing op advocaten voor zover zij optreden in naam en voor rekening van een cliënt bij enigerlei financiële transactie of onroerende zaaktransactie. Het cliëntenonderzoek op grond van de Wwft dient niet verward te worden met het cliëntenonderzoek op grond van de Verordening op de Advocatuur (Voda) dat voor alle dienstverlening van toepassing is.

⁸⁹ CCV staat voor Centrale Controle Verordeningen. Iedere advocaat dient jaarlijks een CCV in te vullen en deze bij de Orde in te leveren. Het CCV bevat zowel gegevens over de advocaat zelf als het kantoor waar hij werkzaam is. Het formulier bevat onder andere informatie over professionele kennis en kunde als recent genoten opleidingen.

⁹⁰ Verslag van werkzaamheden dekenberaad 2015.

⁹¹ De wettelijke basis hiervoor is neergelegd in artikel 45a lid 2 Advocatenwet juncto artikel 24 lid 6 Wwft. Op de toezichthouder zijn de bepalingen van hoofdstuk 5, afdeling 5.2, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. De deken is toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb. Hieronder wordt verstaan: een persoon die bij of

Doelstellingen

Kern van het Wwft-toezicht op advocaten is om na te gaan of advocaten(kantoren) beschikken over een adequate administratieve organisatie en interne controle.⁹² Specifieke doelstellingen zijn:

- Nagaan of advocaten(kantoren) over voldoende kennis beschikken en medewerkers opleiden;
- Toezien of advocaten(kantoren) cliëntenonderzoeken uitvoeren;
- Toezien of advocaten(kantoren) melding doen van ongebruikelijke transacties.

Bij overtreding van de Wwft is de deken bevoegd **tuchtrechtelijke sancties** en **bestuursrechtelijke sancties** op te leggen. Onder bestuursrechtelijke sancties vallen:

- Last onder dwangsom (opleggen en invorderen);
- Bestuurlijke boete (opleggen en invorderen);
- Bestuurlijke aanwijzing geven om een bepaalde gedragslijn te volgen.

Bij tuchtrechtelijke sancties kan gedacht worden aan waarschuwingen, berispingen, op leggen van geldboetes, schorsingen of schrappingen van het tableau.

Tot slot kan de deken aangifte doen bij het OM.

Middelen

Bij toezicht op naleving van de Wwft zijn de medewerkers van het Kenniscentrum Wwft, de medewerkers van de unit Financieel Toezicht Advocatuur (FTA) en de deken die reguliere toezichtonderzoeken uitvoeren, betrokken. De unit FTA is sinds 2013 operationeel op het Bureau van de NOvA. De deken maakt van de unit FTA gebruik bij de voorbereiding van hun kantoorbezoeken. Daarnaast kan de deken de unit FTA inschakelen bij individuele of specifieke toezichtonderzoeken. Omdat Wwft-toezicht onderdeel is van het werk van de unit FTA en het toezicht van de deken, kan niet worden vastgesteld om welk deel van de middelen het hier specifiek gaat.

Activiteiten

Preventie

Activiteiten van de NOvA om het bewustzijn onder advocaten en hun medewerkers van de Wwft te vergroten, behelzen onder meer de volgende activiteiten:

- Inrichting van een Kenniscentrum Wwft sinds 1 januari 2013, waar advocaten met hun vragen omtrent de Wwft terecht kunnen. Het Kenniscentrum Wwft, dat is gevestigd bij het bureau van de Haagse Orde van Advocaten, heeft als doel om advocaten te ondersteunen bij toepassing van de Wwft;
- Publicatie van een 'Handleiding Wwft voor advocaten' en 'Richtsnoeren Wwft voor advocaten' op de NOvA-website. Het doel hiervan is om uitleg te geven over de Wwft en concrete handvatten te bieden voor het uitvoeren van een cliëntenonderzoek en het melden van (voorgenomen) ongebruikelijke transacties;
- Publicatie van casussen die als voorbeeld kunnen dienen bij het verrichten van het cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties;
- Organisatie van trainingen en cursussen om advocaten over de Wwft en daaruit voortvloeiende verplichtingen te informeren.

Handhaving

Daarnaast wordt de Wwft getoetst in het kader van reguliere financieel toezichtsonderzoeken die de deken verricht, en worden gerichte en thematische Wwft-onderzoeken gedaan. De gerichte

krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Als gevolg van wijzigingen in de Advocatenwet zullen ook in de Wwft enkele artikelen worden gewijzigd. De relevante artikelen zijn de volgende: artikel 24 lid 6 Wwft alsmede artikelen 26 lid 1 en 2, artikel 27 lid 1 en 2, artikel 29 en artikel 32.

⁹² Zie ook art. 6.4 lid 1, onder e juncto. art. 6.5 lid 2 Wvda.

onderzoeken zijn veelal op basis van een indicatie van buiten of een indicatie vanuit de reguliere toezichtsonderzoeken waaruit blijkt dat er mogelijk sprake is van een Wwft-overtreding.

Samenwerking

De NOvA zoekt samenwerking met andere partijen. Het doel van dergelijke samenwerking is om zoveel mogelijk signalen te krijgen omtrent de naleving van (in het bijzonder) de Wwft-regelgeving door advocaten om zodoende gericht het toezicht te kunnen uitvoeren.

Resultaten

In 2015 heeft het Kenniscentrum Wwft in totaal 78 adviesaanvragen behandeld. Er is sprake van een lichte daling naar 66 adviesvragen in 2016. Naast de advisering van individuele advocaten houdt het Kenniscentrum zich bezig met het geven van voorlichting en cursussen.

Wwft-toezicht is vast onderdeel van reguliere toezichtbezoeken op advocatenkantoren (Tabel 9.1). Hiertoe heeft de Unit FTA een Wwft-vragenlijst opgesteld. Daarnaast zijn er de afgelopen jaren inhoudelijke Wwft-onderzoeken gestart. In de meeste gevallen naar aanleiding van een signaal aan de betrokken deken en één geval in 2016 naar aanleiding van een regulier FTA-onderzoek (7 in 2016, 4 in 2015). Signalen waren onder meer afkomstig van FIOD, het OM, de Belastingdienst en BFT.

In de periode 2015 - 2016 heeft de unit FTA op verzoek van de deken een themaonderzoek onder 50 kantoren afgerond. Het onderzoek was erop gericht te onderzoeken hoe kantoren hun processen hebben ingericht op het naleven van de Wwft (bewustzijn van de Wwft, het adequaat uitvoeren van het cliëntenonderzoek, en, indien nodig, het melden aan de FIU-Nederland). In het onderzoek zijn met name kleinere kantoren betrokken.

Tabel 9.1 Aantal onderzoeken

Onderwerp	2015	2016
Reguliere onderzoeken - Financieel	34	21
Reguliere onderzoeken - Inhoudelijk	4	8
Reguliere onderzoeken – Wwft	4	7
Desk research	232	352
Desk research n.a.v. CCV	-	28
Totaal	273	409

Bron: Verslag van werkzaamheden Dekenberaad, 2015, 2016

Tabel 9.2 laat zien dat het aantal gemelde ongebruikelijke transacties vanuit de advocatuur zich tussen de 27 (in 2010) en 10 (2012, 2013 en 2015) heeft bewogen. Er is de afgelopen jaren geen sprake van een stijgende of dalende tendens.

Tabel 9.2 Aantal meldingen van advocaten aan FIU-Nederland

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal
Aantal melders	17	7	10	7	2	7	9	59
Ongebruikelijk transacties (OT)	27	11	10	10	17	10	12	97
Verdachte transacties (VT)	5	4	8	1	7	6	5	36

Bron: FIU-Nederland

Het aantal meldingen vanuit de advocatuur is gering ten opzichte van andere meldersgroepen zoals banken, handelaren alsook notarissen. Ook is het aantal melders gering: ongeveer 1% van de ruim 1.000 kantoren die, structureel of incidenteel, Wwft-diensten verricht, maakt melding van ongebruikelijke transacties.

Er is een aantal mogelijke verklaringen voor het relatief lage aantal meldingen vanuit de advocatuur:

- Er is geen probleem (geen witwassen)
- De Wwft is beperkt van toepassing op advocaten (met name vanwege de procesvrijstelling)
- Advocaten zijn onbewust onbekwaam (beperkte kennis van de Wwft)
- Advocaten melden moedwillig niet (afscherming van misbruik door ondermijning onderwereld – bovenwereld, actief bedenken van witwasconstructies).

Het beperkte toepassingsbereik van de Wwft is ten dele een verklaring voor het relatief beperkt aantal meldingen afkomstig van advocaten. Advocaten vallen, veel vaker dan notarissen, onder een Wwft-vrijstelling met name vanwege de procesvrijstelling. Onder de procesvrijstelling vallen werkzaamheden ten behoeve van de bepaling van de rechtspositie van de cliënt, diens vertegenwoordiging in rechte, het geven van advies, voor, tijdens en na een rechtsgeding, of het geven van advies over het instellen of vermijden van een rechtsgeding. Wanneer de advocaat tijdens uitvoering van een van deze werkzaamheden op een mogelijk witwassen stuit, hoeft hij dit niet te melden. Immers, hij kan zich beroepen op de procesvrijstelling. Op het moment dat het cliëntcontact verandert ('van kleur verschiet') moet de advocaat wel melden. In de praktijk blijkt het lastig vast te stellen wanneer er van een dergelijke verschuiving sprake is.

Welke van de verklaringen, of combinatie van verklaringen, van toepassing is, kan niet worden vastgesteld. Wel heeft de deken aangegeven meer inzicht te willen hebben in de werkelijkheid achter de cijfers.⁹³

Conclusies

Activiteiten

De Dekens voert het Wwft toezicht op de advocaten uit. Hierbij moet opgemerkt worden dat het Wwft-toezicht niet op alle taken van advocaten toezicht houdt, maar alleen op de taken die verband houden met Wwft-diensten. Voorbeelden van dergelijke diensten zijn assistentie bij aan- of verkoop van ondernemingen, het oprichten en beheren van vennootschappen en rechtspersonen en het beheren van geld. Andere taken vallen niet onder het toezicht. Belangrijke kanttekening is dat een advocaat niet hoeft te melden, ook al heeft hij een vermoeden van witwassen, wanneer dit valt onder zijn procesvrijstelling.

Risicotaxatie

Het toezicht van de NOvA is gebaseerd op een gedeeltelijke risicotaxatie. Met name thema onderzoeken worden op grond van een risico inschatting gekozen en ook de kantoren die tijdens een thema onderzoek gecontroleerd worden, worden op basis van een risicoanalyse geselecteerd. Gericht onderzoek wordt gestart naar aanleiding van een signaal. Op dat moment bestaat er een redelijk vermoeden en gaat de deken over tot onderzoek. De keuze wordt dan niet op basis van een eigen risicotaxatie gemaakt.

Resultaten

De NOvA is in 2015 gestart met het toezicht op de advocatuur. In deze periode zijn 144 adviesaanvragen behandeld door het kenniscentrum Wwft. De onderwerpen waren divers en op basis van de huidige cijfers, valt daar (nog) geen trend uit op te maken.

De NOvA heeft diverse Wwft-onderzoeken uitgevoerd. In totaal zijn 55 reguliere onderzoeken uitgevoerd. Ook zijn 11 inhoudelijke onderzoeken van start gegaan naar aanleiding van een signaal aan de betrokken deken (onder meer afkomstig van de FIOD, het OM, de Belastingdienst en het

⁹³ Interview met NOvA.

BFT). Tevens is er een themaonderzoek onder 50 kantoren afgerond, waarbij de NOvA heeft onderzocht hoe advocatenkantoren hun processen hebben ingericht op het naleven van de Wwft.

Vergelijking met 2010-2013

Het is voor de NOvA niet mogelijk een vergelijking te maken met de periode 2010-2013, omdat het toezicht op de advocaten tot eind 2014 was ondergebracht bij BFT. Het door BFT gehouden toezicht was op een andere wijze ingericht dan het door de NOvA gehouden toezicht. Als gevolg hiervan is het niet zinvol om een vergelijking te maken.

Wat betreft het aantal meldingen bij FIU-Nederland door advocaten valt op dat het aantal meldingen ongeveer gelijk is gebleven. Er zijn geen duidelijke trends te herkennen. Het aantal meldingen schommelt tussen de 10 en 12. Uitzonderingen waren 2010 (27 meldingen) en 2014 (17 meldingen).

10 FIU-Nederland

Rol en grondslag

De Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland) is de financiële inlichtingen eenheid, zoals bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de Wwft en in het Instellingsbesluit FIU-Nederland 2013.⁹⁴ De FIU-Nederland is het centrale meldpunt voor ongebruikelijke transacties van meldingsplichtige instellingen.

Sinds 1 januari 2013 is de FIU-Nederland formeel een orgaan van de Staat der Nederlanden en beheersmatig ondergebracht bij de politie als een zelfstandig, onafhankelijk en herkenbaar opererende entiteit. De algemene leiding, de organisatie en het beheer van de FIU-Nederland berusten bij de Minister van Justitie en Veiligheid, waarbij de dagelijkse leiding, via een mandaat en onder mandaat aan het Hoofd van de FIU-Nederland is overgedragen.

Volgens artikel 13 van de Wwft heeft de FIU-Nederland tot taak een bijdrage te leveren aan het voorkomen en opsporen van misdrijven, waaronder witwassen en financiering van terrorisme. Daartoe behoren de volgende taken:⁹⁵

- Verzamelen, registreren, bewerken en analyseren van ongebruikelijke transacties
- Verstrekken van gegevens (financial intelligence) aan netwerkpartners
- Verstrekken van informatie aan melders over het gebruik van meldingen
- Verrichten van onderzoek naar ontwikkelingen in witwassen en terrorismefinanciering
- Verrichten van onderzoek naar de aanpak van witwassen en terrorismefinanciering
- Formuleren van aanbevelingen aan meldende bedrijfstakingen en beroepsgroepen
- Geven van voorlichting (melders, toezichthouders, OM, opsporingsinstanties, publiek)
- Informeren van de toezichthouders over het meldgedrag van de instellingen
- Onderhouden van contacten met buitenlandse partners

Het voorkomen en bestrijden van witwassen en de financiering van terrorisme is een gezamenlijke doelstelling van de FIU-Nederland en haar netwerkpartners. De belangrijkste nationale netwerkpartners van de FIU-Nederland zijn onder meer:

- De meldingsplichtige instellingen
- Wwft-toezichthouders
- Opsporingsdiensten
- Inlichtingen- en veiligheidsdiensten
- OM (waaronder het Functioneel Parket)
- CJIB

Doelstellingen

De missie van de FIU-Nederland is om met haar financial intelligence misdaad, vooral witwassen en de financiering van terrorisme, te voorkomen en te bestrijden met het oog op het waarborgen van de integriteit van het (Nederlandse) financiële stelsel.

De wettelijke taak van de FIU-Nederland staat zoals hiervoor aangegeven beschreven in artikel 13 Wwft.

⁹⁴ De FIU-Nederland komt voort uit het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT). Het meldpunt is in 2006 samengegaan met het Bureau ter politieke ondersteuning van de Landelijke Officier van Justitie inzake de Wet MOT(BLOM) tot de FIU-Nederland. De FIU-Nederland is daarmee deels administratief en deels politiek van aard (hybride).

⁹⁵ Samenvatting van artikel 13 Wwft.

De FIU-Nederland organiseert sinds eind 2016 de operationele activiteiten volgens vijf thema's: terrorismefinanciering, criminele samenwerkingsverbanden (facilitators, constructies, afpakken, ondergronds bankieren, drugs, mensensmokkel en mensenhandel, kinderporno, dark web en blockchain), fraude, corruptie, en BES-eilanden. De FIU-Nederland ontwikkelt prestatie-indicatoren op deze kernthema's.

Middelen

De FIU-Nederland beschikt ter uitvoering van de beschreven taakstelling over een formatie van 57 FTE en heeft een jaarlijks budget van 5,3 miljoen euro.⁹⁶

Activiteiten

De hoofdtaak van de FIU-Nederland is om ongebruikelijke transacties die aan haar zijn gemeld te onderzoeken en na analyse zo nodig verdacht te verklaren en te delen met diverse opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Meldingen die bij de FIU-Nederland binnenkomen worden verzameld, geregistreerd, bewerkt en geanalyseerd. Analyse vindt plaats op verschillende manieren: via (semiautomatische) matches met externe gegevensbestanden, op basis van informatieverzoeken van opsporings-, inlichtingen- of veiligheidsdiensten, eigen onderzoeken en verzoeken van buitenlandse FIU's. Op basis van deze analyses wordt een deel van de meldingen verdacht verklaard en ter beschikking gesteld aan (bijzondere) opsporingsinstanties, handhavings-, veiligheids- en inlichtingendiensten.

De FIU-Nederland speelt indirect ook een rol in de ontwikkeling van de binnenkomende ongebruikelijke transacties doordat zij, onder andere op basis van casuïstiek, aan de meldende instellingen terugkoppeling geeft op wat zij kan doen met de door haar ontvangen meldingen. Deze terugkoppeling is van belang omdat op basis hiervan instellingen hun interne organisatie kunnen aanpassen en alert kunnen maken op bepaalde trends en patronen die wijzen op witwassen of terrorismefinanciering – en daarmee het aantal meldingen, maar vooral de kwaliteit daarvan, kunnen verhogen.

Samenwerking

De FIU-Nederland maakt onderdeel uit van verschillende samenwerkingsverbanden in de aanpak van witwassen binnen Nederland, waaronder het Niet-Melders Overleg (NMO). De FIU-Nederland is één van de deelnemende partijen in het iCOV, het FEC en (incidenteel indien relevant) de RIEC's.

Daarnaast neemt de FIU-Nederland deel aan themagerichte samenwerkingsverbanden, zoals de afgelopen jaren projecten rondom witwasrisico's in de autohandel (samen met het OM, de Douane, het BTW), illegale geldkoeriers op Schiphol (met de Douane, de FIOD, de KMar), goudhandel (met het OM en de FIOD), de inkeerregeling (met het OM, de Belastingdienst, de FIOD) en het Debet-creditcard project (het OM, de Belastingdienst, de FIOD).

Internationaal maakt de FIU-Nederland deel uit van de Egmont groep (in 2017 wereldwijd 156 FIU's), het EU-netwerk van FIU's en FIU-NET (het gedecentraliseerde computernetwerk voor gegevensuitwisseling tussen EU FIU's).⁹⁷ Tevens maakt de FIU-Nederland deel uit van de Nederlandse delegatie voor de FATF.

⁹⁶ Data van de FIU-Nederland, Jaaroverzicht 2016.

⁹⁷ Vanaf 1 januari 2016 is FIU.NET ondergebracht bij Europol.

Resultaten: meldsysteem

Statistieken over het aantal meldende instellingen, de ongebruikelijke transacties en verdachte transacties worden doorgaans gebruikt om de ontwikkeling van effectiviteit van het meldsysteem te meten.

De (kwantiteit en kwaliteit van de) meldingen van ongebruikelijke transacties zijn primair de verantwoordelijkheid van de meldende instellingen en de toezichthouders. De FIU-Nederland, het OM en de opsporingsinstanties spelen hierbij wel een belangrijke indirecte rol door het geven van adequate terugkoppeling en voorlichting en advies (zoals door het aanreiken van trends en fenomenen, 'red flags' en analyses).

Het aantal verdachte transacties wordt primair bepaald door de kwaliteit en de kwantiteit van de ongebruikelijk transacties, maar ook door de kwaliteit en de uitvoering van de FIU risicoanalyse. Hoe beter de risicoanalyse hoe meer transacties als verdacht kunnen worden aangemerkt. Maar ook geldt: hoe beter de selectie van de verdachte transacties, hoe meer en betere aangrijpingspunten er zijn voor de opsporing en vervolging.

Aantal melders

Het totale aantal instellingen waarvan meldingen zijn ontvangen is gestegen van 1.040 in 2010 naar 1.321 in 2016 (Tabel 10.1). Deze toename was vrijwel volledig te danken aan een toename in het aantal melders uit de vrije beroepsgroepen, waaronder accountants, notarissen, belastingadviseurs, administratiekantoren, makelaars en advocaten (Figuur 10.2).

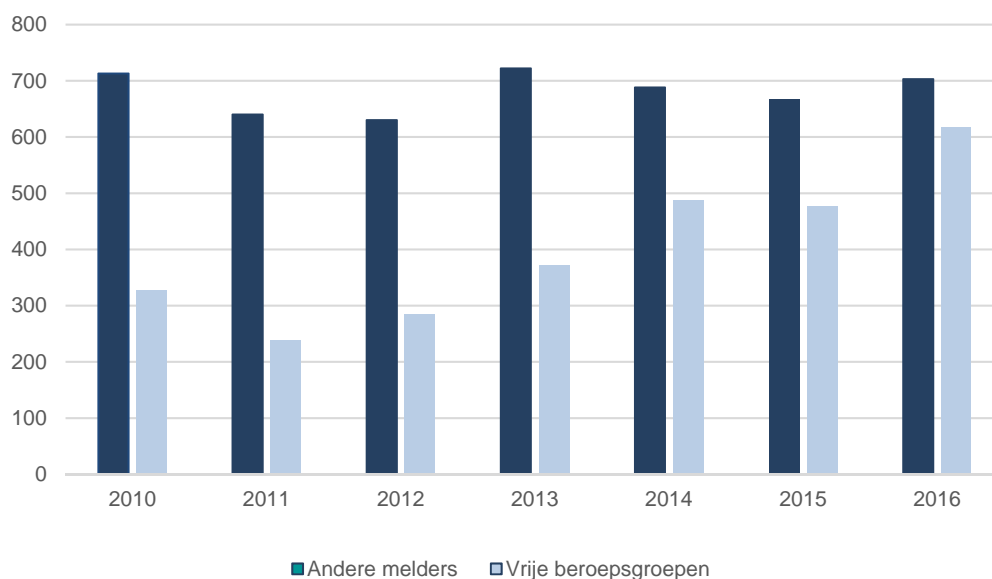
Tabel 10.1 Aantal instellingen waarvan meldingen zijn ontvangen, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Banken	28	31	38	43	43	47	47
Casino's	1	1	1	1	1	1	1
Creditcardmaatschappijen	5	4	5	5	5	7	6
Geldtransactiekantoren	25	24	22	23	21	21	21
Handelaren ⁹⁸	649	572	555	627	592	558	587
Vrije beroepsgroepen	327	239	284	372	487	476	618
Overige sectoren	5	4	5	18	22	31	38
Overheid	-	4	4	5	4	3	3
Totaal	1.040	879	914	1.094	1.175	1.144	1.321

Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

⁹⁸ Waarvan 85 tot 95% voertuigenhandel.

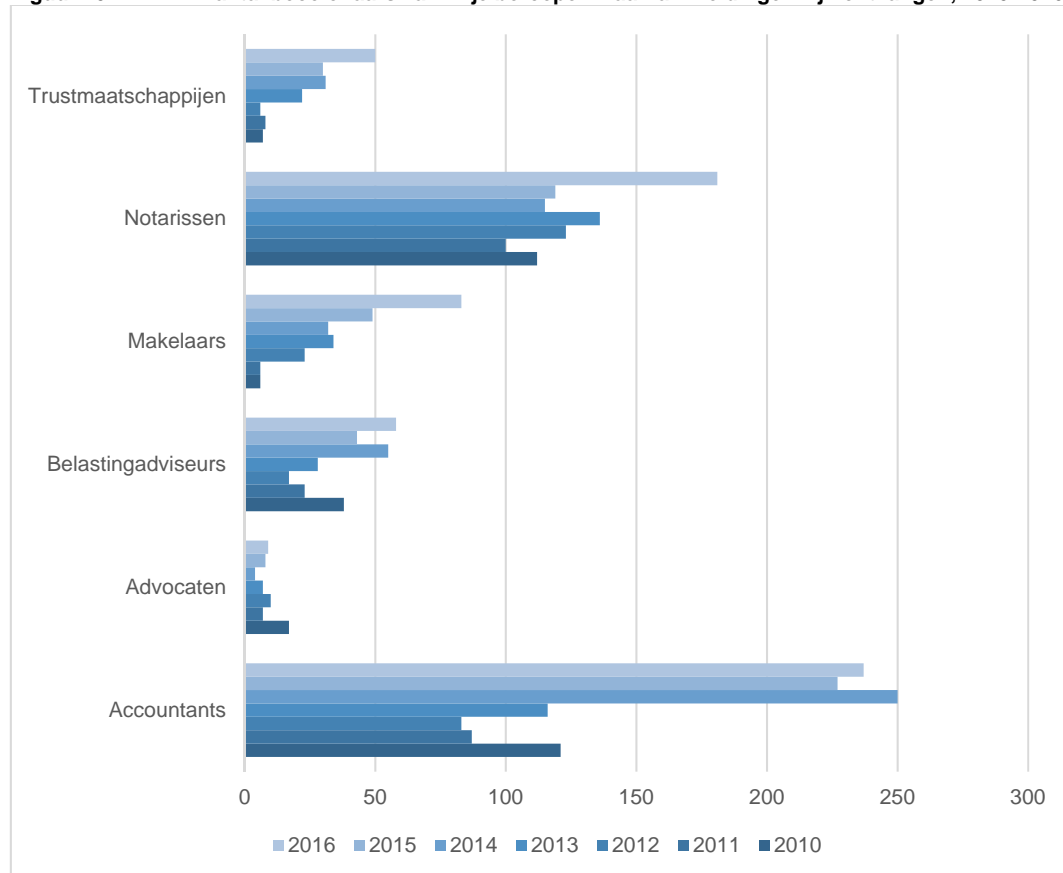
Figuur 10.1 Aantal instellingen waarvan meldingen zijn ontvangen, 2010-2016



Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

Binnen de vrije beroepsgroepen is te zien dat er over de hele linie melders zijn bijgekomen sinds 2010 (Figuur 10.2). Wat met name opvalt is de toename van het aantal meldende accountants en notarissen. Het aantal advocaten dat melding doet aan de FIU-Nederland blijft relatief laag (schommelend tussen de 17 in 2010 en 2 in 2014).

Figuur 10.2 Aantal beoefenaars van vrije beroepen waarvan meldingen zijn ontvangen, 2010-2016



Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

Meldingen van ongebruikelijke transacties

Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties is ruimschoots verdubbeld van 196.877 in 2010 naar 417.1067 in 2016. Deze stijging was vooral te danken aan bijna een verdubbeling van het aantal ongebruikelijke transacties verband houdend met money transfers naar 344.443 in 2016 (Tabel 10.2 en Figuur 10.3). Daarnaast nam ook het aantal overige meldingen toe, tot 71.724 in 2016.

Tabel 10.2 Aantal gemelde ongebruikelijke transacties per sector, 2010-2016

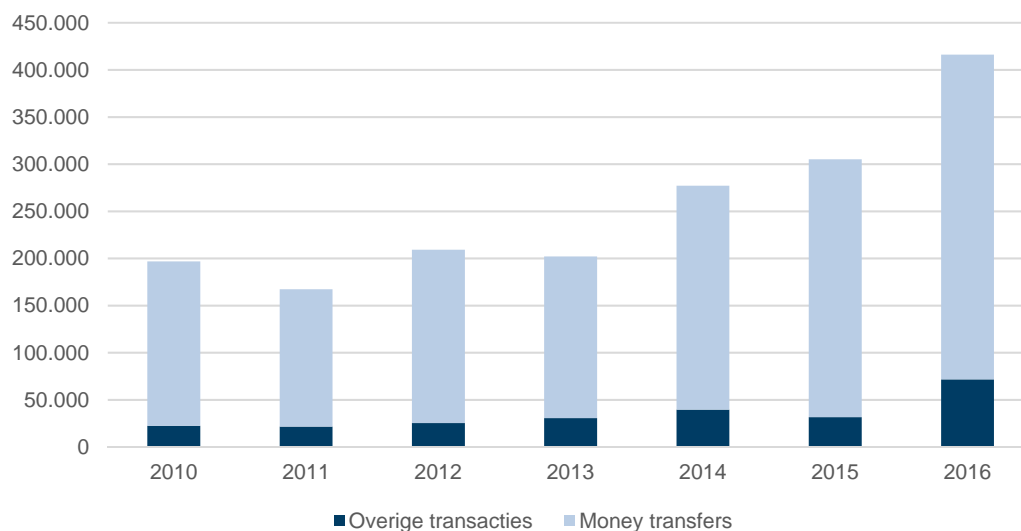
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Money transfers							
Banken	11.897	12.830	11.511	11.150	7.341	3.464	4.763
Geldtransactiekantoren	162.521	132.799	172.305	160.374	230.090	270.067	338.528
Payment service providers	-	-	-	-	-	-	1.152
Totaal	174.418	145.629	183.816	171.524	237.431	273.531	344.443
Overige meldingen							
Banken	8.794	6.469	4.822	7.072	7.355	7.587	8.836
Overheid ⁹⁹	3.319	4.287	6.767	7.522	18.031	5.939	5.496
Handelaren	4.203	3.957	5.228	5.381	4.379	4.614	5.552
Geldtransactiekantoren	1.758	2.915	5.155	6.310	3.899	5.271	21.706
Casino's	1.671	1.734	980	1.539	2.196	2.364	2.666
Vrije beroepsgroepen	1.348	794	977	1.149	2.150	1.721	2.359
Creditcard maatschappijen	1.316	1.444	1.474	1.435	1.597	3.968	14.694
Payment service providers	-	-	1	186	462	7.040	11.163
Overige sectoren	50	10	19	46	32	125	152
Totaal	22.459	21.610	25.423	30.640	40.101	38.639	72.624
TOTAAL	196.877	167.239	209.239	202.164	277.532	312.160	417.067

Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

In 2016 steeg het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties met meer dan 100.000. Dit was met name het gevolg van een sterke toename van de meldingen door geldtransactiekantoren, creditcardmaatschappijen en payment service providers. De cijfers laten zien dat meldingen sterk kunnen fluctueren van jaar tot jaar, wat kan samenhangen met incidentele factoren zoals veranderingen in de wet, verscherpt toezicht of bijzondere aandacht van de toezichthouders op bepaalde meldingsplichtige instellingen of groep van meldingsplichtige instellingen.

⁹⁹ De FIU-Nederland ontvangt meldingen van diverse overheidspartners over mogelijke gevallen van witwassen en financieren van terrorisme. Zo hebben de Belastingdienst/FIOD, de Douane en de KMar een meldrecht. Daarnaast dienen de Wwft-toezichthouders de FIU-Nederland te informeren over zaken/transacties die zij aantreft bij het uitoefenen van haar toezicht, die kunnen duiden op witwassen en/of terrorismefinanciering.

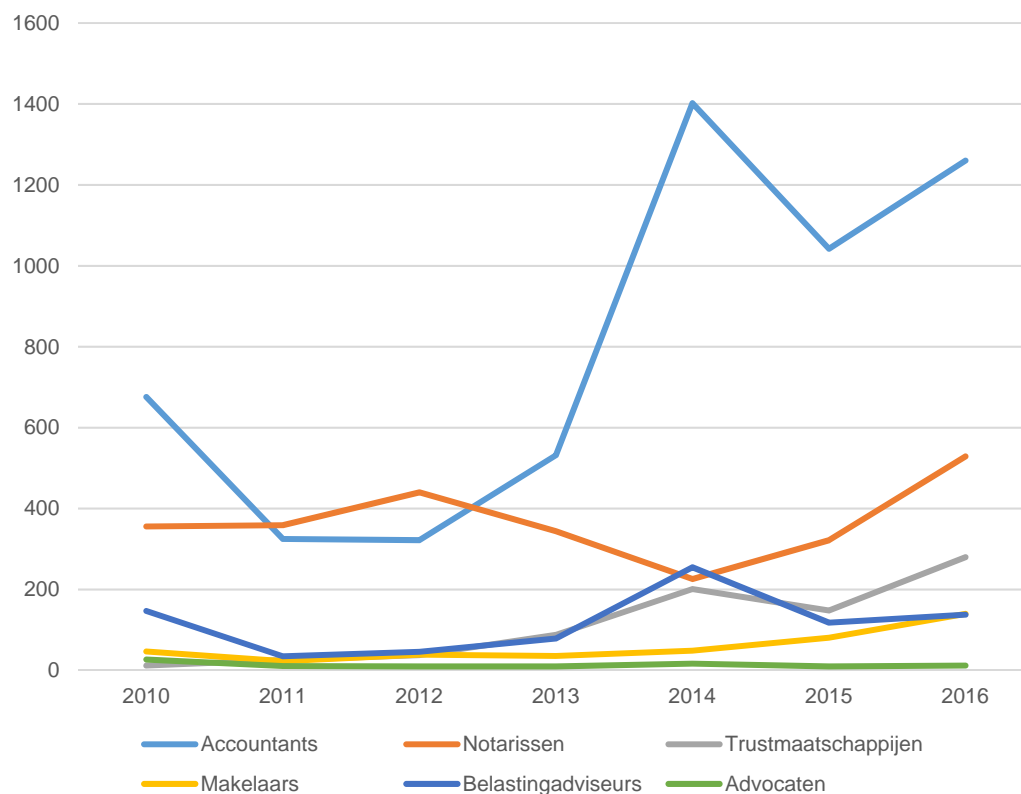
Figuur 10.3 Aantal ongebruikelijke transacties, 2010-2016



Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

Binnen de vrije beroepsgroepen (Figuur 10.4) zijn grote verschillen in de ontwikkeling van het aantal meldingen. Sommige groepen zijn meer gaan melden (trustkantoren, makelaars, accountants, notarissen). Dit zou het gevolg kunnen zijn van een verscherpt toezicht en/of de Wwft-aanpak door het OM en andere partners, maar die causaliteit kan niet worden bewezen. Andere vrije beroepsbeoefenaars laten een meer wisselend beeld zien (belastingadviseurs en advocaten).¹⁰⁰

Figuur 10.4 Vrije beroepsgroepen: aantal gemelde ongebruikelijke transacties, 2010-2016



Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

¹⁰⁰ Aantal meldingen van belastingadviseurs is sterk beïnvloed door de inkeerregeling.

Verdachte transacties

Het hoofd van de FIU-Nederland heeft de bevoegdheid om ongebruikelijke transacties verdacht te verklaren. Dit vindt plaats door middel van matching met politiegegevens, eigen onderzoek door de FIU-Nederland, op basis van informatieverzoeken van opsporingsdiensten (de zogenaamde LOvJ-verzoeken) en bevestigingen van buitenlandse FIU's. De verdachte transacties worden verstrekt aan de politie en kunnen worden geraadpleegd via Blue View, het politie-informatiesysteem waar opsporings-, inlichtingen- en veiligheidsdiensten toegang toe hebben.

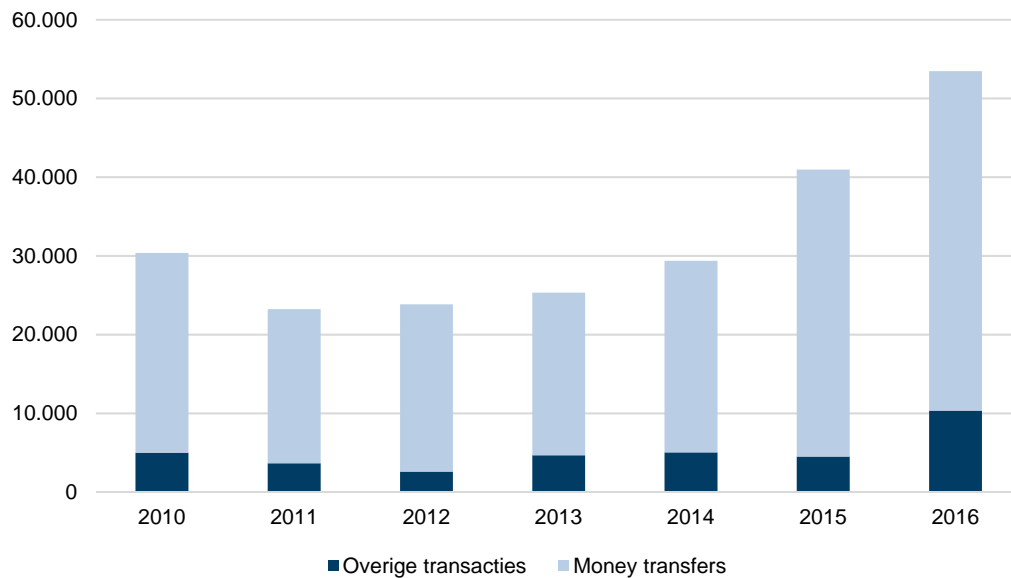
Het aantal verdachte transacties is gestegen van 30.358 in 2010 naar 53.533 in 2016. Net als bij het aantal ongebruikelijke transacties was de toename van het aantal verdachte transacties ook te relateren aan de money transfers, die ongeveer 80% van het totaal van de verdachte transacties uitmaakt (Tabel 10.3 en Figuur 10.5). De toename van de overige verdachte transacties is met name terug te voeren op een sterke stijging in 2016 afkomstig van de handelaren en geldtransactiekantoren. De tabel laat ook de afname van VT's m.b.t. money transfers bij banken zien tussen 2010 en 2016. Daarnaast is er een stijging waarneembaar bij de handelaren en de geldtransactiekantoren.

Tabel 10.3 Aantal verdachte transacties per sector, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Money transfers							
Banken	6.563	4.069	2.228	1.060	578	484	294
Geldtransactiekantoren	18.807	15.502	19.023	19.604	23.758	35.979	42.828
Payment service providers	-	-	-	-	-	-	-
Totaal	25.370	19.571	21.251	20.664	24.336	36.463	43.122
Overige transacties							
Banken	3.169	1.648	788	1.403	1.511	1.637	1.967
Overheid	113	86	216	267	499	382	275
Handelaren	418	477	250	560	553	258	2.087
Geldtransactiekantoren	409	683	731	1.727	1.432	917	4.947
Casino's	303	354	182	144	322	275	360
Vrije beroepsgroepen	500	289	384	516	655	730	559
Creditcard maatschappijen	71	114	23	21	53	183	124
Payment service providers	-	-	1	9	13	71	72
Overige sectoren	5	2	9	19	8	43	20
Totaal	4.988	3.653	2.584	4.666	5.046	4.496	10.411
Totaal	30.358	23.224	23.835	25.330	29.382	40.959	53.533

Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

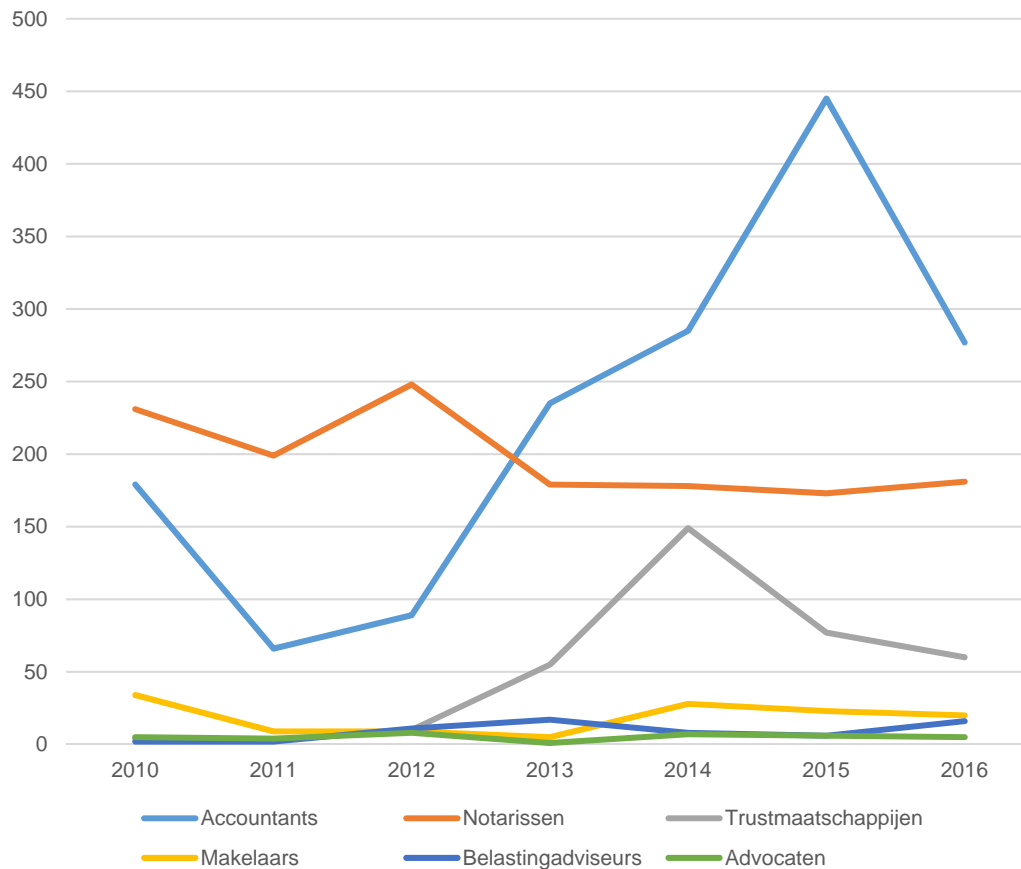
Figuur 10.5 Aantal verdachte transacties, 2010-2016



Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

Binnen de vrije beroepsgroepen valt opnieuw een sterk wisselend beeld waar te nemen (Figuur 10.6). Mede als gevolg van de groei van het aantal ongebruikelijke transacties is het aantal verdachte transacties van trustkantoren, accountants en makelaars (sterk) gestegen. Het aantal verdachte transacties van notarissen, belastingadviseurs en advocaten is gelijk gebleven of gedaald sinds 2010.

Figuur 10.6 Vrije beroepsgroepen: aantal verdachte transacties, 2010-2016



Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

De toename van het aantal verdacht verklaringen wordt onder meer veroorzaakt door een toenemend aantal hits met de VROS-match, waarbij de verdachte transacties worden 'gematched' met verdachte subjecten in het politiebested.¹⁰¹ Meer dan de helft van het aantal verdacht verklaringen hangt samen met een match met VROS. Daarnaast verricht de FIU-Nederland meer eigen onderzoek, 16.555 verdacht verklaringen in 2016 waren daarop gebaseerd. De FIU-Nederland heeft de laatste jaren ingezet op het verrichten van eigen onderzoek en het proactief overdragen van dossiers aan de rechtshandhavende instanties. Dit gebeurt in overleg en op basis van algemeen gedragen thema's en risico's met het oog op het feit dat de dossiers moeten aansluiten bij de prioriteiten van de opsporing en dat de opsporing ook daadwerkelijk capaciteit moet hebben om aan de dossiers opvolging te kunnen geven (nieuwe onderzoeken starten of lopende onderzoeken verrijken). Ook is sprake van een opvallende stijging van het aantal CJIB-hits, waarbij wordt gekeken of personen die bekend zijn in de CJIB-systemen (zoals wanbetalers waarvan het vermoeden bestaat dat ze geld achterhouden) ook binnen het FIU-bestand van ongebruikelijke transacties voorkomen.

Opsporingsdiensten kunnen via de Landelijk Officier van Justitie witwassen (LOvJ) een informatieverzoek indienen bij de FIU-Nederland om na te gaan of verdachte subjecten die betrokken zijn in een strafrechtelijk onderzoek, voorkomen in de database met ongebruikelijke transacties (aan het begin of tijdens een opsporingsonderzoek, of ten behoeve van de vervolging). LOvJ-verzoeken kunnen een verzoek tot bevraging van een buitenlandse FIU bevatten. Het aantal LOvJ-verzoeken fluctueert per jaar, en is sinds 2013 verdubbeld.

Tabel 10.4 Reden voor doormelding als verdachte transactie (aantal transacties), 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
VROS	15.505	11.541	9.485	7.660	13.812	23.423	26.648
Eigen onderzoek	9.498	8.224	7.852	12.363	11.568	11.373	16.555
LOvJ	5.338	3.375	5.204	5.021	3.643	5.956	7.712
CJIB	17	84	1.293	277	399	207	2.618
Totaal	30.358	23.224	23.834	25.321	29.382	40.959	53.533

Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

Verhouding tussen verdachte en ongebruikelijke transacties

De verhouding tussen het aantal verdachte transacties als percentage van de ongebruikelijke transacties geeft een ruwe indicatie van de bruikbaarheid van de meldingen.¹⁰² Tabel 10.5 laat zien dat met name meldingen van de vrije beroepsgroepen en in mindere mate die van de banken en geldtransactiekantoren relatief 'bruikbaar' zijn. Dit kan worden veroorzaakt door (een samenhang van) meerdere factoren binnen deze sectoren. Hierbij valt te denken aan een betere bruikbaarheid van meldingen die op subjectieve basis gemeld zijn, waardoor meer analyse informatie beschikbaar is. Ook het niveau en de mate van onderbouwing van meldingen uit deze sectoren kan bijdragen aan een betere bruikbaarheid. Er is echter geen eenduidige oorzaak voor deze percentages vast te stellen, ook omdat de percentages per jaar sterk fluctueren. Over de periode 2010 tot en met 2016 is gemiddeld 36% van de meldingen van de vrije beroepsgroepen doorgemeld als 'verdacht'. Voor banken ligt dit percentage op 23% en voor geldtransactiekantoren (meldingen exclusief money transfers) op 24%.

¹⁰¹ Een aanzienlijk deel van de verdacht verklaringen vindt plaats op basis van een wekelijkse match van de nieuw binnengekomen ongebruikelijke transacties met de Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS), een bestand in beheer van de Nationale Politie. Voor iedere rechercheonderzoek wordt in het begin een MRO (Melding Recherche Onderzoek) gemaakt. Op die manier kan snel een overzicht gegeven worden van de lopende recherchezaken. De aanmelding van onderzoekssubjecten in MRO's gebeurt op naam. In VROS kunnen MRO's worden gematched.

¹⁰² Deze indicator geeft een ruwe inschatting. Meldingen die in jaar 1 worden gedaan kunnen bijvoorbeeld pas een jaar later als verdacht worden aangemerkt. Daarbij hangt de verhouding af van de procedures die worden gevoerd en criteria die worden gehanteerd. Als criteria worden verruimd zal het aantal ongebruikelijke transacties als percentage van het aantal gebruikelijke transacties omhooggaan, zonder dat er werkelijk sprake is van een verhoogde kwaliteit van de meldingen.

Tabel 10.5 Verdachte transacties als % van het aantal ongebruikelijke transacties (exclusief money transfers), 2010-2016 - Alle melders

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Gemiddeld
Vrije beroepsgroepen	37%	36%	39%	45%	30%	42%	24%	36%
Geldtransactiekantoren	23%	23%	14%	27%	37%	17%	23%	24%
Banken	36%	25%	16%	20%	21%	22%	22%	23%
Casino's	18%	20%	19%	9%	15%	12%	14%	15%
Handelaren	10%	12%	5%	10%	12%	6%	38%	13%
Creditcardmaatschappijen	5%	8%	2%	1%	3%	5%	1%	4%
Overheid	3%	2%	3%	4%	3%	6%	6%	4%

Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

Bij de vrije beroepsgroepen (Tabel 10.6) leiden met name de meldingen van de notarissen alsook die van trustkantoren, advocaten, belastingadviseurs en accountants relatief vaak (ongeveer 1 op de 4 tot meer dan 1 op de 2 OT-meldingen) tot een verdacht verklaring. Dit kan worden verklaard doordat deze meldingen voornamelijk worden verricht op basis van subjectieve indicatoren, wat bij kan dragen aan een grotere bruikbaarheid van meldingen.

Tabel 10.6 Verdachte transacties als % van het aantal ongebruikelijke transacties, 2010-2016 Vrije beroepsgroepen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Gemiddeld
Accountants	26%	20%	28%	44%	20%	43%	22%	28%
Notarissen	65%	55%	56%	52%	79%	54%	34%	54%
Trustkantoren	33%	12%	26%	63%	74%	52%	21%	45%
Belastingadviseurs	72%	39%	23%	14%	57%	28%	14%	31%
Makelaars	1%	6%	24%	22%	3%	5%	12%	8%
Advocaten	19%	36%	80%	10%	41%	60%	42%	37%

Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

Kanttekening bij de data

De zeggingskracht van deze indicatoren is om uiteenlopende redenen beperkt. Om te beginnen kan de ontwikkeling van het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties worden beïnvloed door incidentele factoren en bijzondere ontwikkelingen, zoals wettelijke veranderingen, bezoeken van Wwft-toezichthouders, effecten van de niet-melders aanpak, nieuwe meldingsplichtige instellingen of aanpassingen van de (objectieve) meldplicht, bijvoorbeeld op grond van aanpassingen van de Europese anti-witwasrichtlijn.

Er kunnen verschillende redenen zijn voor een stijging van het aantal ongebruikelijke transacties. Naast incidentele factoren, kan een stijging het gevolg zijn van een toename van het aantal instellingen dat onder de Wwft-meldingsplicht valt, een verbeterde compliance van meldingsplichtige instellingen (onder meer door concreet toezicht), maar het kan ook duiden op een groei van het onderliggende probleem. Als de omvang en het aantal witwastransacties toeneemt, zullen, bij een gelijkblijvende compliance, vanzelf meer zaken worden gemeld. De ontwikkeling van het onderliggende probleem (meer risico's op witwassen) kan moeilijk objectief worden vastgesteld ('dark figure').

Verder kan een verhoogde compliance bij een meldingsplichtige instelling ook een preventief effect hebben, waardoor er minder pogingen tot witwassen worden ondernomen en er dus in de toekomst sprake zal kunnen zijn van een *daling* van het aantal meldingen. De conclusie is dat zowel een daling als een stijging van het aantal meldingen kan wijzen op een verhoogde (dan wel verlaagde) effectiviteit van het meldsysteem.

Bij de ontwikkeling van het aantal ongebruikelijke transacties moet worden meegenomen dat de FIU-Nederland de ongebruikelijke transacties op basis van eigen risicotaxaties en prioriteiten doorzoekt. Dit doet de FIU-Nederland mede op basis van de prioriteringen bij de opsporings-, inlichtingen, en veiligheidsdiensten, de veiligheidsagenda en het nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit. Een stijging van het aantal verdachte transacties (in een bepaalde categorie melders) kan dus zowel duiden op een hoger risico als op een verhoogde aandacht door de FIU-Nederland voor een bepaalde groep meldingsplichtige instellingen of een bepaald soort transacties.

Vergelijking met het buitenland

Recent heeft Europol een vergelijkend onderzoek gepubliceerd (Europol, 'From suspicion to action. Converting financial intelligence into greater operational impact', 2017) waarin de meldingen die binnenkomen bij Europese FIU's met elkaar zijn vergeleken. Nederland wordt hierin expliciet genoemd als één van de landen, samen met het Verenigd Koninkrijk, met het hoogste aantal meldingen van instellingen. Europol licht toe dat het Nederlandse meldsysteem, anders dan in de meeste landen, is gebaseerd op ongebruikelijke transacties. Er wordt instellingen niet gevraagd om te beoordelen of een transactie potentieel geschikt is voor opsporing en vervolging. Dat behoort tot de taakstelling van de FIU-Nederland. Maar Europol stelt desalniettemin dat het aantal meldingen, gezien de omvang van de bevolking en de grootte van de financiële sector, 'abnormaal' hoog is.

Als het aantal verdachte transacties wordt gehanteerd en gerelateerd aan de omvang van de bevolking, dan blijkt dat de FIU in Nederland relatief veel bruikbare informatie aan de opsporing ter beschikking stelt (in 2014 1,7 transacties per 1.000 inwoners). De berekening in de onderstaande tabel geeft slechts een ruwe indicatie.¹⁰³ Het illustreert wel dat het Nederlandse meldsysteem relatief effectief is voor wat betreft het genereren van (mogelijk) bruikbare informatie.

Tabel 10.7 Aantal meldingen gerelateerd aan de omvang van de economie

Land	Jaar	Type melding	Aantal meldingen	Bevolking (miljoen)	Per 1.000 inwoners
Canada	2014	STRs	92.531	35,5	2,6
België	2013	STRs	22.966	11,2	2,1
Australië	2013	SMR/SUSTR*	44.062	23,1	1,9
Nederland	2014	Verdachte transacties	29.375	16,9	1,7
Italië	2014	STRs	71.758	60,8	1,2
Zweden	2014	STRs	10.170	9,6	1,1
Singapore	2014	STRs	5.487	5,7	1,0
Hongarije	2014	SARs	9.230	9,9	0,9
Maleisië	2014	STRs	27.988	30,2	0,9
Zwitserland	2014	STRs	2.367	8,2	0,3
Oostenrijk	2014	STRs	2.301	8,5	0,3
Spanje	2012	STRs	3.058	47,3	0,1
Gemiddelde					1,2

Bron: Berekening Ecorys, op basis van FATF vierde ronde wederzijdse evaluaties en Jaaroverzicht FIU-Nederland.

* Suspicious reports, ** Suspicious Activity Reports

Als het aantal meldingen wordt gerelateerd aan de omvang van de economie (bruto binnenlands product) dan blijkt dat het aantal verdachte transacties in Nederland net boven het gemiddelde ligt.

¹⁰³ Er zou ook een vergelijking kunnen worden gemaakt met de omvang van de financiële sector, het welvaartsniveau, de omvang van de economie (zie Tabel 10.10) of een combinatie van factoren.

Tabel 10.8 Aantal meldingen gerelateerd aan de omvang van de bevolking

Land	Jaar	Type melding	Aantal meldingen	BBP*** Miljard €	Per miljard € BBP
Maleisië	2014	STRs	27.988	243	115
Hongarije	2014	SARs*	9.230	103	90
Canada	2014	STRs	92.531	1.254	74
België	2013	STRs	22.966	383	60
Italië	2014	STRs	71.758	1.517	47
Nederland	2014	Verdachte transacties	29.375	637	46
Australië	2013	SMR/SUSTR**	44.062	1.034	43
Spanje	2012	STRs	3.058	1.010	31
Zweden	2014	STRs	10.170	419	24
Singapore	2014	STRs	5.487	243	23
Oostenrijk	2014	STRs	2.301	317	7
Zwitserland	2014	STRs	2.367	548	4
Gemiddelde					45

Bron: Berekening Ecorys, op basis van FATF vierde ronde wederzijdse evaluaties en Jaaroverzicht FIU-Nederland

* Suspicious reports, ** Suspicious Activity Reports, *** Bruto binnenlands Product, nominaal, 2017 op basis van International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, 24 October 2017. Omgerekend vanuit USD naar EUR tegen een EUR/USD-wisselkoers van 1,22.

Resultaten: gebruik van FIU-informatie

Een toenemende aandacht voor de effecten en effectiviteit van het anti-witwasbeleid betekent dat in de evaluaties meer zal worden gekeken naar het gebruik van de FIU-informatie. De FATF heeft hiervoor core issues 6.1 en 6.3 geformuleerd (zie verderop).

FIU-informatie wordt op verschillende manieren gebruikt:¹⁰⁴

- Intelligence ten behoeve van de opsporing: bijdrage aan start van een onderzoek
- Intelligence ten behoeve van de opsporing: sturingsinformatie
- Bewijs ten behoeve van de opsporing en vervolging
- Intelligence en bewijs ten behoeve van buitenlandse FIU's
- Intelligence input voor veiligheidsbeeldanalyses (risico's, typologieën, trends en dergelijke)
- Terugkoppeling aan de Wwft-toezichthouders voor het effectiever en efficiënter inrichten van hun toezichthoudende taken (verbetering van het meldsysteem)

Het traditionele beeld is dat FIU-informatie een bijdrage levert aan de start van een onderzoek, waarbij ongebruikelijke transacties worden geanalyseerd, verdacht verklaard, overgedragen aan opsporingsinstanties, verdachten worden opgespoord, vervolgd en veroordeeld.¹⁰⁵ Daarnaast wordt FIU-informatie vooral gebruikt als sturingsinformatie of als onderdeel van bewijs in opsporingsonderzoeken, onder meer door het koppelen van databestanden of als inbreng in duurzame samenwerkingsrelaties. Er zijn geen cijfers beschikbaar *hoe vaak* FIU-informatie is meegenomen in een strafrechtelijk onderzoek en heeft geleid tot een veroordeling. Daarnaast maakt FIU-Nederland Regionale Transactie Beeld analyses die (mede) op FIU-informatie is gebaseerd.

¹⁰⁴ Interview FIU-Nederland, 26 April 2017.

¹⁰⁵ Faber, W en A.A.A. van Nunen, Uit onverdachte bron, Evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties, WODC Onderzoek en beleid 218, 2004; Algemene Rekenkamer: Algemene Rekenkamer, Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013, 2014.

De vraag is dus niet hoeveel FIU-meldingen tot onderzoek en veroordeling (voor witwassen) hebben geleid, maar hoe vaak, waar en op welke wijze FIU-informatie wordt gebruikt in de opsporing en vervolging van delicten en hoe doeltreffend de veiligheidsbeeldanalyses zijn. Hierbij gaat het om de hoeveelheid FIU-informatie (hoe vaak wordt FIU-informatie gebruikt?), alsook om de kwaliteit van de FIU-informatie (hoe effectief was deze informatie?) en de toegankelijkheid van de FIU-informatie (hoe efficiënt kan FIU-informatie worden ontsloten en gebruikt?). Hiervoor zijn nog geen data beschikbaar.¹⁰⁶ In de praktijk zal ook moeilijk meetbaar zijn waar, hoe vaak en hoe FIU-informatie in de strafrechtelijke keten wordt gebruikt. Ook als FIU-informatie wordt gebruikt als sturingsinformatie worden hierover geen, naar de FIU herleidbare data, vastgelegd.

In sommige gevallen kan één enkele verdachte transactie aanleiding zijn voor een opsporingsonderzoek. Het OM registreert niet op grond van welke informatie een strafrechtelijk onderzoek wordt opgestart. Maar vaker leveren een reeks van samenhangende verdachte transacties, eventueel gecombineerd met andersoortige informatie, een dossier op dat aan het OM wordt overgedragen.

Daarnaast wordt FIU-informatie ook in het buitenland gebruikt. En andersom, wordt buitenlandse FIU-informatie gebruikt in Nederlandse opsporingsonderzoeken. Grensoverschrijdende uitwisseling van FIU-informatie kan waardevol zijn om grensoverschrijdende criminaliteit en geldstromen bloot te leggen. Het aantal ontvangen informatieverzoeken uit het buitenland is de laatste twee jaar licht gedaald (Tabel 10.9), terwijl het aantal verzonden informatieverzoeken aan het buitenland bijna is verdubbeld naar 827 in 2016 ten opzichte van 496 in 2013. Dit wijst erop dat uitwisseling van gegevens met het buitenland, gerelateerd aan het aantal verdacht verklaarde transacties, relatief laag is maar wel toeneemt.

Tabel 10.9 Informatieverzoeken ontvangen uit en verzonden naar het buitenland, 2013-2016

	2013	2014	2015	2016
Ontvangen	597	611	566	515
Verzonden	496	558	716	827

Bron: Jaaroverzicht FIU-Nederland

Conclusies

Activiteiten

De FIU-Nederland is een belangrijke schakel in de Nederlandse aanpak van witwassen. In haar unieke rol in het verzamelen, registreren, bewerken en analyseren van meldingen van ongebruikelijke transacties is de FIU-Nederland mede afhankelijk van andere partijen, met name de Wwft-toezichthouders, de meldingsplichtige instellingen en diverse rechtshandhavende diensten. Naarmate het toezicht intensiveert, zal het aantal (bruikbare) meldingen toenemen.

De FIU-Nederland heeft hier indirect ook een verantwoordelijkheid in door het geven van bruikbare terugkoppeling en het opstellen van adequate Regionale Transactie Beeld analyses. Onder meer door het verrichten van onderzoek naar ontwikkelingen in witwassen en terrorismefinanciering, het formuleren van aanbevelingen en geven van voorlichting aan toezichthouders, melders en andere partijen.

De andere centrale taak van de FIU-Nederland is het verstrekken van gegevens (financial intelligence) aan netwerkpartners. FIU-Nederland gaat daarbij steeds meer proactief te werk wat onder meer valt af te lezen aan een toename van het aantal eigen onderzoeken dat ten grondslag

¹⁰⁶ De FIU-Nederland heeft afspraken gemaakt met de FIOD over het registreren van onderzoeken die gestart zijn vanuit FIU-informatie.

ligt aan verdacht verklaren van meldingen van ongebruikelijke transacties. Er wordt gebruik gemaakt van FIU-informatie, niet alleen als bijdrage aan de start van een onderzoek maar ook in lopende onderzoeken, als onderdeel van bewijs, in samenhang met andere feiten of als sturingsinformatie.¹⁰⁷

Risicotaxatie

Eigen onderzoeken door FIU-Nederland van het bestand van meldingen van ongebruikelijke transacties vindt plaats op basis van risicotaxatie. Daarnaast heeft de FIU-Nederland vijf thema's geformuleerd, die mede zijn gebaseerd en worden ingevuld op basis van risicotaxaties.

Resultaten

Als het meldsysteem voor de periode van 2013 tot en met 2016 in ogenschouw wordt genomen dan valt het volgende op:

- Het aantal meldende instellingen is over de hele linie toegenomen. Dit heeft vermoedelijk te maken met een actieve opstelling van het Wwft-toezicht, alsook het toetreden van nieuwe, onder de meldingsplicht vallende, instellingen. Wat met name opvalt is de toename van het aantal melders binnen de vrije beroepsgroepen.
- Het aantal gemelde ongebruikelijke transacties is sinds 2013 verdubbeld. Dit is in absolute aantallen name te danken aan de groei van het aantal meldingen van money transfers. Relatief is het aantal overige meldingen sneller gestegen.
- Het aantal verdachte transacties laat eenzelfde beeld zien: een verdubbeling in 2016 ten opzichte van 2013, hetgeen vooral te danken is aan een gestage toename van het aantal verdacht verklaarde money transfers en een sterke toename van het aantal verdacht verklaarde overige transacties in 2016.
- De reden voor doormelden van verdachte transacties is in toenemende mate gebaseerd op eigen onderzoek door de FIU-Nederland.
- Binnen de vrije beroepsgroepen valt te zien dat sommige categorieën melders een structurele stijging in het aantal meldingen heeft laten zien (notarissen, accountants, trustkantoren), terwijl andere groepen achterblijven (met name advocaten).

Aan de stijging van het aantal meldingen kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat dit duidt op een verbeterde effectiviteit van het meldsysteem. Het zou ook het gevolg kunnen zijn van een verminderde preventie of van een toename van het onderliggende probleem (het aantal witwastransacties).

Vergelijking met 2010-2013

Tabel 10.10 laat zien dat in de jaren 2014-2016 zowel het aantal meldende instellingen als het aantal binnenkomende ongebruikelijke transacties en het aantal verdachte transacties hoger lag dan gemiddeld genomen in de jaren 2010-2013. Hierbij moet worden opgemerkt dat de data van jaar op jaar sterk kunnen fluctueren, en dat er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar zijn over het gebruik van FIU-informatie.

Tabel 10.10 **Vergelijking FIU-Nederland en resultaten 2014-2016 met 2010-2013**

	2010-2013 Gemiddeld per jaar	2014-2016 Gemiddeld per jaar	Toename
Aantal instellingen waarvan meldingen zijn ontvangen	982	1.213	24%
Aantal ongebruikelijke transacties: money transfers	168.847	285.135	69%
Aantal ongebruikelijke transacties: exclusief money transfers	25.033	50.455	102%

¹⁰⁷ Interview FIU-Nederland, 26 April 2017.

	2010-2013 Gemiddeld per jaar	2014-2016 Gemiddeld per jaar	Toename
Aantal ongebruikelijke transacties: totaal	193.880	335.586	73%
Aantal verdachte transacties: money transfers	21.714	34.640	60%
Aantal verdachte transacties: exclusief money transfers	3.973	6.651	67%
Aantal verdachte transacties: totaal	25.687	41.291	61%

Bronnen: Tabel 10.1, 10.2, 10.3.

11 Nationale Politie

Rol en grondslag

De bestrijding van witwassen is onderdeel van de reguliere politietaak gericht op het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en de opsporing van criminelen.¹⁰⁸ In principe wordt in alle onderzoeken die de politie doet gekeken of er sprake is van witwassen. Daarbij wordt ook gekeken of er sprake is van illegaal verkregen vermogen of voorwerpen. Als dat het geval is, volgt (nader) financieel onderzoek dat er uiteindelijk toe moet leiden dat crimineel verkregen vermogen wordt ontnomen of verbeurdverklaard. De organisatie en het beheer van de politie in Nederland is geregeld in de Politiewet 2012.

Doelstellingen

Kerntaken van de politie zijn: voor veiligheid zorgen (voor iedereen in Nederland), criminaliteit voorkomen en bestrijden, de openbare orde bewaken, strafbare feiten opsporen, hulp verlenen bij nood en uitvoeren van politietaken voor justitie.¹⁰⁹ Witwasbestrijding is onderdeel van het bestrijden van criminaliteit en het opsporen van strafbare feiten.

De vorming van de Nationale Politie op 1 januari 2013 heeft gevolgen gehad voor de rollen en verantwoordelijkheden binnen het politiebestedel. Daarbij is de landelijke veiligheidsagenda 2015 – 2018 (opgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie, regioburgemeesters en het college van Procureurs-Generaal) leidend voor de aanpak van veiligheidsproblemen die landelijk spelen, die (regio)grensoverschrijdend zijn en/of waar afstemming in de aanpak op landelijk niveau voor nodig. De landelijke veiligheidsagenda is een aanvulling op de lokale veiligheidsagenda's, waarin prioriteiten op regionaal niveau zijn vastgelegd.

Het bestrijden van witwassen is als horizontaal thema binnen de zes aandachtgebieden in de veiligheidsagenda geformuleerd, en met name relevant voor:¹¹⁰

- *Versterking geïntegreerde aanpak ondermijnende criminaliteit.* Hierin wordt ingezet op een versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit door een integrale aanpak, waarbij de politie nauw samenwerkt met het bestuur en andere overheidsorganisaties. De aanpak van ondermijnende criminaliteit is gericht op kopstukken en sleutelfiguren uit het criminele proces, op de vermogensposities van criminelen en criminele samenwerkingsverbanden en op de bestrijding van witwassen.
- *Afpakken.* Hierin is ingezet op een toename van het afpakken van wederrechtelijk verkregen vermogen naar 116 miljoen euro in 2018,¹¹¹ door het versterken van het integraal afpakken (zie hoofdstuk 17). Hierbij werkt de politie nauw samen met andere partijen in de strafrechtketen en met andere partners, waaronder de Belastingdienst en gemeenten.
- *High Impact Crime.* Hierbij gaat het op het aanpakken van delicten die een grote impact hebben op slachtoffers (zoals straatroof, woninginbraak, overvallen en geweldsdelicten). De nadruk ligt onder meer op het verhogen van het ophelderingspercentage en een zorgvuldige bejegening

¹⁰⁸ Zoals vastgelegd in Artikel 3 van de Politiewet 2012: De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoefte.

¹⁰⁹ <https://www.politie.nl/themas/politietaken.html#alineatitle-wat-zijn-de-kerntaken-van-de-politie>.

¹¹⁰ De zes aandachtgebieden zijn: 1) Versterken van de aanpak van ondermijnende criminaliteit, 2) Bestrijden van cybercrime, 3) Versterken van de aanpak van horizontale fraude, 4) Bestrijden van kinderporno, 5) Terugdringen high impact crimes, 6) Afpakken.

¹¹¹ Veiligheidsagenda 2015-2018.

van slachtoffers. Ook het afpakken van crimineel vermogen – met name om daarmee slachtoffers schadeloos te stellen - is onderdeel van de aanpak van High Impact Crime.¹¹²

Daarnaast is in 2011 het **Ketenprogramma Afpakken** ingevoerd. Het Ketenprogramma Afpakken is gericht op uitbreiding van de capaciteit van de strafrechtketen en het bevorderen van innovatief werken alsmede van samenwerking tussen partners binnen en buiten de strafrechtketen met als doel om meer crimineel vermogen af te pakken.

Een belangrijke doelstelling van de politie is om in elk strafrechtelijk onderzoek naar criminele samenwerkingsverbanden, vanaf het begin ook **financieel onderzoek** te doen. Het doel hierbij is om door het volgen van de geldstromen, financiële constructies, financiële tussenpersonen, criminele netwerken op te sporen en aan te pakken - en om crimineel vermogen af te nemen en slachtoffers een schadevergoeding te kunnen geven.¹¹³

Anders dan afpakdoelstellingen zijn er binnen de politie geen overkoepelende doelstellingen geformuleerd om het witwassen te bestrijden. De politie heeft tot dusverre twee specifieke criminaliteitsbeeldanalyses ten aanzien van witwassen gepubliceerd.

Middelen

In het kader van de versterkte aanpak van ondermijnende criminaliteit is de financiële expertise bij de politie de afgelopen jaren vergroot.¹¹⁴ Vanuit de gedachte dat in principe in alle politieonderzoeken, onderzoek moet worden gedaan naar financiële geldstromen, is het niet mogelijk om vast te stellen hoeveel capaciteit (FTE, geld) de politie exact vrijmaakt voor bestrijding van het witwassen.

Witwasonderzoeken vinden zowel plaats binnen de regionale eenheden en districten als binnen de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie. Witwasonderzoeken kunnen onderdeel zijn van een breder opsporingsonderzoek en ook specifiek zijn gericht op het bestrijden van witwassen van crimineel geld. Daarnaast zijn er binnen de politie gespecialiseerde financiële teams actief die hun eigen onderzoeken doen of ondersteuning verlenen aan de gemengde researchteams. Met andere woorden, witwasonderzoeken vinden plaats binnen de:

- Dienst Landelijke Recherche
- Gemengde researchteams op regionaal niveau (Dienst Regionale Recherche)
- Gemengde researchteams op districtsniveau (Dienst Regionale Recherche)
- Specialistische teams op regionaal niveau (verschillende thema's)
- Specialistische teams financieel-economische criminaliteit op regionaal niveau (FinEC teams)
- Teams financiële opsporing (Fino)
- Dienst Regionale Informatievoorziening
- Combiteams (met de FIOD)

De Dienst Landelijke Recherche bestrijdt zware en georganiseerde criminaliteit. Op regionaal en districtsniveau werken tactische, forensische, financiële en ICT-experts met elkaar samen. De financiële rechercheurs nemen binnen deze teams de financiële aspecten van een onderzoek voor hun rekening. Daarnaast is financiële expertise verankerd in verschillende meer specialistische teams op districtsniveau (bijvoorbeeld voor de aanpak van milieudelicten, zedenzaken, drugs of

¹¹² Bron: Rijksbegroting 2018, vi Veiligheid en Justitie.

¹¹³ Vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 29911 nr. 68, Bestrijding georganiseerde criminaliteit, Den Haag, 12 april 2012: 'In het kader van de versterkte aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt de financiële expertise bij de politie vergroot, zodat in elk strafrechtelijk onderzoek naar een crimineel samenwerkingsverband vanaf het begin financieel kan worden gerechercheerd. Criminele samenwerkingsverbanden worden effectief aangepakt door het opsporen en volgen van de geldstromen, financiële constructies en financiële facilitators, met het oog op het afnemen van crimineel vermogen en de schadevergoeding voor slachtoffers.

¹¹⁴ Vergaderjaar 2011-2012, Kamerstuk 29911 nr. 68.

mensenhandel). Er zijn momenteel diverse thematische teams die zich richten op financieel-economische criminaliteit, zoals onderzoek naar ondermijnende witwasconstructies, fraudezaken en 'fout' vastgoed (afpakteams, fraudeteams, combiteams).

In het Inrichtingsplan voor de Nationale Politie was voor specialistische FinEC functies een landelijke norm gehanteerd van 18 FinEc medewerkers op 1.000 operationele sterkte. In totaal zou het gaan om 1.156 FTE. Op 31 december 2016 bedroeg de bezetting van FinEc-functies 765 FTE's.¹¹⁵

Daarnaast zijn er nog een aantal teams financiële opsporing (Fino). De Fino-teams voeren niet zelfstandig onderzoeken uit, maar ondersteunen en adviseren rechercheurs met specialistische en meest actuele financiële kennis. De teams Fino bestaan volledig uit financieel specialisten, ieder vanuit een eigen invalshoek, zoals controlling, accountancy, juridisch, taxatie, vastgoed of notariaat. De Fino-teams zijn verantwoordelijk voor de vakmatige ontwikkeling en het bewaken van de kwaliteit op het gebied van financieel opsporen binnen een eenheid. Er is nauwe samenwerking met specialisten in de andere eenheden en partners zoals de Belastingdienst en FIOD.¹¹⁶

Op het gebied van intelligence wordt financiële informatie vertaald naar opsporingsmogelijkheden. Binnen de Dienst Regionale Informatievoorziening werken financieel specialisten aan analyse en onderzoek ten behoeve van strategie en beleid (producten en diensten zoals veiligheidsbeelden, monitorberichten, onderzoeksvoorstellen, analyses en adviezen).

Activiteiten

Opsporing van witwassen ligt in handen van de Nationale Politie (Landelijke Eenheid en de Regionale Eenheden) en enkele bijzondere opsporingsdiensten (met name FIOD). Vanuit de opsporingspraktijk van de Nationale Politie kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende typen onderzoeken die allemaal onder het predicaat 'witwasonderzoek' vallen, maar in de praktijk een verschillende insteek en verschillende kenmerken hebben:¹¹⁷

- Witwassen in relatie tot een gronddelict
- Witwassen als vorm van criminele dienstverlening (witwassen van andermans geld)
- Het voorhanden hebben van onverklaarbaar vermogen

Financieel rechercheren

FATF gebruikt onder core issue 7.1 de term 'parallel financial investigations', waarmee de FATF doelt op het simultaan onderzoeken van het onderliggende delict en het daarmee verbonden witwasdelict.¹¹⁸ De FATF stelt voor dat strafrechtelijke opsporingsonderzoeken zoveel mogelijk gepaard moeten gaan met het onderzoeken van de daarmee gemoeide geldstromen (financieel rechercheren). Financiële informatie kan als sturingsinformatie in het onderzoek worden gebruikt, als onderdeel van de bewijslast voor het onderliggende delict en om tot een witwasveroordeling te komen. Met andere woorden, financieel rechercheren is een researchmethode die niet per definitie ten doel heeft om witwassen op te sporen.¹¹⁹ Financieel rechercheren kan (strategisch en

¹¹⁵ Politie Jaarverslag 2016.

¹¹⁶ <https://www.kombijdepolitie.nl/WerkenBijDeRecherche/financieel-rechercheren/Paginas/organisatie-financiele-opsporing.aspx>.

¹¹⁷ Interview met de Nationale Politie.

¹¹⁸ FATF, Operational Issues Financial Investigations, Guidance, June 2012, pagina 9.

¹¹⁹ Levi (2015) omschrijft 'financieel rechercheren' als een onderzoeksmethode die mensen in verband brengt met andere mensen, plaatsen, handelingen of gebeurtenissen, door middel van financiële feiten. Volgens de definitie van Brown et al. (2012) is financieel rechercheren, het verzamelen, analyseren en gebruiken van financiële informatie ten behoeve van criminele opsporingsdiensten. De internationaal gangbare definitie van de FATF luidt: "Financieel rechercheren is onderzoek naar financiële zaken die verband houden met criminele activiteiten, met als doel om: (i) criminele netwerken of de schaal van criminele activiteiten te identificeren; (ii) criminele opbrengsten, terroristische geldstromen te identificeren en mogelijk te confisqueren; (iii) het ontwikkelen van bewijs in het kader van strafrechtelijke onderzoeken en vervolging." FATF (2012), Interpretative Note to Recommendation 30, 2nd paragraph.

tactisch) worden toegepast op iedere misdaad waarmee geld gemoeid is en ook op misdaden die niet primair vanuit winstoogmerk gepleegd zijn. In het onderzoek van Ecorys (2016) in opdracht van het WODC blijkt dat financieel rechercheren in de meeste Europese landen steeds vaker als (additioneel) opsporingsinstrument wordt ingezet, maar dat tegelijkertijd praktische problemen het ten volle benutten hiervan in de weg staan. Nederland is internationaal een van de koplopers in het toepassen van financiële opsporingstechnieken. Data over hoe vaak 'parallel financial investigations' plaatsvinden zijn niet voorhanden aangezien financieel rechercheren idealiter geïntegreerd is met andere opsporingstechnieken. Deze beweging is bij de Nationale Politie in Nederland in volle gang. Voorheen hadden financiële experts een ondersteunende functie. Tegenwoordig is het hebben van financiële expertise meer en meer een geïntegreerd onderdeel van de opsporing.¹²⁰

Witwassen in relatie tot een gronddelict

Onder deze categorie valt elk opsporingsonderzoek waarbij witwassen wordt meegenomen. Een mogelijk uiteindelijke veroordeling voor witwassen geldt hierbij als 'bijvangst'. Witwassen en daarmee gepaard gaande financiële informatie kan daarnaast ook worden gebruikt als sturingsinformatie en als onderdeel van de bewijslast voor het onderliggende delict.¹²¹

In de praktijk zijn er twee basisvarianten van dit soort opsporingsonderzoeken:

- De eerste variant verloopt via de 'klassieke route', waarbij naast de procedure voor het veroordelen van het onderliggende delict een ontnemingsprocedure wordt gestart. Dit kan tijdens of na de procedure van het onderliggende delict. In de praktijk vraagt dit een lange adem.
- De tweede variant is een enkelvoudig (standalone) witwasonderzoek, waarbij weliswaar sprake is van een onderliggend delict, maar de aandacht komt te liggen op een veroordeling voor witwassen. Wanneer crimineel vermogen als 'voorwerp van een strafbaar feit' wordt aangemerkt, kan dit verbeurd worden verklaard. Dit is veelal makkelijker en sneller dan het doorlopen van een ontnemingsprocedure.

Witwassen als een vorm van criminele dienstverlening (Wwft-zaken)

Dit wil zeggen faciliteren van verhulling en verplaatsing van crimineel geld ten behoeve van derden. De focus ligt hierbij op de dienstverleners ofwel poortwachters. Deze kunnen zowel uit de onderwereld afkomstig zijn (criminele dienstverleners) als uit de bovenwereld (bijvoorbeeld financieel adviseurs). Dienstverleners die zich op het snijvlak tussen boven- en onderwereld bewegen kunnen moedwillig meewerken aan witwastransacties, maar dit bijvoorbeeld ook doen omdat ze onder druk zijn gezet of zich niet of onvoldoende de illegale herkomst van het geld realiseren (onbewust onbekwaam).

Het voorhanden hebben van onverklaarbaar vermogen

Hierbij gaat het om onderzoeken die worden gestart vanuit onverklaarbaar vermogen. In Nederland bestaat de mogelijkheid om zonder aanwijsbaar gronddelict een verdenking van witwassen ten laste te leggen. Als er een redelijk vermoeden is dat vermogen afkomstig is uit illegale activiteiten, en de verdachte geen verklaring omtrent de (legale) herkomst van bezittingen kan geven, dan kan worden geconcludeerd dat het niet anders kan zijn dan dat het witwasvoorwerp een criminele herkomst heeft. Hierdoor is het mogelijk een witwasonderzoek te verrichten zonder een aantoonbaar gronddelict. Dit maakt opsporingsonderzoeken naar witwassen efficiënter en effectiever.¹²² In zijn algemeenheid kan er sneller worden overgegaan tot het verdachtenverhoor en

¹²⁰ Interview Nationale Politie.

¹²¹ Dit is wat de FATF bedoelt met 'parallel financial investigations'.

¹²² J.P. Rozemeijer, Witwasonderzoeken zonder aantoonbaar gronddelict. Het rechterlijk toetsingskader en efficiënt opsporen in zes stappen, in: Justitiële verkenningen, jaargang 41, nr. 1, 2015.

is er na dat verdachtenverhoor nog een taak voor de politie om dit verhoor te verifiëren. Het gaat hier veelal om stand-alone witwasonderzoeken. In veel landen is het niet mogelijk om zonder een aanwijsbaar gronddelict te vervolgen voor witwassen.

Onderzoek op basis van een tip of verzoek uit het buitenland

De internationale component van witwassen is van belang, wanneer onderliggende delicten een transnationaal karakter hebben en ook omdat het buitenland een rol kan spelen in het opzetten van witwasconstructies. Witwasonderzoeken kunnen daarom ook plaatsvinden op basis van een tip of verzoek vanuit het buitenland.

Rechtshulpverzoeken die Nederland heeft ontvangen of verstuurd worden bijgehouden in het Landelijk Uniform Registratiesysteem Internationale Rechtshulp (LURIS)-systeem.¹²³ De LURIS-data geven echter slechts een eerste indicatie over de relatieve omvang van grensoverschrijdende witwasstromen tussen Nederland en andere landen. Zo heeft de politieke en politieke samenwerkingsrelatie met andere landen een grote invloed op het aantal rechtshulpverzoeken. Een goede band tussen twee landen leidt tot meer verzoeken over en weer. Specifieke gebeurtenissen (bijvoorbeeld het bezoek van een korpschef) kunnen ook leiden tot toename of afname van de verzoeken. Daarnaast is de registratie van verzoeken relatief beperkt. Vaak wordt alleen de eerste grond van een rechtshulpverzoek vermeld, terwijl meerdere gronden in één rechtshulpverzoek kunnen zijn opgenomen. Ten opzichte van sommige landen is er waarschijnlijk sprake van een onderschatting.

Uit onderzoek door Ecorys (2016) naar financieel rechercheren in de EU, bleek dat over het algemeen de voorbereidingstijd en de beantwoordingstijd van rechtshulpverzoeken door (financieel) rechters als knelpunt in hun werk wordt ervaren. Rechtshulpverzoeken vergen veel tijd en de kwaliteit van de geleverde informatie laat te wensen over. Daarnaast is informatie-uitwisseling met derde landen, vooral belastingparadijzen, problematisch.

Nader onderzoek van de internationale rechtshulpverzoeken naar witwassen in het LURIS-databestand, uitgesplitst naar landen, buitenlandse personen, vennootschappen en andere rechtsvormen, zou inzicht kunnen verschaffen in de entiteiten en landen die in de meeste gevallen betrokken zijn bij witwasdelicten, en in hoeverre dit beeld is veranderd in de loop der jaren.

Resultaten

Omdat witwasbestrijding voor een belangrijk deel bij de politie op decentraal niveau plaatsvindt – en is geïntegreerd in de algemene criminaliteitsbestrijding zijn er geen volledige gegevens over de inspanningen en de resultaten daarvan op centraal niveau beschikbaar.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek publiceert jaarlijks data voor de geregistreerde criminaliteit. Het betreft hier alle in Nederland door de Politie of Koninklijke Marechaussee geregistreerde misdrijven. Tabel 11.1 laat zien dat het aantal geregistreerde en opgehelderde witwasmisdrijven in de jaren 2014 en 2015 hoger ligt dan in de jaren 2010-2013. Dit kan duiden op een toename van het aantal witwasdelicten, maar ook op een toegenomen aandacht vanuit de opsporingsinstanties voor witwassen. De tabel laat ook zien dat de cijfers sterk afwijken van die van de door de politie gepubliceerde 'Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit' (zie hieronder) en de instroomcijfers van het OM (zie hoofdstuk 12).

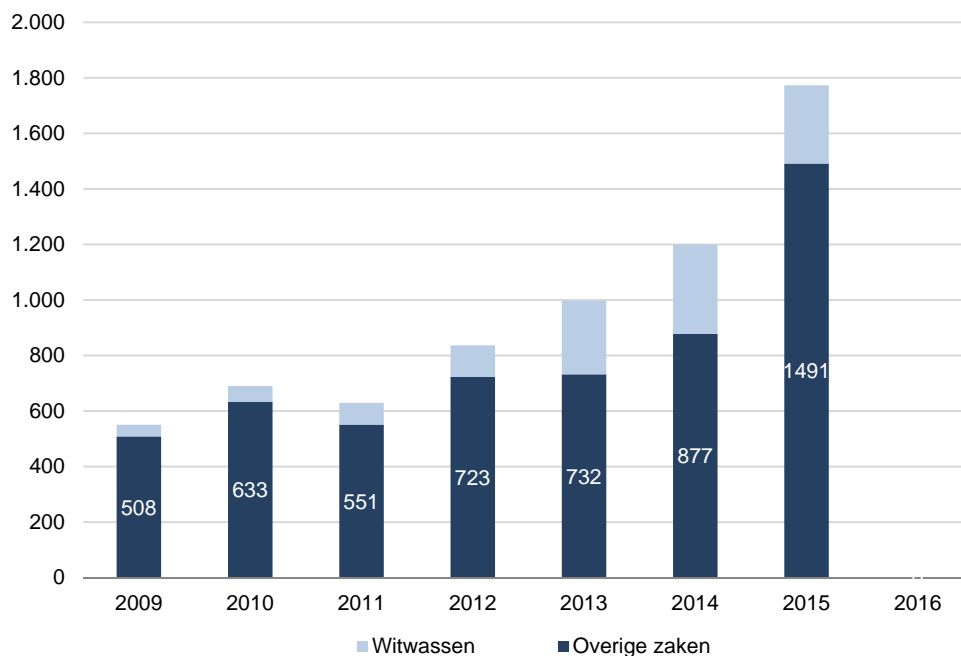
¹²³ De onderzoekers hebben geen data gekregen uit de LURIS database.

Tabel 11.1 **Geregistreerde witwaszaken, 2009-2016**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CBS - Witwassen (geregistreerd)	195	200	425	480	610	630	535	-
CBS - Witwassen (opgehelderd)	125	210	340	430	540	520	280	-
CBS - Witwassen (verdachten)	325	470	640	715	880	915	735	-
Politie - Witwassen georganiseerde misdaad (selectie)	-	-	78	113	265	322	356*	306
OM – instroom witwaszaken (subjecten) ¹²⁴	1.514	1.700	2.236	2.205	1.969	1.862	1.736	1.976

Bronnen: CBS (CBS Statline), Politie (Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2015), OM (interne data van het OM, zie Figuur 12.3).

De politie zelf publiceert jaarlijks de 'Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit', een publicatie die 2015 is overgegaan in de 'Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit'. Tabel 11.3 en 11.4 geven een samenvatting van de gegevens over de onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, zoals weergegeven in de openbare publicatie. De cijfers geven een globale indruk van de ontwikkeling van het aantal politieonderzoeken. In deze cijfers worden niet alle politieonderzoeken meegenomen, maar alleen de deelverzameling van zaken die 'voor het belangrijkste deel' vallen onder de noemer 'georganiseerde criminaliteit'.¹²⁵ **Het betreft dus een selectie van zaken.** Daarnaast is de uitsplitsing naar type delicten ('aandachtsgebieden') gemaakt op basis van 'het eerste geregistreerde aandachtsgebied' van ieder onderzoek. De rapportage zegt dat in een substantieel aantal zaken een tweede aandachtsgebied is geregistreerd, waarbij ook witwassen als tweede aandachtsgebied kan voorkomen. De rapportage geeft echter niet aan hoe vaak bepaalde delicten als additioneel aandachtsgebied voorkomen. Ook wordt geen onderscheid gemaakt naar soorten witwasonderzoeken, zoals hierboven besproken.

Figuur 11.1 **Aantal politieonderzoeken in Nederland in het kader van georganiseerde misdaad**

Bronnen: Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2014 rapportage; Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2015

¹²⁴ Een analyse van de OM-cijfers per aanleverende dienst en opsporingsinstantie vindt plaats in hoofdstuk 12 (Openbaar Ministerie).

¹²⁵ Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2015, pagina 11.

Voor een uitputtende analyse van de activiteiten en resultaten van de witwasbestrijding door de politie zijn deze gegevens daarom niet geschikt. Tabel 11.2 laat zien dat in 2015, 282 politieonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit witwassen als voornaamste aandachtsgebied hadden. Witwassen komt achter fraude en drugs (hennepeteelt, cocaïne, heroïne en synthetische drugs), en voor mensenhandel en -smokkel, milieu- en levensdelicten.

Tabel 11.2 Onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit per aandachtsgebied, 2015

	Arrondissements- parketten	Landelijk Parket	Functioneel Parket	Totaal
Fraude	63	-	286*	349
Drugs	260	81	-	341
Witwassen	140	142	-	282
Mensenhandel en smokkel	135	23	-	158
Milieu	-	-	124	124
Levensdelicten	105	8	-	113
Ideologische misdaad	19	58	-	77
Cybercrime	19	48	-	67
Vermogensdelicten	52	12	-	64
OMG's en Hollandse netwerken	38	16	-	54
Kinderporno, geweld, zeden	39	11	-	50
Wapens en explosieven	40	4	-	44
Overig	21	12	3	36
Internationale misdaad	-	6	-	6
Totaal	931	421	413	1.765

Bron: Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2015

* Waaronder witwassen

Tabel 11.3 is gebaseerd op dezelfde gegevens, maar dan over de jaren 2009 tot en met 2016. Niet alle gegevens zijn voor elk jaar voorhanden, en, zoals gezegd, wordt witwassen bij onderzoeken onder gezag van het Functioneel Parket in 2015 niet apart vermeld. De tabel laat zien dat het aantal onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit sinds 2011 is gestegen, evenals het aantal onderzoeken met witwassen als voornaamste aandachtsgebied. In de afgelopen jaren had ruwweg 1 op de 5 politieonderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, witwassen als voornaamste aandachtsgebied. Het is echter niet duidelijk hoe volledig deze gegevens zijn (in de rapportage is expliciet aangegeven dat het niet gaat om een *volledig* beeld), wat de omvang van de zaken is, wat de doorlooptijd is en om wat voor soort witwaszaken het gaat.

Tabel 11.3 Onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit, 2009-2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Onderzoeken onder het gezag van landelijk parket / landelijke eenheid								
Witwassen	-	-	-	-	102	160	142	71
Totaal	168	217	185	253	280	355	421	490
Onderzoeken onder het gezag van arrondissementsparketten / regionale eenheden								
Witwassen	42	57	57	73	102	119	140	147
Totaal	214	256	259	330	437	489	931	1.099
Onderzoeken onder het gezag van functioneel parket (BOD's)								
Witwassen	-	-	21	40	61	43	-*	-*
Totaal	-	-	176	205	235	286	413	492

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Schatting witwassen*							74	88
Totaal								
Witwassen*	-	-	78	113	265	322	356*	306
Totaal	-	-	620	788	952	1.130	1.765	2.081
Witwassen als % van het totaal	-	-	13%	14%	28%	28%	20%	15%

Bronnen: Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit 2014 rapportage; Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit 2015 en 2016 * Het Functioneel Parket maakt over de jaren 2011-2014 onderscheid tussen fraude en witwassen. In 2015 en 2016 is witwassen niet afzonderlijk vermeld maar onderdeel van fraude. Hiervoor is een schatting gemaakt op basis van de jaren 2011 tot en met 2014, waarbij gemiddeld 18% van het totaal aantal zaken witwassen betrof.

Conclusies

Activiteiten

De witwasbestrijding bij de politie vindt plaats binnen de specieke programma's die zich richten op het bestrijden van financieel- economische criminaliteit. Daarnaast is de witwasbestrijding onderdeel van de reguliere politietaak in de bestrijding van allerlei vormen van criminaliteit die financieel gewin als oogmerk hebben.

Risicotaxatie

Uit de informatie kan niet worden opgemaakt in hoeverre er keuzes worden gemaakt in de opsporing op basis van risicotaxatie. Dit kan ook per eenheid verschillen.

Resultaten

De laatste jaren is er binnen de politieorganisatie meer aandacht gekomen voor financieel- economische criminaliteit, financieel rechercheren en bestrijding van witwassen. Hiervoor zijn aanzienlijke financiële middelen vrijgemaakt. Of dit heeft geleid tot een toename van het aantal onderzoeken naar witwassen of onderzoeken naar delicten waarbij witwassen in het onderzoek een prominente rol gespeeld heeft, kan niet uit de beschikbare politiedata worden opgemaakt. Wel valt te zien dat het aantal zaken dat is binnen gebracht bij het OM (het OM registreert zaken op subjectpersoon, terwijl de politie uitgaat van casussen) tussen 2002 en 2011 is gestegen, daarna is gedaald en in 2016 weer is toegenomen. Met name in grote witwaszaken geeft de politie aan geregeld samenwerking met het buitenland te zoeken. Hoe vaak dit precies het geval is en wat de resultaten hiervan zijn kan niet uit algemene data worden opgemaakt.

Vergelijking met 2010-2013

Op basis van de gegevens uit de Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit (vanaf 2015, Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit) zou kunnen worden opgemaakt dat het aantal witwaszaken die de politie heeft verricht onder de noemer 'georganiseerde criminaliteit' in de periode is verdubbeld ten opzichte van de periode 2011-2013. Deze verdubbeling is in lijn met een verdubbeling van het aantal onderzoeken naar georganiseerde criminaliteit. Echter het betreft hier een door de politie zelf geselecteerde deelverzameling, die bovendien alleen betrekking heeft op georganiseerde criminaliteit. Het is niet duidelijk hoe representatief deze cijfers zijn voor de witwasactiviteiten van de gehele politieorganisatie. Ook is niet duidelijk uit de cijfers om wat voor witwasonderzoeken het gaat en in hoeverre in andere onderzoeken ook een witwascomponent wordt meegenomen. Bij de instroomcijfers van witwaszaken bij het OM is er sprake van een daling in de periode 2014-2016 ten opzichte van 2011-2013. De meetmethode van het OM wijkt af van die van de politie (OM zaken worden op subjectniveau gemeten, terwijl in de politiezaken meerdere subjecten in één zaak kunnen voorkomen).

Tabel 11.4 Vergelijking resultaten politieonderzoeken 2014-2016 met 2011-2013

	2011-2013	2014-2016
	Gemiddeld per jaar	Gemiddeld per jaar
Witwassen (aantal zaken)	152	328
Totaal georganiseerde misdaad (aantal zaken)	787	1.659
Witwassen als % van totaal	19%	20%
Instroom witwaszaken OM (subjecten)	1.137	1.858

Bronnen: Tabel 11.3 en Figuur 12.2 (OM data instroom) Geen politiecijfers beschikbaar over 2010.

Het verschil tussen de politiedata (verdubbeling aantal witwaszaken) en die van het OM (daling instroom aantal zaken) kan te maken hebben met de onvolledigheid van de politiedata of een verschil in registratie tussen witwaszaken bij de politie en het OM.

De algemene indruk bestaat de witwasbestrijding in toenemende mate is ingebed in de reguliere politietaak gericht op het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en de opsporing van criminelen. Juist als (en omdat) witwasbestrijding geïntegreerd is, kunnen veel activiteiten niet geïsoleerd uit bestaande data worden opgemaakt.

12 Openbaar Ministerie

Rol en grondslag

Het Openbaar Ministerie (OM) is op grond van artikel 124 Wet op de Rechterlijke Organisatie belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het OM zorgt ervoor dat strafbare feiten, waaronder witwassen, worden opgespoord en vervolgd en werkt daarbij samen met de politie en andere (bijzondere) opsporingsdiensten.

In Nederland houden zich drie onderdelen van het OM bezig met de bestrijding van witwassen (Figuur 12.1). Het Functioneel Parket (FP) legt zich toe op (complexe) witwaszaken en (complexe) ontnemingszaken, spoort witwasstructuren op en pakt onverklaarbaar vermogen aan. Het FP heeft gezag over de opsporingsonderzoeken van de bijzondere opsporingsdiensten (BOD), voor wat betreft het witwassen met name de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD).¹²⁶

Het FP heeft een centrale rol in de bestrijding van het witwassen. De Landelijk Officier van Justitie (LOvJ) bestrijding witwassen is organisatorisch een onderdeel van het FP. De LOvJ witwassen is niet alleen belast met selectie van witwasonderzoeken, maar initieert ook beleid en coördineert programma's en samenwerking in de witwasbestrijding en is verantwoordelijk voor de overdracht van kennis tussen partijen betrokken bij witwasbestrijding. De LOvJ-witwassen maakt tevens deel uit van het managementteam van de FIU en is onderdeel van de Nederlandse delegatie bij de FATF.

Binnen het Landelijk Parket (LP) is de aanpak van witwassen primair verbonden met de aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het LP heeft gezag over de Dienst Landelijke Recherche, Dienst Infrastructuur (beide vallend onder de Landelijke Eenheid van de politie) en de Koninklijke Marechaussee (KMar). Deze opsporingsdiensten verrichten witwasonderzoeken, inclusief ontneming van illegaal verkregen vermogen.¹²⁷

Ook arrondissementsparketten (AP's) behandelen witwaszaken. Doorgaans zijn deze zaken meer regionaal georiënteerd (woonplaats verdachte of locatie van het strafbare feit). De opsporingsonderzoeken worden uitgevoerd door de regionale politie-eenheden.

Figuur 12.1 OM: verdeling coördinatie witwasonderzoeken



¹²⁶ Uit hoofde van haar functie als specialistisch, landelijk opererend onderdeel van het Openbaar Ministerie, dat zich toelegt op de bestrijding van complexe fraude en milieucriminaliteit en in het afwikkelen van complexe ontnemingszaken, heeft het FP ook gezag over de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Inspectie SZW) en de Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT).

¹²⁷ Bij de KMar is dat meer incidenteel, alleen als er een witwascomponent in bijvoorbeeld een mensensmokkelonderzoek zit.

Doelstellingen

De opsporing en vervolging kent geen afzonderlijk overkoepelend programma 'aanpak bestrijding witwassen'. Elke betrokken partij (politie, FIOD, OM) handelt vanuit eigen doelstellingen. De selectie en aanpak van grote witwaszaken geschiedt in overleg tussen de gespecialiseerde teams (zoals FINEC, FIOD, LP en FP).

De aanpak van witwassen door het OM berust in de praktijk op drie pijlers:

- Voorkomen dat onderliggende delicten worden gepleegd. Dit valt grotendeels binnen de algemene criminaliteitsbestrijding door de reguliere opsporing en vervolging.
- Voorkomen dat crimineel verkregen vermogen via het financiële stelsel terecht komt in de reguliere economie. Dit sluit aan bij een van de hoofddoelstellingen van de Nederlandse anti-witwasbeleid: bescherming van de integriteit van de financiële stelsel. De opsporing en vervolging draagt hiertoe bij door middel van de Wwft-aanpak (zie verderop) en onderzoeken die specifiek gericht zijn op de aanpak van dienstverleners (facilitators) van witwassen.
- Aanpak van reeds gepleegde witwasdelicten of pogingen daartoe – de witwasonderzoeken. Witwasonderzoeken worden uitgevoerd door gespecialiseerde teams binnen de politie¹²⁸ of bijzondere opsporingsdiensten (met name FIOD). Ook de opsporingsteams in de arrondissementen verrichten witwasonderzoeken en ontplooiën samenwerkings-initiatieven om witwassen aan te pakken.¹²⁹ Witwasonderzoeken kunnen met en zonder dat het gronddelict in beeld is worden opgespoord en vervolgd.

Figuur 12.2 Drie pijlers onder de aanpak van het witwassen door het OM



Voor de afdoening van witwaszaken kunnen verschillende wegen worden bewandeld. Het OM geeft aan het strafrecht minder te zien als een geïsoleerd repressief sluitstuk van de handhavingsketen witwassen, maar als een instrument dat in verbinding staat met de andere vormen van handhaving en toezicht.¹³⁰ Het streven is om het strafrecht in stelling te brengen als handavingsinspanningen van andere actoren in het handavingsnetwerk witwassen onvoldoende effectief zijn gebleken. Met andere woorden, het OM beoogt een verschuiving van de inzet van het strafrecht als ultimum remedium in de richting van het strafrecht als optimum remedium.

Middelen

Bestrijding van witwassen is een geïntegreerd onderdeel van het reguliere takenpakket van het OM. Binnen het FP kan daarom in principe iedere Officier van Justitie (OvJ) worden belast met witwaszaken. Hetzelfde geldt voor het LP en voor de arrondissementen. In 2016 waren 800 Officieren van Justitie werkzaam bij het OM.¹³¹ Daarnaast zijn ook 4.200 personen werkzaam als

¹²⁸ Onder meer in de specifieke witwasteams (Rotterdam, Amsterdam, Zwolle, Eindhoven en Haarlem) en in de zogenoemde dedicated clusters witwassen. Deze laatste doen onderzoeken gericht op afpakken en veelal daardoor ook witwassen met een korte doorlooptijd (max 1000 uur).

¹²⁹ Bijvoorbeeld BFER Amsterdam en ConfisQ Rotterdam.

¹³⁰ <http://vaklunch.nl/120-het-strafrecht-als-optimum-remedium/>.

¹³¹ Dit is uitgezonderd de Hoge Raad.

parket ambtenaar. In hoeverre al deze OvJ's en medewerkers daadwerkelijk witwaszaken doen (en wat de relevantie daarvan is voor eenieder specifieke takenpakket), en of voldoende kennis hebben over witwassen, kan niet uit de cijfers worden afgeleid.

Het FP heeft de laatste jaren meer capaciteit vrijgemaakt voor een intensivering van de aanpak van het witwassen. Het FP ontvangt jaarlijks € 1,75 miljoen euro extra van de € 13 miljoen euro die de overheid jaarlijks structureel besteedt aan fraudebestrijding. De FIOD en de Belastingdienst ontvangen de overige gelden. Daarbovenop heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid een investering oplopend tot € 20 miljoen toegekend voor de FIOD en het OM. Hiervan wordt € 17,5 miljoen geïnvesteerd in de FIOD en € 2,5 miljoen in het OM.

Activiteiten

Het OM is primair belast met het leiden van onderzoek en initiëren van vervolging van strafrechtelijke zaken, waaronder witwassen. Daarnaast initieert het OM beleid en coördineert het programma's ten behoeve van de witwasbestrijding.

Het OM heeft de afgelopen jaren twee belangrijke nieuwe benaderingen in opsporing en vervolging van het witwassen toegepast: aanpak via de Wwft van melders die hun meldingsplicht niet naleven en aanpak van witwassen zonder bewijs van een onderliggend delict.

Wwft-aanpak

Het OM is in de tweede helft 2012 begonnen met de Wwft-aanpak waarbij onderzoek wordt gedaan naar meldingsplichtige instellingen die hun verplichtingen op grond van de Wwft niet naleven. Langs deze weg worden meldingsplichtige instellingen in het witwasproces direct aangepakt. Aangevoerd moet worden dat er ten onrechte niet of onvolledig is gemeld aan FIU-Nederland of dat het cliëntenonderzoek niet of niet goed is uitgevoerd. Hierbij is een aanwijzing voldoende om strafrechtelijk te kunnen optreden.¹³²

In het kader van de Wwft-aanpak is de Landelijk Officier witwassen voorzitter van het Niet-Melders Overleg (NMO), waarin de Politie, FIOD, FIU-Nederland en alle Wwft-toezichthouders deelnemen. Het NMO is gestart in 2012 als project en behoort sinds 2014 tot de reguliere werkdroom van het OM. Gezamenlijk worden niet-melders opgespoord, vervolgd en berecht. Doel van het NMO is ook om publiciteit te genereren over het feit dat ongebruikelijke transacties moeten worden gemeld, om zo een verandering in het meldgedrag in bredere zin te bewerkstelligen. Daarnaast wordt extra voorlichting gegeven om zo het aantal meldingen en de kwaliteit van de meldingen te vergroten.¹³³

Het NMO richt zich vooral op:¹³⁴

- art. 3 Wwft: het niet doen van cliëntenonderzoek (tevens art. 10 Wtt);
- art. 16 Wwft: het niet, te laat of onvolledig melden van ongebruikelijke transacties.

¹³² Overtredingen uit de Wwft zijn strafbaar gesteld in de WED (Wet Economische Delicten), dat een lagere bewijslast kent dan het Wetboek van Strafrecht. Er hoeft niet te worden bewezen dat er opzet is op het niet naleven van de regelgeving. Meldingsplichtige instellingen worden geacht de wet te kennen. Bij WED is er sprake van zogenoemde kleurloze opzet, waarbij impliciet wordt uitgegaan van opzet bij overtreding van de norm.

¹³³ Door de toezichthouders en andere partners, en zijn er leidraden per specifieke meldgroep ontwikkeld.

¹³⁴ Daarnaast wordt ook gekeken naar: art. 2 Wwft: het niet doen, bewaren en vastleggen van het cliëntenonderzoek door en dochtermaatschappij of bijkantoor in een staat die geen lidstaat is; art. 2a Wwft: het niet bijzondere aandacht besteden aan ongebruikelijke transacties die naar hun aard een hoger risico met zich mee brengen; art. 4 Wwft: het niet tijdig doen van cliëntenonderzoek; art. 5 Wwft: het aangaan van een zakelijke relatie of het uitvoeren van een transactie voor een cliënt zonder (tijdig) cliëntenonderzoek; art. 8 Wwft: het niet doen van verscherpt cliëntenonderzoek bij hoger risico; art. 9 Wwft: het niet opvolgen van bijzondere maatregelen uit een ministeriële regeling; art. 17 Wwft: het niet voldoen aan de inlichtingenplicht naar de FIU; art. 23 Wwft: het niet geheimhouden van een gemelde ongebruikelijke transactie of het niet geheimhouden van een inlichtingenverzoek van de FIU; art. 32 Wwft: het niet volgen van een gedragslijn conform art. 24 Wwft; art. 33 Wwft: het niet op opvraagbare wijze vastleggen van gegevens zoals genoemd in dit artikel m.b.t. het cliëntenonderzoek; art. 34 Wwft: het niet gedurende 5 jaar vastleggen en opvraagbaar houden van meldingen ongebruikelijke transactie; art. 38 Wwft: het niet tijdig doen van cliëntenonderzoek conform termijnen in dit artikel.

Een overtreding van deze artikelen is een economisch delict. Artikel 2 lid 1 WED bepaalt dat deze economische delicten misdrijven zijn als zij opzettelijk zijn begaan. Op deze misdrijven staat een maximale gevangenisstraf van twee jaar, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie.

De eerste resultaten van het NMO zijn openbaar gemaakt in mei 2016.¹³⁵ Er waren tot dusverre 49 signalen onderzocht. De meeste signalen waren afkomstig van de FIOD, politie en BTW (Tabel 12.1). Het merendeel van de signalen had betrekking op notarissen en handelaren. Daarnaast kwamen er belastingadviseurs, accountants, trustkantoren, makelaars en een wisselinstelling in beeld (Tabel 12.2).

Tabel 12.1 Aantal onderzochte signalen NMO, uitgesplitst naar partij

	FIOD/politie	BTW	FIU-Nederland	DNB	Totaal
Aantal signalen	23	15	7	4	49

Bron: Ministerie van J en V, 21 juli 2017, Wob-verzoek inzake niet-melders project.

Tabel 12.2 Aantal onderzochte signalen NMO, uitgesplitst naar meldingsplichtige instelling

	Aantal signalen
Notarissen	13
Handelaren (auto's, boten, goud, horloges, meubels)	20
Belastingadviseurs	5
Accountants	5
Trustkantoren	3
Makelaars	2
Wisselinstelling	1
Totaal	49

Bron: Ministerie van J en V, 21 juli 2017, Wob-verzoek inzake niet-melders project.

Tabel 12.3 Aantal onderzochte signalen NMO, uitgesplitst naar resultaat

	Resultaat
Veroordeling door rechtbank	10
Vrijspraken	0
Seponering van de zaak	4
Transactie	3
Zaak wordt betrokken in groter witwasonderzoek	3
Zaak in behandeling bij FP Rotterdam	3
Zaak bij het FP	3
Zaak is gestopt in onderzoeksfase	2
Zaak is nog in onderzoek	10

Bron: Ministerie van J en V, 21 juli 2017, Wob-verzoek inzake niet-melders project.

Nagenoeg alle vanuit Wwft-aanpak aangebrachte zaken die voor februari 2017 bij de rechter zijn geweest, hebben geleid tot een veroordeling. Tot dusverre zijn met name relatief kleine instellingen (zoals notarissen en handelaren) onderzocht, waarbij het overigens wel om meerdere transacties zou kunnen gaan. Recent zijn ook grote financiële instellingen in het onderzoek genomen, waarbij het kan gaan om grote transacties¹³⁶ alsook een advocaat.¹³⁷

¹³⁵ Ministerie van J en V, 21 juli 2017, Wob-verzoek inzake niet-melders project.

¹³⁶ Interview Functioneel Parket 2017.

¹³⁷ Zie <https://www.bijzonderstrafrecht.nl/home/advocaat-gehoord-voor-niet-melden-ongebruikelijke-transactie>.

Aanpak van witwassen zonder bewijs van een onderliggend delict

Sinds het arrest van de Hoge Raad van 28 september 2004 geldt dat het gronddelict bij witwaszaken niet hoeft te worden bewezen, indien aannemelijk is dat er sprake is van een misdrijf. Dit maakt het mogelijk om een verdachte alleen voor witwassen te vervolgen – een procedure die vaak sneller en bewijstechnisch makkelijker is.

In 2013 heeft het Hof Amsterdam voor witwaszaken zonder gronddelict de witwasjurisprudentie en het rechterlijke toetsingskader samengevat in de zogeheten '6-stappen jurisprudentie'.¹³⁸ Het gevolg is dat witwaszaken zonder aantoonbaar gronddelict een andere opbouw hebben dan de klassieke aanpak van commune delicten.¹³⁹

6-stappen jurisprudentie witwassen

- Stap 1: 'Bij deze beoordeling dient als uitgangspunt te worden genomen dat er geen direct bewijs voor gronddelicten aanwezig is.'
- Stap 2: 'Daarbij dient de toetsing door de zittingsrechter de volgende stappen te doorlopen. Allereerst zal moeten worden vastgesteld of de aangedragen feiten en omstandigheden van dien aard zijn dat zonder meer sprake is van een vermoeden van witwassen.'
- Stap 3: 'Indien daarvan sprake is, mag van de verdachte worden verlangd dat hij een verklaring geeft voor de herkomst van het geld of de goederen.'
- Stap 4: 'Een dergelijke verklaring dient concreet, min of meer verifieerbaar en niet op voorhand hoogst onwaarschijnlijk te zijn.'
- Stap 5: 'Zodra het door de verdachte geboden tegenwicht daartoe aanleiding geeft, ligt het vervolgens op de weg van het OM om nader onderzoek te doen naar de, uit de verklaringen van de verdachte blijkende, alternatieve herkomst van het geld en de goederen.'
- Stap 6: 'Uit de resultaten van een dergelijk onderzoek zal dienen te blijken dat met voldoende mate van zekerheid kan worden uitgesloten dat de geldbedragen en de goederen waarop de verdenking betrekking heeft, een legale herkomst hebben en dat derhalve een criminele herkomst als enige aanvaardbare verklaring kan gelden.'

Door het gebruik van dit toetsingskader kan het opsporingsonderzoek efficiënter en effectiever worden. In de praktijk betekent dit dat een verdachte al aan het begin van een onderzoek kan worden verhoord en om een verklaring worden gevraagd. Normaal gebeurt dat aan het einde van een onderzoek. De bewijsketen gaat de richting op dat er na een redelijk vermoeden in feite sprake is van een situatie waarin van de verdachte ook een verifieerbare en controleerbare verklaring omtrent de herkomst van de vermogensbestanddelen mag worden verwacht. De opsporing dient deze verklaring te verifiëren. Het 6-stappen model is op ruime schaal toegepast, wat onder meer heeft geleid tot de ontwikkeling van een jurisprudentie over wat van een verdachte mag worden verlangd en hoe concreet een verklaring moet zijn.

Andere projecten en activiteiten

Naast het Niet-melders Overleg is het Functioneel Parket de afgelopen jaren een aantal andere projecten gestart naar aanleiding van specifieke witwasrisico's, zoals het debet-creditcard project samen met de FIOD en de Belastingdienst en de Inkeerregeling met de Belastingdienst.

Doel van het *Debet-creditcard project* is om niet-aangegeven buitenlands vermogen aan te pakken en om te bevorderen dat belastingplichtigen informatie verstrekken over hun buitenlands vermogen.¹⁴⁰ Aan de hand van langdurig gebruik van buitenlandse debet- of creditcards in

¹³⁸ Zie Hof Amsterdam 11 januari 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BY8481.

¹³⁹ J.P. Rozemeijer, Witwasonderzoeken zonder aantoonbaar gronddelict. Het rechterlijk toetsingskader en efficiënt opsporen in zes stappen, in: Justitiële Verkenningen, jrg. 41, nr. 1, 2015.

¹⁴⁰ <https://belastingdienst-in-beeld.nl/themas/zwartsparen/informatie-over-project-debet-creditcards/>.

Nederland kan niet-opgegeven buitenlands vermogen van Nederlandse ingezetenen worden geïdentificeerd. Als de identiteit van de kaarthouder is achterhaald wordt gekozen voor een bestuurlijke afdoening (navordering Belastingdienst) dan wel strafrechtelijke afdoening (onderzoek door FIOD en het OM) van de zaak.¹⁴¹ Daarnaast dient het project om facilitators (notarissen, accountants, belastingadviseurs en boekhouders) die actief betrokken zijn bij het opzetten van belastingconstructies en/of onvolledige informatie verstrekken aan de Belastingdienst aan te pakken. Tot slot wordt het project gebruikt om facilitators die zich niet houden aan Wwft op te sporen. Facilitators riskeren een tuchtrechtelijke klacht en strafrechtelijke vervolging.

Het Debet-creditcard project heeft inmiddels geleid tot diverse lopende onderzoeken van de FIOD en het OM naar fiscale fraude en witwassen. Daarnaast heeft het project een preventief doel, door duidelijk te maken dat verbergen van vermogen niet loont.

Bij de *inkeerregeling*, die van 2002 tot 2017 heeft bestaan, zag het OM af van strafrechtelijke vervolging van zelfmelders en zag de Belastingdienst af van het opleggen van een boete (alleen een naheffing werd toegepast). Dit heeft zo'n 2 miljard euro aan belastinginkomsten opgeleverd en heeft in bredere zin preventief gewerkt.¹⁴²

Naast operationele projecten (bijvoorbeeld de aanpak van malafide geldtransactiekantoren samen met de Politie en DNB), heeft het FP samen met het AMLC, projecten geïnitieerd die zijn gericht op het vergaren van kennis over bepaalde fenomenen, zoals onderzoek naar 'Trade Based Money Laundering' of het zogeheten 'Groots en meeslepend project' dat is gericht op nieuwe methoden van witwassen. Er is toenemende aandacht naar verplaatsing van traditionele witwasconstructies naar online-witwasmethoden, onder meer via nieuwe betaalmethoden. Rol van het OM binnen deze onderzoeken is het aanleveren van case informatie die bijdraagt aan het beter begrijpen van de nieuwe fenomenen.

Resultaten

Zoals hiervoor aangeven beogen de inspanningen van het OM gericht op de bestrijding van witwassen een bijdrage te leveren aan een meer effectieve en efficiënte aanpak van criminaliteit in het algemeen, een verbeterde preventie van het witwassen en een verhoogde repressie van witwassen. Bij repressie kunnen verschillende (combinaties van) wegen worden bewandeld: tuchtrechtelijk, bestuursrechtelijk, fiscaal en strafrechtelijk.

De preventieve effecten van de inspanningen van het OM kunnen niet rechtsreeks worden gemeten. Wel valt op dat het aantal meldingen bij FIU-Nederland sinds 2013 bij vrijwel alle melderscategorieën een gestage stijging laat zien. De meer gerichte samenwerking van het OM, de Politie en het Wwft-toezicht via het NMO heeft hier mogelijk toe bijgedragen. Maar het is ook mogelijk dat er meer wordt witgewassen dan in het verleden.

Resultaten in de strafrechtelijk keten

De hiernavolgende analyse richt zich op de strafrechtelijke afdoening van witwaszaken. Deze analyse is gebaseerd op cijfers die aangeleverd zijn door het Parket-Generaal. De cijfers geven inzicht in alle zaken waarin tenminste een van de witwasartikelen in het onderzoek is meegenomen (artikelen 420bis, 420ter en 420 quater Sr). In de aangeleverde cijfers is geen onderscheid

¹⁴¹ Het is belangrijk om in gedachten te houden dat de gedetineerde zaken lang niet altijd witwassen betreffen – maar om niet-opgegeven vermogen dat uit legale activiteiten afkomstig kan zijn. Het niet opgeven van vermogen kan echter een aanwijzing dat de gebruiker iets te verbergen heeft over de herkomst van het geld.

¹⁴² Sinds de start van de regeling in 2002 hebben circa 33.000 inkeerders zich gemeld. Er is over circa 9 miljard euro aan zwart vermogen ingekeerd, met een opbrengst van ruim 2 miljard euro. Dit is exclusief de geschatte opbrengst en het ingekeerde vermogen van de inkeerders die nu nog in behandeling zijn. Het gemiddelde ingekeerde vermogen bedraagt circa 300.000 euro per persoon, met een gemiddelde eenmalige belastingopbrengst van circa 65.000 euro. <https://belastingdienst-in-beeld.nl/themas/zwartsparen/factsheet-zwartsparen/>.

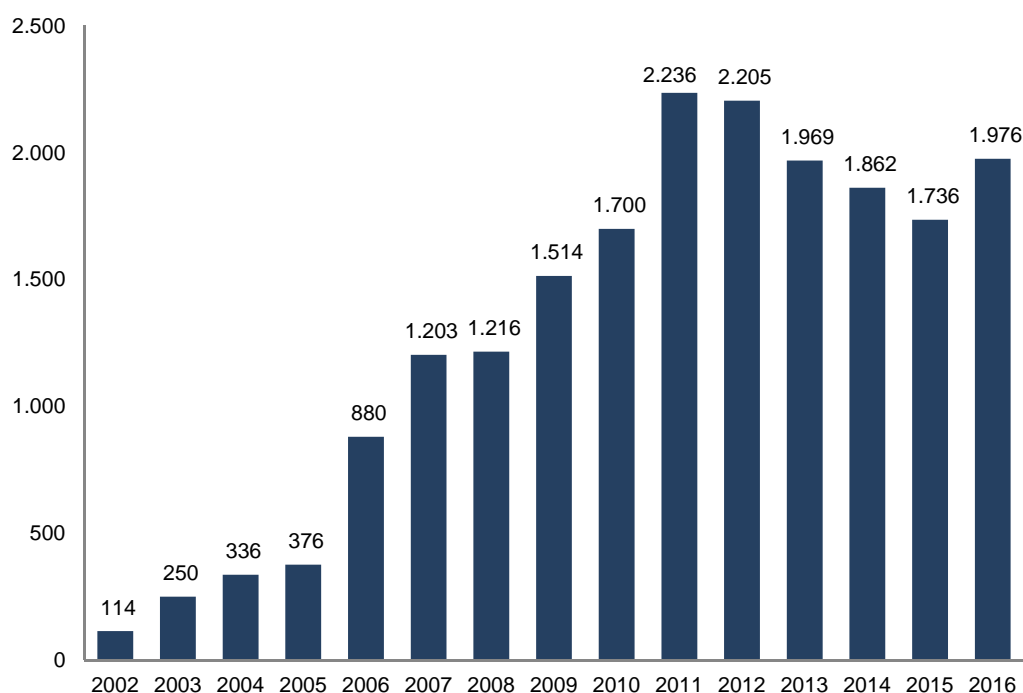
gemaakt tussen de verschillende leden, bijvoorbeeld artikel 420ter lid 1 en 420ter lid 2. Verder moet in ogenschouw worden genomen dat bij het OM een zaak gelijk staat aan een verdachte, terwijl bij de politie in een zaak meerdere verdachten voor kunnen komen.

Instroom witwaszaken

In de periode 2010-2016 registreerde het OM ruim 1,4 miljoen misdrijven. 13.684 hiervan werden gekenmerkt als witwaszaak. Dat is ongeveer 1% van het totaal aantal zaken.¹⁴³

Figuur 12.3 geeft een overzicht van het aantal geregistreerde witwaszaken over de jaren 2002 tot en met 2016. Wat opvalt, is een stijging in de periode 2002 – 2011, vervolgens een daling tot 2015 en opnieuw een stijging van het aantal binnenkomende witwaszaken in 2016. Dit kan te maken hebben met een verschuiving van de prioriteiten, maar op deze vraag is geen eensluidend antwoord gevonden.

Figuur 12.3 **Instroom aantal witwaszaken per jaar (alle zaken waar witwassen een rol in speelt, al dan niet in combinatie met andere delicten)**

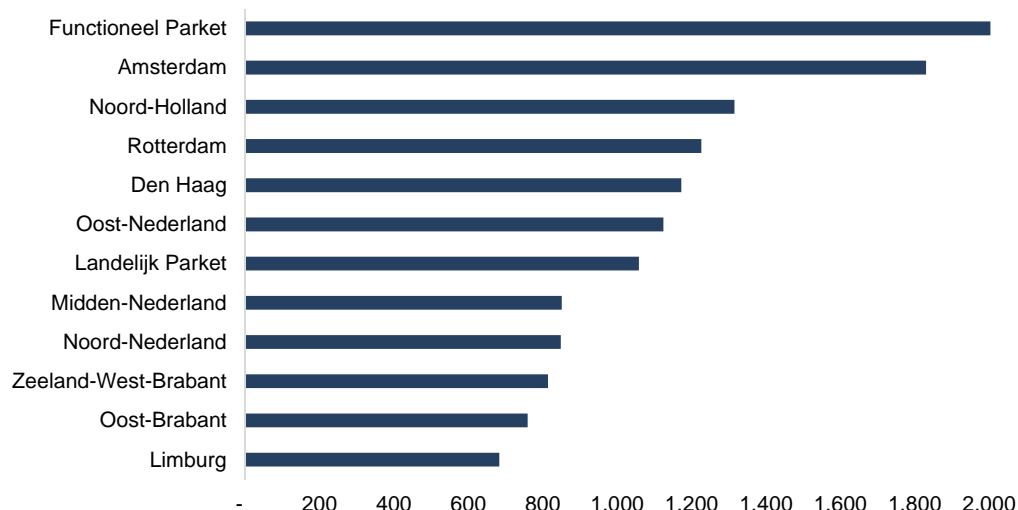


Bron: OM

Belangrijkste ontvangende OM-onderdelen waren het Functioneel Parket (2.003 zaken geaggregeerd over 2010 tot en met 2016), het Parket Amsterdam (1.830 zaken) en het parket Noord-Holland (1.315 zaken). Bij het Landelijk Parket kwamen in totaal 1.058 zaken binnen (Figuur 12.4). Opvallend is dat er relatief weinig witwaszaken zijn geregistreerd in Zeeland-West-Brabant waar veel drugscriminaliteit plaatsvindt.

¹⁴³ Aangezien witwaszaken doorgaans 'haalzaken' zijn speelt het OM vaak een actieve rol in de selectie in inbreng ervan.

Figuur 12.4 Ontvangers van witwaszaken (2010-2016 geaggregeerd)

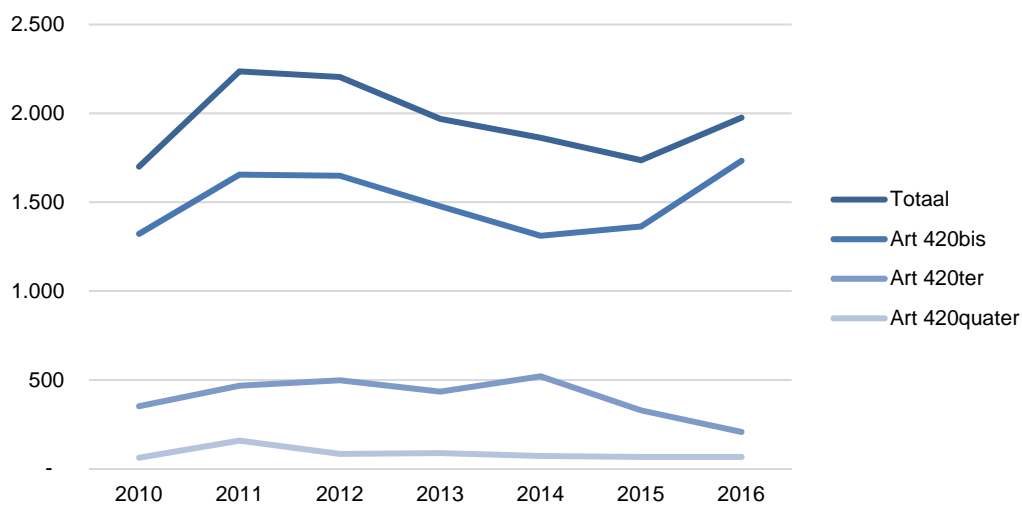


Bron: Parket-Generaal

De belangrijkste aanleverende instanties van witwaszaken waren de FIOD (1.960 zaken), Nationale Politie-Eenheid Amsterdam (1.758 zaken), Nationale Politie-Eenheid Rotterdam (1.214 zaken), Nationale Politie-Eenheid Den Haag (1.163 zaken) en de Nationale Politie KLPD thans Landelijke Eenheid (1.087 zaken). Deze cijfers zijn niet verrassend. Zowel het Functioneel Parket als de FIOD zijn gespecialiseerde instanties die zich voornamelijk met witwasbestrijding bezighouden. Dat witwasonderzoeken veelvuldig voorkomen in de regio's Amsterdam, Noord-Holland, Rotterdam en Den Haag is eveneens verklaarbaar vanuit de bevolkingsomvang van de regio's en de aanwezige economische activiteit aldaar.

Het overgrote deel (ruim driekwart) van de witwaszaken wordt op grond van artikel 420bis Sr (opzettelijk witwassen, maximaal 6 jaar) vervolgd (Figuur 12.5). In iets meer dan 20% van de gevallen wordt een zaak afgedaan op grond van artikel 420ter (gewoontewitwassen, maximaal 8 jaar). In de overige 5% worden zaken afgedaan op grond van schuldwitwassen (artikel 420quater Sr, maximaal 2 jaar).

Figuur 12.5 Ontwikkeling totaal aantal witwaszaken en uitgesplitst naar wetsartikel

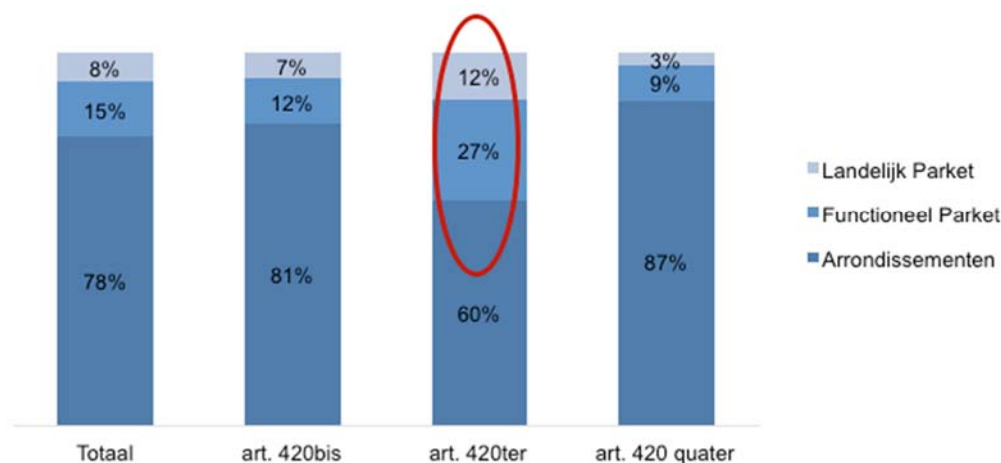


Bron: Parket-Generaal

De cijfers geven een eerste beeld, maar hebben ook beperkingen. Uit de cijfers kan niet worden opgemaakt of het om standalone witwaszaken gaat of gemengde zaken waarin witwassen in combinatie met een ander (grond)delict ten laste wordt gelegd. Verder is in 2015 het tweede lid aan artikel 420ter Sr artikel toegevoegd (gewoontewitwassen vanuit bedrijf of beroep) met als doel om poortwachters effectiever te kunnen vervolgen. Uit de totalen voor artikel 420ter kan echter niet worden afgeleid hoeveel poortwachters er daadwerkelijk vervolgd zijn. Verder lijken artikelen 420bis en 420ter communicerende vaten: de relatief zwaardere zaken (artikel 420ter) laten een daling zien sinds 2014, terwijl de relatief lichtere 420bis zaken zijn gestegen. Hiervoor is geen duidelijke verklaring.

In de periode 2010-2016 is ongeveer 15% van alle witwaszaken door het Functioneel Parket afgedaan. Het Landelijk Parket heeft 8% van de zaken voor haar rekening genomen. De overige 78% van de zaken werd door een van de arrondissementsparketten opgepakt. Wanneer er onderscheid gemaakt wordt naar het soort witwaszaak en het OM-onderdeel waar de zaak binnenkomt, valt op dat relatief gezien de meeste artikel 420ter-zaken (gewoontewitwassen) bij het Functioneel Parket (27%) en het Landelijk Parket (12%) binnenkomen (Figuur 12.6). Voor de twee andere witwasgronden geldt dat deze vaker dan gemiddeld door de arrondissementsparketten worden opgepakt. Dit lijkt het beeld te bevestigen dat de moeilijkere witwaszaken door het Functioneel Parket en Landelijk Parket worden opgepakt.

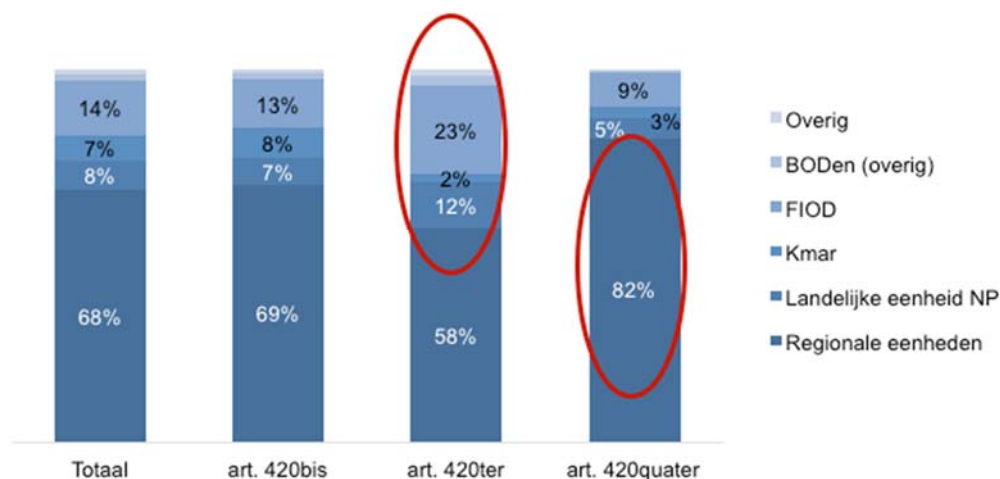
Figuur 12.6 Verdeling van vervolging tussen OM-onderdelen uitgesplitst naar wetsartikel (2010-2016 geaggregeerd)



Bron: Parket-Generaal

Wanneer een soortgelijke analyse wordt uitgevoerd voor de aanleverende diensten, valt op dat de meer gespecialiseerde witwas-opsporingsdiensten (FIOD (23%) en Landelijke Eenheid van de politie (12%) relatief gezien vaak zaken aanleveren die vervolgens op basis van artikel 420ter vervolgd worden door het OM. Daarnaast valt op dat zaken aangeleverd door de KMar vaak op grond van artikel 420bis worden vervolgd (8%). Zaken die aangeleverd worden door de regionale politie-eenheden worden meer dan gemiddeld op grond van artikel 420quater (schuldwitwassen) vervolgd (82%) (Figuur 12.7).

Figuur 12.7 Verdeling van vervolging tussen aanleverende diensten uitgesplitst naar wetsartikel (2010-2016 geaggregeerd)



Bron: Parket-Generaal

Stand-alone en gemengde witwaszaken

Witwassen vindt vaak plaats in combinatie met een onderliggend delict. Daarnaast is het mogelijk dat witwassen een vorm van criminele dienstverlening is (dus zonder ander onderliggend delict). Dit kan deels worden opgemaakt uit de cijfers van het OM. Als er sprake is van witwassen zijn er drie mogelijkheden: (a) Het OM vervolgt op witwassen en het onderliggende delict (gemengde zaken); (b) Het OM vervolgt op witwassen en vervolgt niet op het onderliggende delict, indien aanwezig (stand-alone witwassen); (c) Het OM vervolgt op het onderliggende delict en niet op witwassen (geen witwaszaak)

Tabel 12.4 laat een uitsplitsing zien van het aantal stand-alone witwaszaken (b) en het aantal gemengde zaken (a). Het aantal witwaszaken waarop alleen op het onderliggende delict vervolgd wordt (c) is niet uit de cijfers van het OM te distilleren. Het is dus niet bekend om hoeveel het hier gaat in relatie tot categorie a en b (FATF IO 7 vraagt om dit onderscheid).

Tabel 12.4 Uitsplitsing tussen stand-alone en gemengde witwaszaken (geaggregeerd)

	Stand-alone	Gemengd	Totaal aantal	% stand-alone
Art 420bis	5.575	5.380	10.955	51%
Art 420ter	1.260	1.698	2.958	43%
Art 420quater	486	119	605	80%
Totaal	7.321	7.197	14.518	50%

Bron: Parket-Generaal

Voor de relatief zwaardere witwaszaken (artikelen 420bis en 420ter) is de verhouding tussen de stand-alone witwaszaken en de gemengde zaken ongeveer gelijk. De lichtere zaken (artikel 420quater) zijn over het algemeen stand-alone waarbij niet op het onderliggende delict wordt vervolgd. Het gaat om veel zaken van de regionale politie-eenheden. Het groot aantal stand-alone witwaszaken in deze categorie wijst op een pragmatische benadering waarbij vervolging op witwassen relatief eenvoudig en effectief is. Het doorrechercheren op het onderliggende delict levert blijkbaar weinig extra 's op.

Bij eerdere analyses van OM-data kwamen beperkingen van deze bevindingen aan het licht. Als witwassen niet als eerste delict ten laste wordt gelegd, kan het zijn dat het delict niet is terug te

vinden in het systeem van het OM. In de combinatie van georganiseerde criminaliteit (of criminele organisatie en witwassen), wordt het witwassen veelal onder artikel 140Sr¹⁴⁴ geschaard en niet onder een witwasartikel. In beide gevallen is er dus sprake van een onder-registratie van het aantal witwaszaken.

Beoordeling van witwaszaken

Van de 13.175 zaken waarbij het OM in de periode 2010 tot en met 2016 tot een oordeel kwam, heeft het merendeel, 9.067 in totaal, geleid tot een dagvaarding (Tabel 12.5). Met andere woorden, het OM bracht in 69% van de gevallen een zaak voor de rechter. Daarnaast legde het OM in 2.546 zaken (19%) een onvoorwaardelijk sepot op en in 1.059 zaken (8%) werd de zaak met een transactie afgedaan. In de overige zaken besloot het OM om de zaak over te dragen (157 keer), een voorwaardelijk sepot op te leggen (153 keer), de zaak te voegen (120 keer), een OM-strafbeschikking op te leggen (57 keer), een zaak administratief af te doen (6 keer) of de zaak over te dragen aan het buitenland (1 keer).

Tabel 12.5 Beoordeling van witwaszaken door het OM (2010-2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal	%
Dagvaarden	1.236	1.336	1.488	1.289	1.253	1.093	1.381	9.076	69%
Onvoorwaardelijk sepot	179	314	316	353	437	401	546	2.546	19%
Transactie	83	103	131	192	162	199	189	1.059	8%
Overdracht	23	18	15	30	17	32	22	157	1%
Voorwaardelijk sepot	18	25	42	18	13	20	17	153	1%
Voegen	17	29	23	19	10	11	11	120	1%
OM-strafbeschikking	-	1	5	16	4	9	22	57	0%
Administratief beëindigd	-	-	-	2	-	3	1	6	0%
Overgedragen buitenland	-	-	-	-	-	1	-	1	0%
Totaal	1.556	1.826	2.020	1.919	1.896	1.769	2.189	13.175	100%

Bron: Parket-Generaal

De tabel laat verder zien dat:

- Het aantal OM-beslissingen volgt eenzelfde ontwikkeling als de instroom van het aantal zaken. Er is sprake van een stijging tot 2012, vervolgens een daling in de jaren 2013 – 2015 en daarna weer een stijging in 2016.
- Het aantal dagvaardingen is over de periode 2010-2016 min of meer stabiel gebleven (tussen de 1.200 en 1.500 per jaar).
- Het aantal onvoorwaardelijke sepot is sinds 2010 verdrievoudigd van 179 naar 546 in 2016. Bij het opleggen van een onvoorwaardelijk sepot wordt er onderscheid gemaakt tussen administratieve sepot, beleidssepot en technische sepot.¹⁴⁵ De laatste groep is veruit de grootste (Figuur 12.8). In totaal werden er in de periode 2010 -2106 1.628 technische sepot opgelegd. Dit komt overeen met 64% van het totaal aantal onvoorwaardelijke sepot. In 26% van de gevallen werd een beleidssepot opgelegd (652 zaken). In de overige 10% van de gevallen was er sprake van een administratief sepot (266 zaken).
- Verder valt op dat het aantal opgelegde transacties door het OM sinds 2010 meer dan verdubbeld is. Vanuit het LP en een aantal regioparketten is rond die periode ingezet op het transigeren bij geldkoeriers, een interventie waarbij het criminele geld ook gelijk wordt afgepakt. Met een transactie wordt een ander effect bereikt dan met een gevangenis- of taakstraf. Er

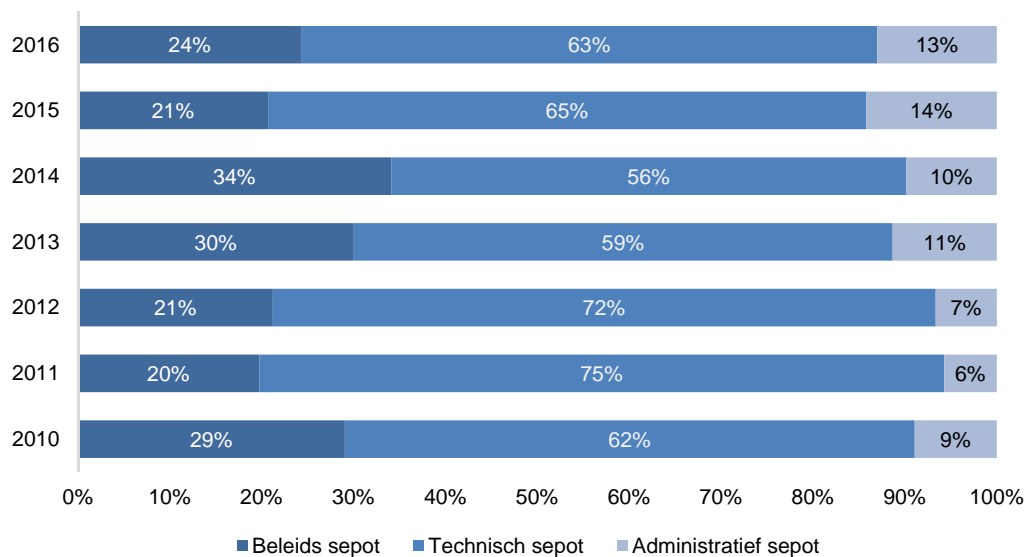
¹⁴⁴ In artikel 140 Wetboek van Strafrecht is kort gezegd deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven strafbaar gesteld.

¹⁴⁵ Indien onvoldoende zicht bestaat op een veroordeling omdat er bijvoorbeeld onvoldoende bewijs aanwezig is, zal gekozen worden voor een technisch sepot. Indien van vervolging wordt afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend (opportuniteitsbeginsel, artt. 167, 242 lid 2 WvSv), zal gekozen worden voor een beleidssepot. In een enkel geval worden zaken dubbel ingeboekt. Eén van deze zaken wordt dan administratief afgedaan (administratief sepot).

wordt bovendien sneller resultaat behaald (vorderingen worden soms pas na enkele jaren daadwerkelijk geëxecuteerd).

- Het aantal OM-strafbeschikkingen is relatief zeer laag, maar wel gestegen. Het totaal aantal OM-strafbeschikking over de periode 2010-2016 (57 totaal) bestaat uit 45 artikel 420bis-zaken, 1 artikel 420ter-zaak en 11 artikel 420quater-zaken. Dus met name middelzware zaken (artikel 420bis met een straf van 6 jaren) worden middels een OM-strafbeschikking afgedaan. Deze stijging kan erop wijzen dat het OM steeds vaker kiest voor een pragmatische weg door de zaak zelf af te doen.¹⁴⁶ Het voordeel hiervan is dat de doorlooptijd van zo'n zaak aanmerkelijk wordt verkort.

Figuur 12.8 Verdeling gronden voor onvoorwaardelijke septs



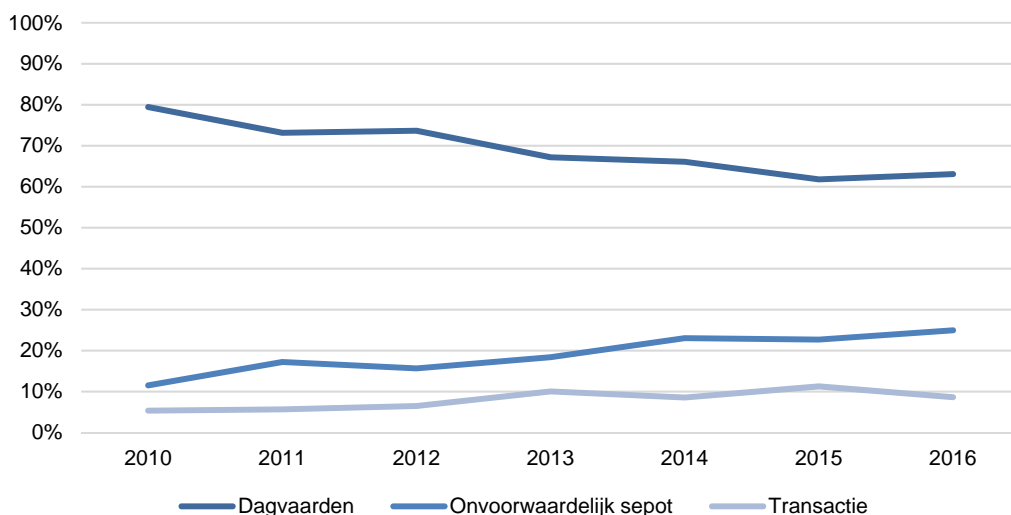
Bron: Parket-Generaal

In de analyse is ook gekeken of veranderingen in de beoordelingen van het OM hebben plaatsgevonden. Zoals onderstaand figuur laat zien is het aandeel van het aantal dagvaardingen in de onderzoeksperiode afgenomen. In 2010 werd in 79% van alle zaken tot een dagvaarding besloten. In 2016 was het aandeel gedaald tot 63%. Daar staat tegenover dat het aantal opgelegde transacties door het OM is gestegen van 5% in 2010 tot 9% in 2016 (met een piek van 11% in 2015).

Het aantal onvoorwaardelijke septs is eveneens in deze periode gestegen van 12% in 2010 naar 25% in 2016.

¹⁴⁶ Bij een OM-strafbeschikking is er sprake van vervolging, maar in plaats van een zaak voor de rechter te brengen kan het OM bij veelvoorkomende delicten besluiten de zaak zelf strafrechtelijk af te doen. Door de verdachte kan verzet tegen een OM-strafbeschikking worden ingediend bij de rechter.

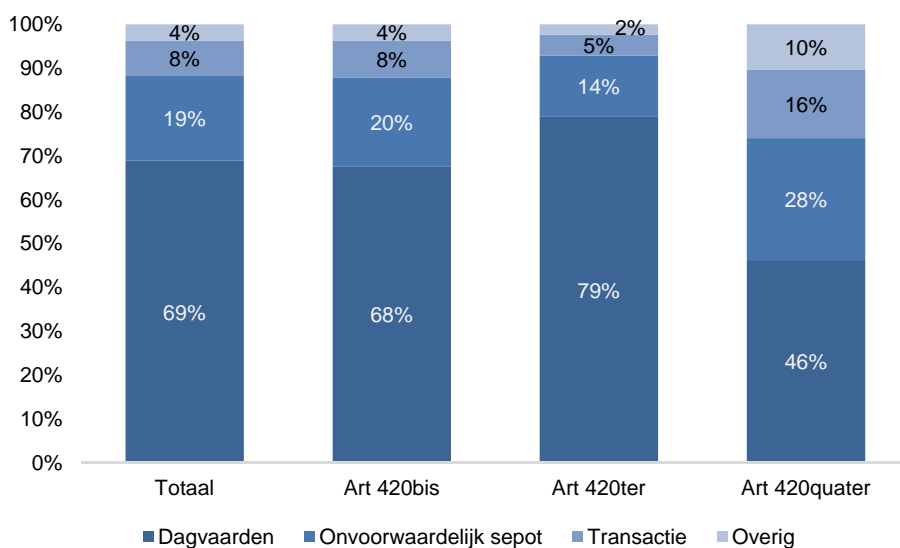
Figuur 12.9 Verschuiving OM-beoordelingen in de periode 2010 -2016



Bron: Parket-Generaal

Alhoewel het OM in bijna 70% van de zaken overgaat tot dagvaarden van de verdachte, kan het beeld op artikel-niveau verschillen. Figuur 12.10 laat zien dat in de artikel 420ter-zaken (dus de relatief zware zaken) het aantal dagvaardingen boven het gemiddelde ligt (79% ten opzichte van 69%), terwijl in de artikel 420quater-zaken (de relatief lichte zaken) minder dagvaardingsbeslissingen (46%) en meer besluiten tot onvoorwaardelijke seponering (28%) genomen worden.

Figuur 12.10 Verdeling OM-beslissingen uitgesplitst naar wetsartikel (2010-2016 geaggregeerd)



Bron: Parket-Generaal

Doorlooptijd van OM-beslissingen

Tabel 12.6 geeft de doorlooptijd weer van zaken waarin wordt besloten tot onvoorwaardelijke seponering, het aanbieden van een transactie of het opleggen van een OM-strafbeschikking. Deze tabel is exclusief de dagvaardingen, omdat daarover geen cijfers beschikbaar zijn gesteld. De gemiddelde doorlooptijd van een transactie en een onvoorwaardelijk sepot is 15 respectievelijk 14 maanden. Dit cijfer kan worden vertekend door uitschieters naar boven en onder. Daarom is ook de mediaan berekend die ligt op 9 respectievelijk 8 maanden doorlooptijd. De OM-strafbeschikkingen

vormen een snelle weg om tot een resultaat te komen, de gemiddelde doorlooptijd hiervan is 1 maand.

Tabel 12.6 Doorlooptijd OM-beslissingen exclusief dagvaardingen (in maanden)

	Aantal zaken	Gemiddelde	Mediaan
Onvoorwaardelijk septs	2.546	14	8
Transactie	921	15	9
OM-strafbeschikking	57	1	0
Totaal aantal beslissingen*	3.959	14	8

Bron: Parket-Generaal (2010-2016)

* Het totaal aantal beslissingen gaat over alle door het OM genomen beslissen, exclusief de zaken waarin het OM besluit de verdachte te dagvaarden.

Beperkingen van de OM-cijfers

Uit de cijfers kan niet de ambitie van het OM om te zoeken naar de meest passende oplossing waarbij sprake is van een verschuiving van 'strafrecht als ultimum remedium' naar 'strafrecht als optimum remedium' worden afgelezen. De cijfers geven immers alleen de strafrechtelijke inspanningen van het OM weer en niet die van handhavingspartners, zoals de Belastingdienst en gemeenten.

Voor het FP geldt dat een zaak niet altijd hoeft te resulteren in een Parketnummer.¹⁴⁷ Wanneer er een andere partij is die de zaak beter tot een einde kan brengen, wordt de zaak aan deze partij toebedeeld. De huidige opvatting is dat er vaak veel te bereiken valt met handhavingsmaatregelen. Het intrekken van een vergunning (bestuursrechtelijk optreden) kan maatschappelijk effectiever zijn dan vervolging (strafrechtelijk optreden).

Het doel van het FP in de witwasbestrijding is niet om zoveel mogelijk zaken voor de rechter te brengen (kwantitatief), maar om zich te richten op de meest belangrijke (en soms complexe) zaken (kwalitatief). De aard van de zaken blijkt maar ten dele uit de cijfers en dus kan het heel goed zijn dat, terwijl het aantal witwaszaken niet is gestegen, de maatschappelijke impact van de inspanningen van het OM groter is geworden. Of dit werkelijk het geval is kan niet worden gemeten.

Daarnaast is de ambitie van het OM om samen met de opsporing actiever dan voorheen grote zaken te identificeren, onder meer via datamining. Dit gebeurt onder meer in het samenwerkingsverband iCOV. Het Debet-Credit card project is hier ook een voorbeeld van. Doel van het project is het in kaart brengen van Nederlandse ingezetenen met vermogen in het buitenland dat niet wordt aangegeven in Nederland. Voor dit project wordt nauw samengewerkt met buitenlandse banken die op basis van Tax Information Assistance verzoeken, de benodigde informatie verstrekken.¹⁴⁸

Het is belangrijk om in gedachten te houden dat het in dit project lang niet altijd om stand-alone witwassen zal gaan (vaak is er geen sprake van crimineel verkregen vermogen). Echter het gaat wel om 'onverklaarbaar' of op z'n minst niet opgegeven vermogen. Ook willen de gebruikers van de

¹⁴⁷ Interview Functioneel Parket 2017.

¹⁴⁸ Een recente, beperkte, pilot van de Belastingdienst heeft het volgende beeld laten zien. Bij 39 van de 51 geselecteerde anonieme buitenlandse betaalkaarten is de kaarthouder achterhaald. Bij 11 van de 39 kaarthouders bleek geen Nederlands heffingsbelang aanwezig. Bij de overige 28 kaarthouders is dat wel het geval. De behandeling van 12 van laatstgenoemde 28 kaarthouders is inmiddels afgerond en levert een opbrengst van €4 miljoen op. De overige 16 kaarthouders zijn nog in behandeling bij de Belastingdienst. Naast het identificeren van de kaarthouders is binnen dit project ook aandacht besteed aan het identificeren van zogenaamde facilitators, waaronder notarissen, accountants, belastingadviseurs en boekhouders die actief betrokken zijn bij het opzetten van belastingconstructies, onvolledige informatie verstrekken (aan de Belastingdienst) en zich niet houden aan de bepalingen in de Wwft. <https://belastingdienst-in-beeld.nl/themas/zwartsparen/informatie-over-project-debet-creditcards/>.

betaalkaarten onder de radar blijven, wat wordt gezien als een aanwijzing dat de gebruiker iets te verbergen heeft.

Conclusies

Activiteiten

Het OM vervult verschillende rollen in de bestrijding van het witwassen. Naast het leiding geven aan opsporingsonderzoeken en het beslissen over vervolgingen en de wijze van vervolgingen heeft het OM ook een nationale coördinerende rol in de bestrijding van het witwassen. Een intensievere samenwerking met andere partners heeft er toe geleid dat het OM meer geneigd is om zaken anders dan strafrechtelijk af te doen (strafrecht als optimum remedium in plaats van strafrecht als ultimum remedium). Ook speelt het OM een actieve rol in de preventie van het witwassen, zoals bijvoorbeeld via de Wwft-aanpak.

De aanpak van concrete witwaszaken vindt zowel op nationaal niveau plaats (bij het Functioneel Parket en binnen het Landelijk Parket als onderdeel van de criminaliteitsbestrijding) als binnen de arrondissementsparketten.

Risicotaxatie

Inzicht in de actuele witwasrisico's zorgt ervoor dat meer thema's en individuele zaken samen met partners in de bestrijding van het witwassen worden opgepakt. De werkwijze is om eerst de risico's in kaart te brengen en dan te kijken welke interventie het beste kan worden toegepast. Het FP speelt samen met onder meer FIU-Nederland een centrale rol in het ontwikkelen van kennis en het vaststellen van typologieën.

Resultaten

De resultaten van de inspanningen van het OM in de bestrijding van het witwassen strekken verder dan alleen de strafrechtelijke afdoening van witwasdelicten of Wwft-overtredingen. De anti-witwasaanpak van het OM levert een bijdrage in de onderliggende criminaliteitsbestrijding. Belangrijk is verder dat het OM een bijdrage levert aan de preventie van het witwassen (onder meer direct door de Wwft-aanpak), maar ook indirect door het ontwikkelen van risico-beelden en het geven van voorlichting. Hoe groot en wat de preventieve effecten zijn kan niet makkelijk worden vastgesteld.

Tenslotte speelt het OM een centrale rol in de aanpak van witwasdelicten. Deze delicten kunnen deels op andere manieren worden afgedaan (tuchtrechtelijk, bestuurlijk en fiscaal).

Ruim 2/3^{de} van de zaken wordt afgedaan met een dagvaarding (1.381 in 2016), ongeveer 1/5^{de} met een onvoorwaardelijk sepot (546 in 2016) en in minder dan 1/10^{de} van de gevallen met een transactie (189 in 2016). De aard, omvang en complexiteit van een witwaszaken kan tot op zekere hoogte worden afgeleid uit de veroordelingen op de specifieke witwasartikelen en de betrokkenheid van specialistische onderdelen van het OM en de opsporingsdiensten, zoals de FIOD en Landelijke Eenheid van de politie. Op het eerste gezicht is er in 2016 in vergelijking met enkele jaren geen sprake van noemenswaardige veranderingen in het aantal vervolgingen en de wijzen van afdoening.

De rol van het OM is aan het veranderen van spel in de strafrechtsketen naar speler in een integraal handhavingennetwerk. Het gevolg van deze veranderende rol is dat de activiteiten en resultaten van het OM moeilijker te kwantificeren zijn.

Vergelijking met 2010-2013

Het aantal binnenkomende witwaszaken bij het OM steeg in de periode 2002-2011, daalde in de jaren 2012-2015 en is in 2016 weer toegenomen. De instroom van het aantal zaken ligt over de periode 2014-2016 lager dan over de periode 2010-2013 (1.858 gemiddeld per jaar tegen 2.028 gemiddeld per jaar). Daarbij is het aantal dagvaardingen lager komen te liggen, terwijl het aantal transacties en onvoorwaardelijk sepots zijn gestegen. Met deze aantallen wordt de aard en omvang van de zaken niet geduid, ook laat het niet zien in hoeverre het OM samen met andere partners in het handhavingsnetwerk witwassen, ervoor kiest om zaken anders dan via de strafrechtelijke weg af te doen.

Tabel 12.7 **Vergelijking resultaten OM 2014-2016 met 2011-2013**

	2010-2013 Gemiddeld per jaar	2014-2016 Gemiddeld per jaar	Toename
Instroom (aantal zaken)	2.028	1.858	-8%
Dagvaarden (aantal zaken)	1.337	1.242	-7%
Onvoorwaardelijk sepot	291	461	58%
Transactie	127	183	44%
Totaal uitstroom	1.830	1.951 ¹⁴⁹	7%

Bronnen: Figuur 12.3 en Tabel 12.5

¹⁴⁹ De doorlooptijd van een zaak bij het OM duurt vaak langer dan een jaar. Hierdoor stroomt een zaak vaak in het ene jaar binnen en stroomt diezelfde zaak uit in een ander jaar. Als gevolg hiervan kan het aantal zaken dat instroomt lager zijn dan het aantal zaken dat uitstroomt. Immers het gaat niet om dezelfde zaken.

13 Rechtspraak

Rol en grondslag¹⁵⁰

De rechtspraak is op een drietal manieren bij de bestrijding van witwassen betrokken:

- De rechter-commissaris (RC) in het strafrecht is een bijzondere rechter die tijdens de opsporingsfase *toezichthoudende bevoegdheden* uitoefent en beslissingen kan nemen waartoe de Officier van Justitie niet bevoegd is. Voor bepaalde handelingen is toestemming van de RC vereist. Voorbeelden zijn de inbewaringstelling (voorlopige hechtenis) van een verdachte (artikel 63 WvSv) en beslaglegging (artikel 97 WvSv). Bij onderzoeken heeft de RC de leiding.
- De rechter is verantwoordelijk voor de eventuele *berechting* van een verdachte. Wanneer de Officier van Justitie de zaak aanhangig maakt bij de rechter, door middel van een dagvaarding, neemt de rechtszaak aanvang (artikel 258 lid 1 WvSv). Vanaf dat moment neemt de rechter inhoudelijk kennis van de zaak en zal de rechter op basis van de aangevoerde bewijzen een oordeel over de zaak vellen.¹⁵¹
- Wanneer de Officier van Justitie besluit een *ontnemingsprocedure* te starten, waarbij hij tot doel heeft om crimineel verkregen vermogen te ontnemen, moet de rechter een oordeel vellen over het aangedragen bewijs en moet de rechter bepalen hoe hoog het ontnemingsbedrag uiteindelijk zal zijn. Zonder tussenkomst van de rechter kan de Officier van Justitie niet overgaan tot een daadwerkelijke ontneming van het (criminele) vermogen.

Bij schuldigverklaring door de rechter in witwaszaken kan de rechter dezelfde sancties opleggen als bij andersoortige misdrijfzaken. Ten eerste zijn dit de hoofdstraffen: gevangenisstraffen, jeugddetentie, geldboetes en taakstraffen. Naast deze hoofdstraffen zijn er ook bijkomende straffen die de rechter kan opleggen, zoals verbeurdverklaring en ontzetting van bepaalde rechten. Ook kan de rechter maatregelen opleggen, zoals TBS, plaatsing in een inrichting voor stelselmatige daders (ISD), onttrekking aan het verkeer, ontneming van wederrechtelijk voordeel en schadevergoeding.

In veel gevallen wordt de rechter gevraagd uitspraak te doen in zaken waarin, naast witwassen, andere feiten ten laste gelegd zijn. In deze gevallen kan een gecombineerde straf worden opgelegd. Naar Nederlands recht is het niet noodzakelijk dat de rechter per delict onderscheid maakt tussen de opgelegde straffen. Het is dus niet mogelijk om in gecombineerde zaken de afzonderlijke straf voor het witwasdelict te herleiden.

Belangrijkste uitkomsten van vonnissen in witwaszaken naast schuldigverklaring met een straf of maatregel zijn:¹⁵²

- Nietige dagvaarding
- Rechter niet bevoegd
- OM niet ontvankelijk
- Vrijspraak
- Schuldverklaring zonder oplegging van straf of maatregel
- Verwijzing naar een ander forum¹⁵³
- Ontslag van alle rechtsvervolging (OVAR)
- Overig

¹⁵⁰ In Nederland bestaat de rechterlijke macht uit de zittende magistratuur (ZM: rechters en raadsheren) en de staande magistratuur (OM: Openbaar Ministerie).

¹⁵¹ Daar waar het OM overgaat tot het opleggen van een OM-strafbeschikking staat voor de verdachte verzet open bij een rechter.

¹⁵² De gepresenteerde indeling is overeenkomstig de indeling zoals gehanteerd door de zittende magistratuur in haar databestanden.

¹⁵³ Dit betekent dat de zaak naar een andere rechtbank / ander gerechtshof verwezen wordt.

Doelstellingen

De rechter beoordeelt elke strafzaak aan de hand van de dagvaarding, de strafeis, het aangevoerde bewijs van zowel het OM als de verdediging, en de wettelijke bepalingen. De rechter beoordeelt elke zaak op zijn eigen merites.

De Rechtspraak heeft algemene doelstellingen geformuleerd die ook van toepassing zijn op witwaszaken. Voor de periode 2015 – 2020 heeft de rechterlijke macht zich drie doelen gesteld:

- Snelheid verbeteren
- Toegankelijkheid en begrijpelijkheid van procedures verhogen
- Deskundigheid versterken

Voor de periode 2011 – 2014 waren een vijftal doelen geformuleerd. Een aantal doelen was intern gericht (herindeling gerechtelijke kaart en verbetering bedrijfsvoering), de overige waren gericht op kwaliteitsverbetering van de geleverde diensten. Hieronder vallen ook de witwaszaken. Doelen die zijn nagestreefd (en in de nieuwe agenda nog steeds zijn opgenomen) zijn het bekorten van de doorlooptijd, het inzichtelijk maken van de processtappen en het helder en begrijpelijk formuleren van het eindvonnis.

Middelen

In 2016 waren 2.328 rechters en raadsheren werkzaam bij de Rechtspraak¹⁵⁴. Dit stond gelijk aan 2.148 FTE. Naast de rechters en raadsheren zijn ook 5.584 mensen (4.950 FTE) werkzaam als gerechtsambtenaar – direct betrokken bij de afhandeling van zaken – en 1.733 medewerkers (1.580 FTE) – niet direct betrokken bij de afhandeling van zaken- werkzaam bij de rechterlijke macht. Het aandeel rechters en raadsheren is 24% van het totaal en hun aandeel is de laatste jaren constant.¹⁵⁵

Het aantal rechters en raadsheren dat bij de berechting van witwaszaken betrokken is, valt niet precies vast te stellen. Dat aantal dient binnen de groep strafrechters gezocht te worden. Het aantal rechters (waaronder RC's) bij de rechtbanken op het gebied van strafzaken wordt geschat op circa 500 FTE en het aantal raadsheren bij de gerechtshoven op het gebied van het strafrecht circa 160 FTE.

Activiteiten

Een belangrijke activiteit van de zittende magistratuur (ZM) in de witwasbestrijding is de berechting van verdachten. Wanneer de zaak voor het gerecht aanhangig wordt gemaakt door de Officier van Justitie buigt de rechter zich inhoudelijk over de zaak. Onder andere op basis van het aangevoerde bewijs zal de rechter tot een uitspraak komen.

Rechters en raadsheren zijn niet betrokken bij specifieke witwasbestrijdingsprojecten, zoals het Niet-Melders project. Ook houdt de Rechtspraak geen specifieke voorlichtingscampagnes om witwassen te ontmoedigen. Dergelijke activiteiten passen ook niet bij de Rechtspraak, als onafhankelijk orgaan binnen de trias politica.

De Rechtspraak maakt geen gebruik van een risicotaxatie bij de aanname van zaken. Immers, alle zaken die door de Officier van Justitie worden aangebracht, worden door de rechter behandeld. Het niet behandelen van een aanhangige zaak is in strijd met de grondbeginselen van de rechterlijke macht.

¹⁵⁴ Dit is uitgezonderd de Raad van State en de Hoge Raad.

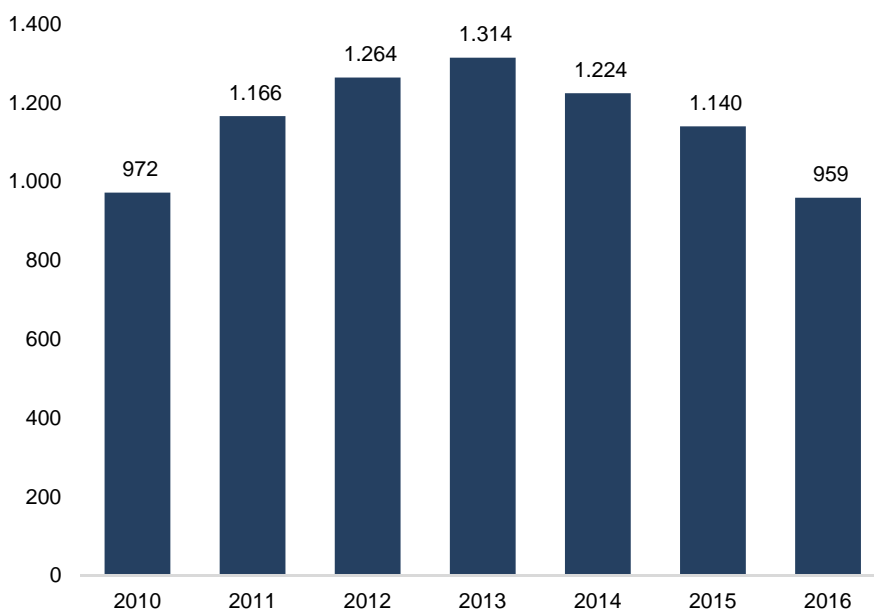
¹⁵⁵ De Rechtspraak (2017), 'Jaarverslag 2016'.

Resultaten

De hieronder gepresenteerde data zien op alle witwaszaken waar in eerste aanleg een vonnis is gevelde. In de cijfers zijn niet het aantal witwaszaken in hoger beroep of cassatie meegenomen. Daarnaast worden enkel cijfers gepresenteerd voor witwaszaken die op grond van de artikelen 420bis, 420ter en 420quater zijn afgedaan.¹⁵⁶

In de periode 2010-2016 kwamen 8.039 witwaszaken in eerste aanleg voor de rechter. Het aantal witwaszaken dat per jaar voor de rechter komt, schommelt, zoals onderstaand figuur laat zien. In de jaren 2010-2013 was er een toename in het aantal zaken dat voor de rechter werd gebracht. Sinds 2013 is het aantal gedaald. In de periode 2013 tot en met 2015 is tevens het aantal zaken dat bij het OM is ingestroomd ook gedaald. Dit verklaart dat het aantal witwaszaken bij de rechtspraak eveneens is verminderd.

Figuur 13.1 Aantal rechterlijke afdoeningen en het aantal strafopleggingen in 2010-2016

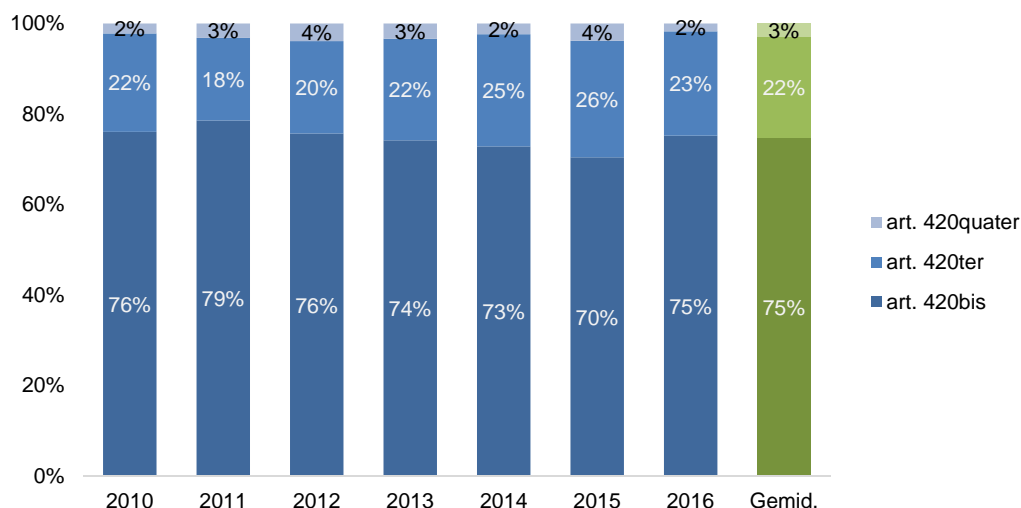


Bron: Raad voor de Rechtspraak

In ruim driekwart van de zaken moet de rechter een oordeel vellen over een artikel 420bis zaak (opzettelijk witwassen). Het aandeel van de artikel 420bis zaken dat voor de rechter wordt gebracht, schommelt tussen de 70% en 80%. Wanneer er een lichte daling in het artikel 420bis zaken te zien is, is er een lichte stijging in het aantal artikel 420ter zaken (gewoontewitwassen) waar te nemen. Het aandeel van het aantal zaken waarin een verdachte terecht staat voor schuldwitwassen (artikel 420quater Sr) is de gehele onderzoeksperiode constant. Gemiddeld wordt in 3% van de gevallen op grond van dit artikel vervolgd.

¹⁵⁶ Artikelen 420bis.1 en 420quater.1 zijn pas sinds 2017 van toepassing en vallen hiermee buiten de onderzoeksperiode.

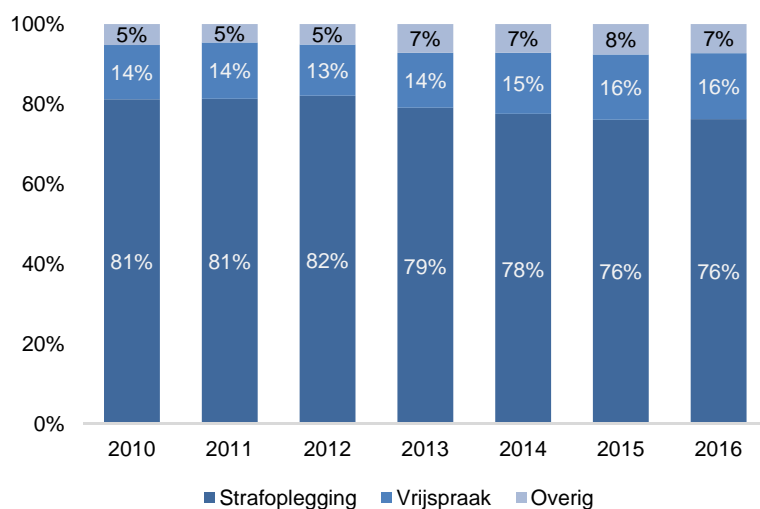
Figuur 13.2 Verdeling witwaszaken naar wetsartikel, 2010-2016 (n= 8.039)



Bron: Raad voor de Rechtspraak

De schuldigverklaring met strafoplegging vormt veruit de grootste categorie van rechterlijke afdoeningen. Het aantal strafopleggingen nam, net als het aantal zaken dat voor de rechter komt, toe in de jaren 2010 tot en met 2013 en nam daarna weer iets af en bleef in 2016 gelijk aan 2015, zo blijkt uit Figuur 13.3. Sinds 2010 nam het aandeel schuldigverklaringen met straf op het totaal aantal vonnissen, van jaar tot jaar licht af. In 2010 werd in 81% van de zaken een straf opgelegd. In 2016 is dit aandeel gedaald tot 76% (Figuur 13.3).

Figuur 13.3 Aandeel strafopleggingen en vrijspraken in witwaszaken voor de rechtbank, 2010-2016 (n= 8.039)



Bron: Raad voor de Rechtspraak

Zoals Figuur 13.3 laat zien, is het aandeel vrijspraken licht gestegen van 14% in 2010 naar 16% in 2016. De stijging in het aantal vrijspraken is ook zichtbaar bij andere misdrijven dan witwassen.

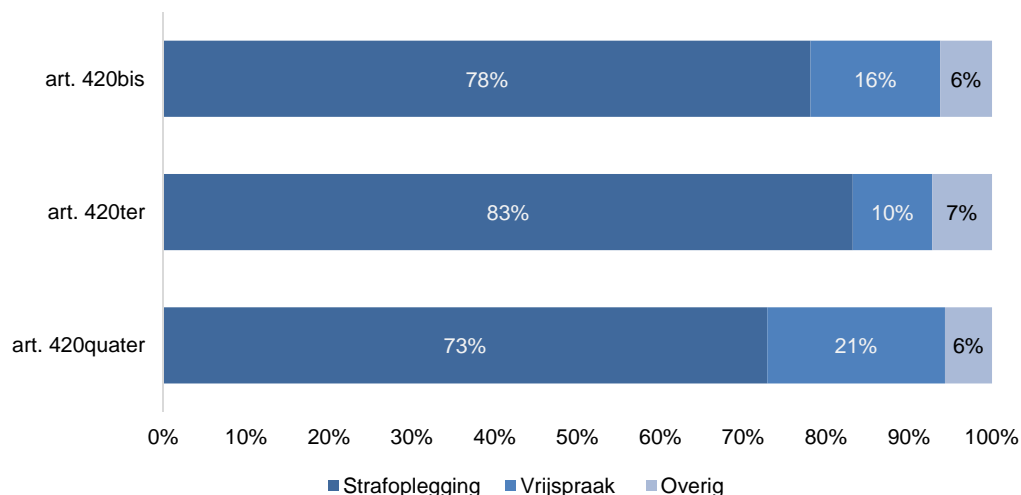
Er is een aantal mogelijke verklaringen voor deze stijging. Ten eerste kan dit samenhangen met het soort zaken dat aan de rechter wordt voorgelegd. Het aandeel zaken waarin het bewijs nauwelijks of geen punt van discussie is, is afgenomen. In nauwe samenhang hiermee is de rechter kritischer geworden op het aangedragen bewijsmateriaal. Er wordt strenger beoordeeld of het bewijs inderdaad wettig en overtuigend is. Tot slot kan de stijging het gevolg zijn van een verandering in de registratie. Sinds 2009 worden zaken van één en dezelfde verdachte vaker afzonderlijk

aangebracht in plaats van gevoegd en in een keer afgedaan. Daarmee neemt de kans op telling van een vrijspraak toe.

In artikel 420ter zaken wordt in 83% van de gevallen een straf opgelegd (Figuur 13.4). Er moet worden opgemerkt dat er bij veroordeling op grond van dit artikel geen maatregelen zijn opgelegd. Dat gebeurde wel bij de twee andere artikelen. Door het hoge percentage strafopleggingen, is het aandeel vrijspraken voor artikel 420ter zaken het laagst van de drie artikelen, in 10% van de zaken.

Het aantal vrijspraken in zaken waarin artikel 420quater ten laste is gelegd is relatief hoog (21% van de zaken). Hiermee ligt het boven het gemiddelde van alle witwaszaken, dat 16% is.

Figuur 13.4 Verdeling strafoplegging en vrijspraak per witwasartikel (2010-2016)



Bron: Raad voor de Rechtspraak

In de periode 2010-2016 was het totaal aantal strafopleggingen in witwaszaken 6.360 (Tabel 13.1). In totaal werden verdachten in 1.169 zaken vrijgesproken. Dit komt overeen met 15% van alle zaken. Sinds 2010 neemt het aantal vrijspraken toe (van 132 in 2010 tot 187 in 2014). In 2016 is er sprake van een lichte daling (158 vrijspraken). Ook het aantal schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel is toegenomen (van 1 in 2010 tot 25 in 2015) en weer gedaald naar 5 in 2016.¹⁵⁷

Tabel 13.1 Overzicht van de eindvonnissen in witwaszaken voor de rechtbank, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal	%
Strafoplegging en/of -maatregel	789	948	1.037	1.039	949	867	731	6.360	79%
Vrijspraak	132	164	162	180	187	186	158	1.169	15%
OM niet ontvankelijk	14	18	31	50	28	34	35	210	3%
Overig	29	30	29	35	37	23	27	210	3%
Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel	1	6	3	6	21	25	5	67	1%

¹⁵⁷ Over het algemeen hangt de ontwikkeling van het aandeel uitspraken 'schuldig zonder straf' samen met de ontwikkeling in de aard van de zaken en de maatschappelijke ontwikkelingen. Het kan bijvoorbeeld gaan om zaken waarbij de verdachte al voldoende is gestraft door andere gevolgen van het strafbare feit. Hierbij kan gedacht worden aan uitkeringsfraude waar de verdachte ook vanuit het bestuur een boete krijgt opgelegd, of waarbij een gezin onevenredig belast zou worden met een straf.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Totaal	%
Verwijzing naar een ander forum	5		2	1	2	1		11	0%
Ontslag van alle rechtsvervolging	2					4	3	9	0%
Rechter niet bevoegd				3				3	0%
Eindtotaal	97	1.1	1.2	1.3	1.2	1.1	959	8.03	
	2	66	64	14	24	40		9	

Bron: Raad voor de Rechtspraak

De doorlooptijd van witwaszaken wisselt. Op basis van de ontvangen gegevens is berekend wat de gemiddelde doorlooptijd van een witwaszaak is. De start van de doorlooptijd vormt het moment dat de zaak bij het OM binnenkomt. Einde is het moment dat de rechter uitspraak doet. De cijfers zien dus zowel op de opsporing / vervolging door het OM als de beoordeling ter zitting bij de rechtbank.¹⁵⁸ Omdat de duur van zaken sterk uiteenloopt (van enkele weken tot jaren) is ook de mediaan bepaald.

Tabel 13.2 Doorlooptijd van witwaszaken (gemiddelde en mediaan) in maanden

	Gemiddelde	Mediaan
Art. 420bis	16	11
Art. 420ter	24	19
Art. 420quater	15	10
Totaal	18	13

Bron: Raad voor de Rechtspraak

Artikel 420ter zaken nemen de meeste tijd in beslag. Gemiddeld duurt een zaak 24 maanden en de mediane duur bedraagt 19 maanden. Hiermee liggen deze zaken boven het gemiddelde en de mediaan van alle witwaszaken. Voor alle zaken gezamenlijk is de gemiddelde doorlooptijd 18 maanden en de mediaan 13 maanden. Zowel de artikel 420bis als de artikel 420quater zaken hebben een korte(re) doorlooptijd (zie Tabel 13.2).

Conclusies

Activiteiten

De rechter beoordeelt de door de Officier van Justitie aangehangig gemaakte zaken. De aard en zwaarte van de witwaszaken die voor de rechter komen, lijkt wel geleidelijk te verschuiven in de richting van meer complexe zaken. Zaken waarin het bewijs niet of nauwelijks ter discussie staat, komen minder vaak voor. De rechter heeft dus vaker dan voorheen te maken met zaken die moeilijker te beoordelen zijn.

Risicotaxatie

De activiteiten van de rechtspraak zijn niet gebaseerd op een risicotaxatie. Alle zaken die door de Officier van Justitie worden aangebracht, worden door de rechter behandeld.

Resultaten

De analyse laat de volgende resultaten zien:

- Het aantal zaken dat voor de rechter is gebracht laat een daling zien. In 2014 kwamen 1.224 zaken voor de rechter, in 2016 waren dit er 959.

¹⁵⁸ Op basis van de aangeleverde gegevens is het niet mogelijk om te bepalen hoe lang een zaak aangehangig is bij de rechter.

- In ongeveer 73% van de gevallen stond een verdachte terecht op grond van artikel 420bis (opzettelijk witwassen), in 24% van de gevallen op grond van artikel 420ter (gewoontewitwassen) in de overige 4% op grond van artikel 420quater (schuldwitwassen).
- Bij artikel 420ter zaken wordt relatief gezien het meest een straf opgelegd (83% van de zaken ten opzichte van 78% voor artikel 420bis-zaken en 73% voor artikel 420quater-zaken).
- De gemiddelde doorlooptijd bedraagt 18 maanden en de mediane doorlooptijd bedraagt 13 maanden. Dit is de gehele doorlooptijd, dus vanaf het moment dat een zaak bij het OM binnenkomt tot het moment waarop de rechter in eerste aanleg uitspraak doet.

Vergelijking met 2010-2013

In de jaren 2010-2013 was sprake van een stijging in het aantal zaken. Sinds 2014 is het aantal zaken per jaar gedaald (Figuur 13.3). Het aantal zaken dat voor de rechter wordt gebracht, hangt nauw samen met het aantal zaken dat door het OM wordt onderzocht. Ook het aantal zaken bij het OM kent eenzelfde ontwikkeling. Gemiddeld genomen werden er in de jaren minder witwaszaken afgedaan met strafoplegging (-11%, zie Tabel 13.3) en vorder er meer vrijspraken plaats (+11%).

Tabel 13.3 **Vergelijking eindvonnissen witwaszaken in 2014-2016 met 2011-2013**

	2010-2013 Gemiddeld per jaar	2014-2016 Gemiddeld per jaar	Toename
Strafoplegging en/of -maatregel	953	849	-11%
Vrijspraak	160	177	11%
OM niet ontvankelijk	28	32	14%
Overig*	38	49	30%
Totaal	1.179	1.108	-6%

Bronnen: Tabel 13.1, *Overig is: Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel, Verwijzing naar een ander forum, Ontslag van alle rechtsvervolgning, Rechter niet bevoegd, Overig.

14 CJIB

Rol en grondslag

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Als uitvoeringsorganisatie is het CJIB verantwoordelijk voor de inning van boetes en de afhandeling van strafrechtelijke beslissingen.

Doelstellingen

Voor het CJIB zijn een viertal algemene doelstellingen opgesteld, te weten:¹⁵⁹

1. Het uitvoeren van een geloofwaardig en maatschappelijk verantwoorde sanctietoepassing
2. Het coördineren van strafrechtelijke beslissingen
3. Het delen van informatie met ketenpartners en opdrachtgevers ter verbetering van de prestaties van de uitvoeringsketen strafrechtelijke beslissingen
4. Het innen van boetes

Als uitvoeringsorganisatie voert het CJIB de incassooverzoeken uit ongeacht hun herkomst. Het maakt voor het CJIB niet uit of het gaat om de inning van een boete voor een snelheidsovertreding of om het innen van een ontnemingsmaatregel opgelegd voor witwassen. Voor beide inningen gelden soortgelijke procedures en er is geen prioritering aangebracht in welke soort sneller dien te worden geïncasseerd.

Middelen

Bij het CJIB werkten in 2016 ongeveer 880 FTE.¹⁶⁰ De medewerkers, die zich bezig houden met de inning van boetes en de afhandeling van strafrechtelijke beslissingen, zijn betrokken bij alle mogelijke inningen van boetes en strafrechtelijke afhandelingen. Er zijn geen medewerkers die enkel betrokken zijn bij het innen van boetes opgelegd naar aanleiding van witwasveroordelingen.

Er is ook geen specifiek budget toegekend voor het innen van witwas-gerelateerde boetes of afhandeling van aan witwas-gerelateerde strafbeschikkingen en transacties.

Activiteiten

Zoals eerder aangegeven is het CJIB een uitvoeringsinstantie. Namens het OM, de politie en bestuursorganen int het CJIB de verschillende opgelegde boetes, strafbeschikkingen en transacties. Daarnaast coördineert het CJIB de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. In het kader van de witwasbestrijding zijn de volgende inningen de belangrijkste:

- Innen van *transacties* die door het OM zijn aangeboden aan de dader om verdere strafvervolgung te voorkomen.
- Innen van de *geldboetes* die voortkomen uit de door opsporingsinstanties en het OM opgelegde strafbeschikkingen. Dergelijke beschikkingen worden bij veel voorkomende strafbare feiten opgelegd. In plaats van afdoening door de rechter, doet de opsporingsinstantie of het OM de zaak zelf af.
- Wanneer de rechter de dader een geldboete oplegt, een zogeheten *boetevonnis*, is het CJIB aangewezen om deze te innen.
- De rechter kan een dader een *ontnemingsmaatregel* opleggen. Doel van de maatregel is hetgeen de dader 'verdiend' heeft aan het gepleegde strafbare feit af te pakken. De dader dient het onterecht verdiende bedrag terug te betalen.

¹⁵⁹ <https://www.cjib.nl/wie-zijn-wij-en-wat-doen-wij>.

¹⁶⁰ Miljoenennota (2016) – bijlage V&J.

- Innen van de *ontnemingsbeschikking*. Doel van de beschikking is vergelijkbaar met dat van de ontnemingsmaatregel. Belangrijkste verschil is dat de beschikking door het OM wordt opgelegd, terwijl de maatregel door de rechter wordt opgelegd.

Resultaten

De cijfers voor CJIB zijn gebaseerd op openbare bronnen.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal inningen uitgesplitst naar de belangrijkste categorieën die een rol spelen in de witwasbestrijding. Opgemerkt moet worden dat het hier gaat om totalen, dus het aantal transacties geeft geen inzicht in het aantal specifiek voor witwassen aangeboden transacties, maar in alle aangeboden transacties. Dit geldt voor alle categorieën.

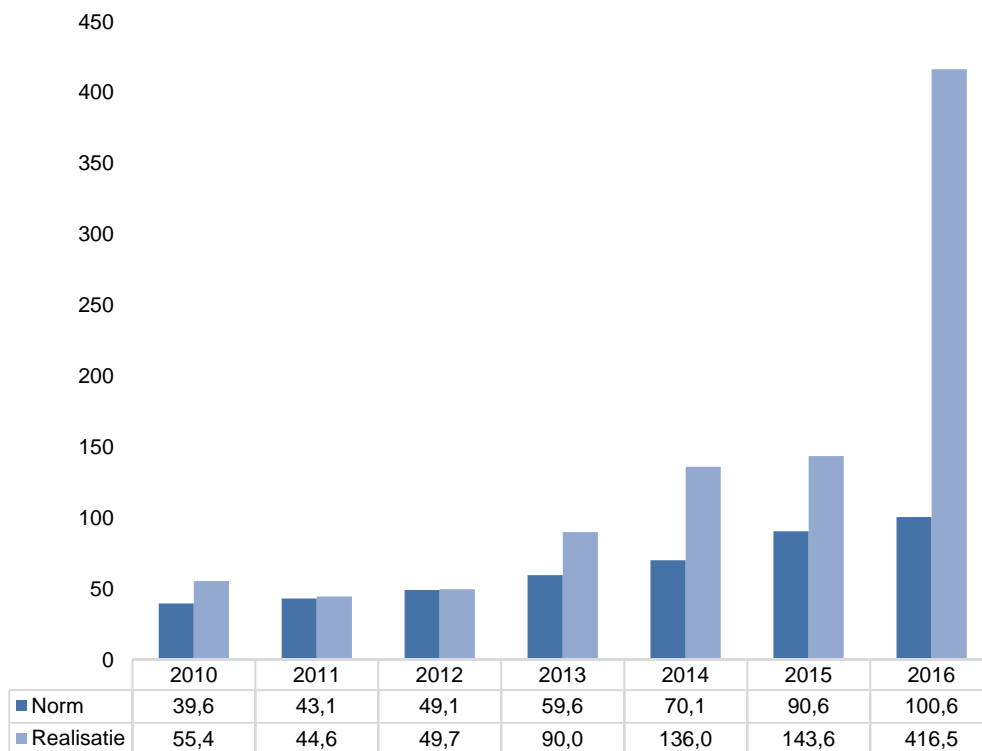
Tabel 14.1 Aantal inningen uitgesplitst naar type (totaal)

	2014	2016
Transacties	10.272	5.437
Strafbeschikking	392.344	326.392
Boetevonnissen	66.123	57.614
Ontnemingsmaatregel	1.205	1.308
Ontnemingsbeschikking	125	122

Bron: CJIB (2015 en 2017), 'Feiten & cijfers'.

In het kader van het strafrechtelijk afpakken worden jaarlijks incassonormen afgesproken (Figuur 14.1). De normen worden uitgesplitst naar verbeurdverklaringen, ontnemingsmaatregelen en de opbrengsten van zowel de intensivering van het programma Afpakken als het programma FinEc.

Figuur 14.1 Incassonormen en –resultaten (in miljoen €)



Bron: Jaarberichten OM

In de periode 2014 tot en met 2016 was het behaalde resultaat van het strafrechtelijk afpakken jaarlijks hoger dan de gestelde normen (zie Figuur 14.1). Hierbij moet worden opgemerkt dat de hoogte van de resultaten in veel gevallen te danken is aan een aantal grote zaken. In 2013 schikte het OM bijvoorbeeld onder andere met de Rabobank voor € 70 miljoen in het kader van de Liborfraude en in 2014 met SBM Offshore voor € 56 miljoen. In 2016 werd het resultaat beïnvloed door een grote schikking (€ 350 miljoen) in de Vimpelcom-zaak.

Wanneer het afpakresultaat uitgesplitst wordt naar de onderliggende categorieën valt op dat het leeuwendeel voorkomt uit grote complexe corruptie en fraudezaken (van de FIOD), zoals bovengenoemde SBM-Offshore zaak.¹⁶¹ De een na hoogste incassopost, verbeurverklaringen, weerspiegelt mede een toename bij het afpakken van cash geldbedragen van koeriers waarvan de legale herkomst niet kan worden vastgesteld.

Tabel 14.2 Uitsplitsing strafrechtelijke afpakresultaten (in miljoen €)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Maatregelen en straffen	-	-	18	24	17	22	-
Schikkingen in ontnemingszaken	-	-	5	38	4	3	-
Transacties	-	-	6	1	74	75	-
Verbeurdverklaringen	-	-	20	27	41	43	-
Totaal	-	-	49	90	136	143	416

Bron: Businesscase integraal afpakken crimineel vermogen (2016). Over de jaren 2010, 2011 en 2016 zijn geen uitgesplitste gegevens beschikbaar.

Conclusies

Activiteiten

Het CJIB is een uitvoeringsinstantie. Dit betekent dat zij alle vorderingen die binnenkomen int en indien nodig druk uitoefent om openstaande vorderingen betaald te krijgen. De activiteiten zijn niet witwas-specifiek – ook andere openstaande vorderingen, zoals verkeersboetes, worden geïnd. De andere vorderingen zijn ook meegenomen in de cijfers die door het CJIB worden gepresenteerd. Dit maakt het lastig om te beoordelen hoeveel er daadwerkelijk is afgepakt in het witwasdomein.

Risicotaxatie

Het CJIB maakt bij de uitvoering van haar taken geen gebruik van een risicotaxatie. Het CJIB int alle vorderingen die binnenkomen.

Resultaten

Voor elk jaar geldt een afpaknorm. Deze normen worden elk jaar behaald en zelfs overschreden – er wordt meer afgepakt dan is geraamd. Opgemerkt zij dat de afpakresultaten structureel beïnvloed worden door grote schikkingen. Zowel in 2015 als 2016 bestond het resultaat grotendeels uit schikkingen van tientallen miljoenen euro's. Het resultaat raakt hierdoor positief vertekend en het is niet goed aan te geven hoeveel er in reguliere witwaszaken wordt afgepakt. Hiervoor is een nadere specificering van de cijfers nodig.

Op basis van bovenstaande cijfers rijst de vraag of er veel of weinig wordt afgepakt in Nederland. Hoeveel er precies met criminele activiteiten verdiend wordt is niet bekend, wel zijn er diverse schattingen in omloop. Vraag is of al dit vermogen ook daadwerkelijk afgepakt zou kunnen worden. Een (groot) gedeelte van dit bedrag zal zich in het buitenland bevinden, waardoor het lastig af te pakken is. Daarnaast komt uit een recent onderzoek van Kruisbergen, Kleemans en Kouwenberg

¹⁶¹ Businesscase integraal afpakken crimineel vermogen (2016).

naar voren dat een groot gedeelte van het criminele vermogen verdampt.¹⁶² Van de onderzochte zaken (met totale waarde € 61,9 miljoen) werd in rechtszaken € 46 miljoen teruggevorderd. Uiteindelijk werd 41% (€ 11,3 miljoen) geïnd. Het overige vermogen kon niet worden gevonden of geïnd, bijvoorbeeld omdat de dader het te innen bedrag niet meer kon voldoen.

Vergelijking met 2010-2013

De strafrechtelijke afpaknormen stijgen jaarlijks en liggen daardoor voor de periode hoger dan voor de periode 2010-2013. De afgepakte bedragen liggen jaarlijks fors hoger. In 2016 is voor € 460 miljoen afgepakt. In 2010 was dit ruim € 55 miljoen. Dit is een verzevenvoudiging.

¹⁶² Kruisbergen, Kleemans en Kouwenberg (2016), 'Explaining attrition: Investigating and confiscating the profits of organized crime'.

15 Anti Money Laundering Centre

Rol en grondslag

Het Anti Money Laundering Centre (AMLC) is in 2013 opgericht als losstaand onderdeel binnen de FIOD. Het AMLC heeft tot taak zich te ontwikkelen tot een kennis- en expertisecentrum op het gebied van witwasbestrijding. Naast kennisontwikkeling biedt het AMLC de nationale opsporingsinstanties en het OM de mogelijkheid om gezamenlijk witwaszaken aan te pakken. Ook FIU-Nederland participeert in het AMLC.

Het AMLC biedt ondersteuning aan opsporingsonderzoeken door toevoeging van kennis, expertise en data. Het AMLC is zelf niet actief in de uitvoering van opsporingsonderzoeken. Kansrijke signalen/onderzoeken worden overgedragen aan specialistische witwasteams die onder leiding van een Officier van Justitie de zaak verder onderzoeken.

Er is in 2016 voor gekozen om minder complexe zaken niet door het AMLC te laten voorbereiden. Deze zaken worden door de regionale politiekorpsen en FIOD-kantoren voorbereid en – indien daartoe besloten – in opsporing genomen. Het AMLC richt zich op de grotere en complexere zaken en projecten met een landelijke en/of internationale uitstraling. Randvoorwaarde hierbij is dat het gronddelict onbekend is en dat witwassen het te vervolgen delict is. Zaken waarbij het gronddelict bekend is, zoals diefstal of drugs, worden niet door het AMLC opgepakt, maar eveneens uitgezet bij regionale politie-eenheden en teams van de FIOD die geen witwaszaken uitvoeren. De zaken die door het AMLC worden opgepakt richten zich steeds vaker op de witwasser als dienstverlener, dus bijvoorbeeld advocaten en notarissen die het witwassen van crimineel verkregen vermogen mogelijk maken (de facilitators) alsmede op complexe internationale structuren.

Bij de beoordeling van signalen maakt het AMLC gebruik van een economische benadering. Deze benadering houdt in dat bekeken wordt of de transactie of financiële handeling vanuit economisch handelen kan worden verklaard. Blijkt een plausibele verklaring te ontbreken, dan wordt een signaal als verdacht aangemerkt en zal het signaal worden meegenomen in de besprekingen met het OM.

Doelstellingen

Het AMLC beoogt door het samenbrengen van kennis en ervaring van de verschillende handhavingspartners de witwasbestrijding continu te verbeteren. Om de rol als kennis- en expertisecentrum zo goed mogelijk in te vullen, heeft het AMLC een vijftal resultaatgebieden gekozen. Door de aandacht te richten op deze gebieden, kan de bijdrage die het AMLC levert aan de witwasbestrijding worden vergroot. De vijf gebieden zijn:

- Ontwikkeling van kennis en expertise op landelijk niveau
- Initiëren en een bijdrage leveren aan grootschalige en complexe zaken
- Opstarten en uitvoeren projecten, om zo opgedane kennis te verifiëren en verder te ontwikkelen
- Beoordelen van witwassignalen die binnenkomen tezamen met FIOD, FP en politie
- Data-opbouw en ontsluiting door middel van het toepassen van analytische technieken.

Op het gebied van kennisontwikkeling heeft het AMLC een aantal thematische gebieden aangewezen waar het AMLC zich de komende jaren op zal richten. Het gaat om kennisontwikkeling en operationele uitvoering t.a.v. trade based money laundering (TBML), new payments methods en verborgen vermogen. Op de eerste twee thema's is de kennis nog relatief beperkt. Hoe er wordt witgewassen op deze terreinen is nog niet precies bekend (modus operandi, betrokken partijen en mogelijke winsten). Om meer inzicht te krijgen in deze vormen van witwassen zijn zij als prioriteiten

aangewezen. Bij het laatste thema beschikt het AMLC over kennis, maar is zij van mening dat de reikwijdte uitgebreid moet worden met buitenlands geld dat door Nederland stroomt of in Nederland zijn bestemming vindt.

Middelen

Bij het AMLC zijn momenteel 30 mensen werkzaam. Deze mensen houden zich bezig met de kennisontwikkeling, data-analyse, advisering, zijn betrokken bij de beoordeling van signalen en uitvoering van projecten. Indien gewenst kunnen zij worden betrokken bij de uitvoering van grootschalige witwasonderzoeken.

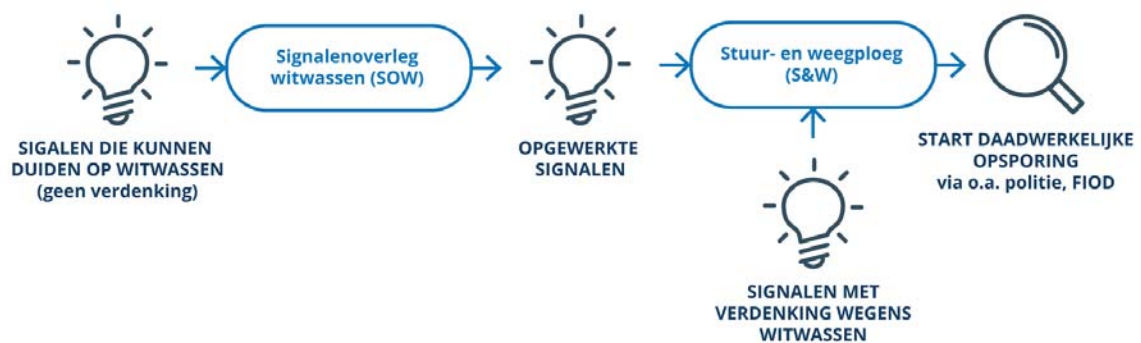
Naast deze 30 medewerkers maakt het AMLC gebruik van de opsporingscapaciteit die door de FIOD ter beschikking wordt gesteld voor het bestrijden van witwassen. Jaarlijks heeft de FIOD de beschikking over 270.000 opsporingsuren voor witwasonderzoeken, ongeveer 25% van het totaal aan beschikbare uren binnen de FIOD. De inzet van 270.000 opsporingsuren staat gelijk aan ongeveer 200 FTE.

Activiteiten

Tot 2016 nam het AMLC deel aan het signaal en selectieoverleg (S&S). In dit overleg werden signalen aangebracht en waar mogelijk besloten om deze in opsporing te nemen. Wegens het groot aantal signalen dat bij het AMLC binnenkomt, is in 2016 besloten om het overleg in twee overleggen op te splitsen; het signalenoverleg witwassen (SOW) en de stuur- en weegploeg (S&W).

Het eerste overleg (signalenoverleg witwassen) is bedoeld om een eerste schifting te maken tussen de signalen die voor opsporing in aanmerking zouden kunnen komen en welke niet. Het tweede overleg (de stuur- en weegploeg, het oude signaal en selectieoverleg) vormt de start van de opsporingsfase. In beide overleggen zijn politie, FIOD, AMLC en het OM aangesloten. De onderlinge verhouding tussen de overleggen is weergegeven in Figuur 15.1.

Figuur 15.1 Signaal instroommomenten en overleggen AMLC



Bron: Ecorys (2018)

Signalenoverleg witwassen (SOW)

Dit overleg is begin 2017 opgestart. Het overleg beoogt een eerste inventarisatie en selectie van signalen te maken die nader onderzocht (opgewerkt) moeten worden tot mogelijk een nieuw strafrechtelijk onderzoek. Per binnenkomend signaal wordt beoordeeld of tot een verdenking wegens witwassen kan worden gekomen. Het gaat dus om signalen waarbij nog geen concrete verdenking is, maar die wel als kansrijk worden aangemerkt.

Om een signaal bij het overleg in te kunnen brengen wordt het signaal verwerkt in een signaaldocument. In dit document wordt (i) beschreven wat het signaal is, (ii) een onderbouwing gegeven van het ongebruikelijke karakter van de transactie en (iii) wordt een inschatting van het afpakpotentieel gemaakt. Op basis van dit document wordt het signaal in het overleg besproken. Bij een positief besluit van deze intake gaat het signaal de volgende fase in – de fase van het opwerken. Besluiten worden gedeeld met de deelnemers, de FIOD en de secretaris van de stuur- en weegploeg (zie hieronder).

Naast het beoordelen van de binnengekomen signalen, wordt het overleg gebruikt voor:¹⁶³

- Het delen van ervaringen en nieuwe inzichten ter verdere verbetering van de kwaliteit van het opwerken
- Het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beeld omtrent witwassignalen
- Het adresseren van capaciteitsproblemen in de opwerking en het oplossen daarvan
- Het evalueren, bijsturen en doorontwikkelen van het overleg
- Het bevorderen van goede en uniforme vastlegging van signalen en besluitvorming in de administratieve systemen voor overzicht en inzicht.

Signalen worden ingebracht bij het SOW door de regionale politie-eenheden, de dedicated-cluster teams¹⁶⁴, de witwasteams van de FIOD en meldingen die bij het AMLC zelf binnenkomen.

Het overleg vindt tweemaal per maand plaats afwisselend in de vorm van een plenair overleg en in de vorm van een inloopsprekkuur.

Stuur- en weegploeg

Opgewerkte signalen worden vervolgens besproken in de stuur- en weegploeg voor witwaszaken. In dit overleg wordt bekeken of de opgewerkte signalen in aanmerking komen voor opsporing of een andere vorm van handhaving. Naast de opgewerkte signalen die voortkomen uit het signalenoverleg witwassen, kunnen signalen ook direct aan de stuur- en weegploeg worden voorgelegd. Voor deze signalen geldt wel dat bij binnenkomst van het signaal reeds sprake is van een verdenking van witwassen. Zonder verdenking moet het signaal eerst in het signalenoverleg witwassen ingebracht worden.

Partijen die zaken kunnen aanbrengen zijn (i) de FIOD, met name het dedicated cluster team witwassen en afpakken en andere FIOD-teams, (ii) het OM, met name het Functioneel Parket en het Landelijk Parket en (iii) de Nationale Politie, met name de Landelijke Eenheid en Finec. Naast zaken die door bovengenoemde partijen worden ingebracht, worden ook zaken uit specifieke projecten behandeld, zoals het 'niet-melders overleg' en het project 'Sportintegriteit'.

Bij de beoordeling van de ingebrachte zaken staan de volgende criteria centraal:

- Aard van de zaak: gaat het om een zelfstandige witwasverdenking, valt het onder een FIOD-thema, of is andere deskundigheid vereist?
- Herkomst van de zaak: reden voor inzending
- Herkomst van de gegevens (rechtmatigheid, betrouwbaarheid)
- De casusbeschrijving: redengevende feiten en omstandigheden die leiden tot een redelijk vermoeden van witwassen
- De afpakparagraaf: deze geeft concreet, specifiek en realistisch weer wat het afpakpotentieel van het gepleegde feit is
- De gefaseerde aanpak met een globale doch realistische urenbegroting.

¹⁶³ Bron: schriftelijk verkregen input van het AMLC.

¹⁶⁴ De FIOD beschikt over vijf dedicated clusters, elk bestaande uit tien FTE. Deze clusters richten zich op kort cyclische opsporingsonderzoeken die zich op witwassen en afpakken van crimineel vermogen.

Wanneer in het overleg wordt besloten dat er een redelijk vermoeden van een strafbaar feit bestaat en dat opsporing gewenst is, dan wordt de zaak doorgezet naar een opsporingsteam van de politie of FIOD. Zaken die zich daartoe lenen kunnen ook worden overgedragen aan het Combiteam, een team dat bestaat uit FIOD en Politied medewerkers.

De stuur- en weegploeg komt eens per maand bijeen.

Kennis

Kennisontwikkeling en kennisdeling zijn belangrijke taken van het AMLC. Het delen van kennis gebeurt op twee niveaus. Enerzijds richt het AMLC zich op het creëren van bewustzijn bij de maatschappij als geheel en anderzijds richt het AMLC zich op het verhogen van de vakkennis bij specialisten die zich actief bezighouden met het voorkomen en bestrijden van witwassen. Voor specialisten worden diverse middelen ingezet. De reikwijdte van kennisontwikkeling en kennisdelen is zowel nationaal als internationaal.

Naast cursussen, waar de deelnemers samen komen om casussen te bespreken, worden er Webinars georganiseerd. Via nieuwsbrieven worden publieke en private partijen geïnformeerd. Ook heeft het AMLC een witwasspel ontwikkeld. Doel van het spel is om de witwasproblematiek vanuit verschillende invalshoeken te belichten en onder de aandacht te brengen.

Nationale samenwerking

Vanuit de rol als kennis- en expertisecentrum werkt het AMLC met veel verschillende partijen in het handhavingsnetwerk samen. Structureel deelnemende partijen zijn het Functioneel Parket, het Landelijk Parket, de FIOD en de Nationale Politie. Daarnaast werkt het AMLC samen met de andere bijzondere opsporingsdiensten, FIU-Nederland, de Belastingdienst, Douane en de KMar.

Internationale samenwerking

Het AMLC werkt sinds 2017 ook op internationaal niveau samen. Momenteel is het AMLC in Europees verband aangesloten bij EMPACT (European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats). Binnen EMPACT zijn negen prioriteitsgebieden aangewezen op het gebied van georganiseerde criminaliteit, zoals mensenhandel, drugs en witwassen. Het AMLC is tezamen met de Nationale Politie verbonden aan deze prioriteit voor de periode 2018-2022.

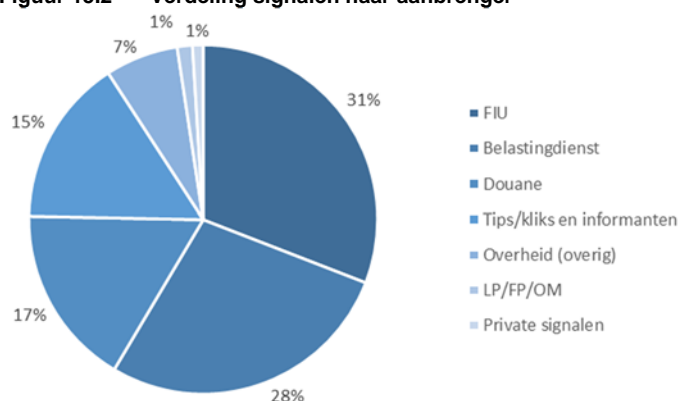
Naast de deelname aan EMPACT werkt het AMLC met individuele buitenlandse instanties samen. Daarnaast is het AMLC betrokken bij andersoortige EU-projecten.

Resultaten

De cijfers die zijn ontvangen van het AMLC zien op het aantal signalen dat is ontvangen en beoordeeld door het signaal en selectieoverleg tot eind 2016. Sinds 2017 komen de meeste signalen binnen bij de regioteams van de FIOD en worden aldaar geregistreerd.

In de periode 2013 – 2016 heeft het AMLC 876 signalen ontvangen die zien op witwassen (809 signalen), niet-melders en sportintegriteit. Belangrijkste aanbrengrers van witwassignalen zijn de Belastingdienst (inclusief Douane) met 315 signalen en FIU-Nederland (219 dossiers met verdachte transacties). Overige signalen komen van tips/kliks (110), overige overheidsinstellingen (48), het OM (10) en private partijen (7).

Figuur 15.2 Verdeling signalen naar aanbrenner



Bron: AMLC

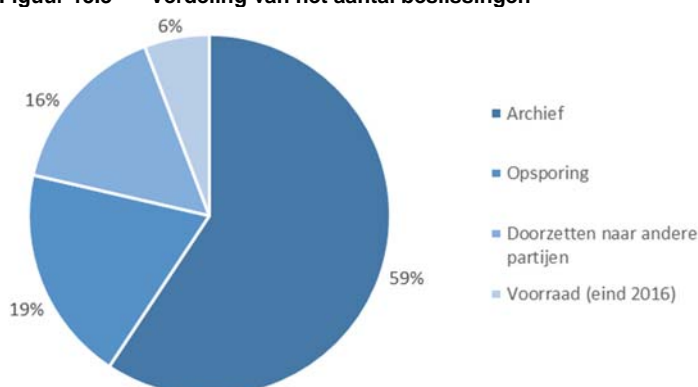
Voor elk van de binnenkomende signalen wordt geregistreerd op welk thema het signaal betrekking heeft. Belangrijkste categorie binnen witwassen ziet op buitenlands vermogen. De focus op buitenlands vermogen bestaat sinds 2014 en hierbij wordt nauw samengewerkt met de Belastingdienst.

In de onderzoeksperiode 2013 - 2016 is voor 762 signalen een eindbeslissing genomen. Een eindbeslissing is een beslissing binnen het AMLC (Figuur 15.3). Er wordt besloten of een signaal verder opgespoord wordt, dat een signaal naar een andere partij zal worden doorgezet of dat een signaal niet langer gemonitord zal worden (archiveren).

Eind 2016 moest nog in 47 signalen een besluit worden genomen. Dit aantal is lager dan het aantal signalen dat is binnengekomen. Dit kan worden verklaard doordat het soms langer dan een jaar duurt voordat er een beslissing wordt genomen.

In ruim 20% van de signalen werd besloten om een opsporingsonderzoek te starten. Dit betekent dat er voldoende aanleiding is om een zaak nader te onderzoeken en dat er een afpakpotentieel aanwezig is. In ruim 60% werd een signaal niet verder uitgewerkt en werd niet overgegaan tot opsporing (archiveren).

Figuur 15.3 Verdeling van het aantal beslissingen



Bron: AMLC

Er kunnen diverse redenen zijn waarom een signaal niet tot opsporing zal leiden, zoals stopzetting, strafrechtelijk bewijs is niet te leveren, of het signaal wordt overgedragen aan een andere instantie. Binnen het AMLC zijn deze redenen niet per onderzoek bijgehouden.

Conclusies

Activiteiten

Het AMLC is een samenwerkingsverband waar OM, politie, FIOD en FIU-Nederland op regelmatige basis samenkomen om witwasbestrijding landelijk vorm te geven en kennis en expertise samen te brengen. Bij de selectie van kennisthema's kijkt het AMLC naar de mogelijke risico's die bepaalde vormen van witwassen voor de Nederlandse samenleving hebben. Vormen van witwassen die een grote impact kunnen hebben en die ook een hoge verschijningsvorm hebben, hebben prioriteit bij de kennisvergaring.

Een belangrijke taak ligt in het bespreken van witwassignalen en te bezien of zaken voor nader onderzoek in aanmerking komen. De zaken die binnen het AMLC worden opgepakt zijn doorgaans de complexere zaken, waarbij een intensieve samenwerking en integrale aanpak vereist is. Minder complexe witwaszaken worden opgepakt door de politie en FIOD-teams zonder tussenkomst van het AMLC.

Risicotaxatie

Het AMLC maakt bij de selectie van zaken die in het signalenoverleg witwassen worden besproken gebruik van risicotaxatie. Alle kansrijke signalen worden in het SOW-overleg besproken en waar mogelijk opgewerkt. Signalen zonder perspectief óf een goed alternatief bij een van de ketenpartners in de handhaving worden teruggegeven aan de aanbrengrer. De aanbrengrer kan besluiten om het signaal zelf verder op te volgen.

Resultaten

Een belangrijk thema binnen witwassen ziet op buitenlands vermogen, personen die in het buitenland vermogen hebben ondergebracht buiten het zicht van de overheid en waarbij de herkomst onbekend is. Veel binnenkomende signalen bij het AMLC leiden niet tot een opsporingsonderzoek door gebrek aan concrete aanwijzingen van witwassen. Deze signalen worden aanvullend beoordeeld op kansen voor andere partijen in de handhaving.

Vergelijking met 2010-2013

In de periode 2010-2013 is vanuit FIOD Haarlem en Amsterdam het initiatief ontstaan om witwassen een onderscheidende plek binnen het FIOD te geven. Dit heeft geresulteerd in de oprichting van het AMLC en de aanstelling van 5 witwasteams in de regio per september 2013. Vanaf 2016 ligt voor het AMLC de focus meer op kennis en thema's binnen witwassen en ligt de opwerking/opsporing van signalen/onderzoeken grotendeels bij de regio's.

16 Douane

Rol en grondslag

Op basis van Verordening 1889/2005 geldt voor natuurlijke personen, die de EU binnenkomen of verlaten via de Europese buitengrens, een aangifteplicht wanneer zij € 10.000,- of meer aan liquide middelen bij zich hebben. Het begrip liquide middelen beslaat niet alleen contanten, maar ook waardepapieren, zoals promessen en cheques. Echter het merendeel van de natuurlijke personen die € 10.000,- of meer bij zich hebben, heeft contanten bij zich.¹⁶⁵

De Europese regeling ziet alleen op natuurlijke personen die het geld daadwerkelijk bij zich hebben (bijvoorbeeld in hun bagage). De regeling ziet niet op verzendingen van liquide middelen via post of vracht. Dit betekent dat natuurlijke personen (grote) bedragen via postpakketten/vrachtzendingen kunnen verzenden, zonder dat zij daarvan bij de Douane (een bijzondere) aangifte behoeven te doen. Natuurlijke personen kunnen de zending melden, maar zij zijn daartoe dus niet verplicht. Uit de praktijk blijkt dat in Nederland nagenoeg geen meldingen van liquide middelen zendingen gedaan worden vanuit de vracht of post.

Wanneer de Douane vermoedt dat de zending ongebruikelijk is, is zij op basis van het meldrecht inzake ongebruikelijke transacties' verplicht de ongebruikelijke zending te melden aan FIU-Nederland. Het proces "Meldrecht" bestaat sinds 2003 en kent een nauwe samenhang met het proces liquide middelen. Beide processen hebben het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering door middel van het verzamelen, registreren en doorgeven van informatie aan de FIU-Nederland ten doel.

Er is wel een duidelijk verschil per proces. Bij het proces liquide middelen gaat het simpel gezegd om natuurlijke personen die met liquide middelen de EU binnenkomen of verlaten en is gebaseerd op de Europese verordening 1889/2005. Bij het nationale meldrecht is de definitie ruimer; hier worden o.a. horloges, sieraden, goud, diamanten kunstvoorwerpen en intracommunautair vervoer van geld als "ongebruikelijke transactie" gemeld aan de FIU-Nederland. Op deze wijze functioneert het meldrecht als vangnet voor witwasgevoelige goederen die niet onder de Verordening 1889/2005 vallen. Dit proces ontbeert echter een robuuste wettelijke basis. Al enkele jaren wordt in samenwerking met het ministerie van Financiën stappen ondernomen om deze taak te codificeren en te professionaliseren. Een eerder wetsvoorstel in 2015 voorzag in een expliciete bevoegdheid voor de Douane door aanpassing van de Wwft.

Aankomende wijzigingen

De huidige Europese verordening kent een aantal lacunes die maken dat de aangifteplicht op verschillende wijze door de lidstaten wordt nageleefd. Ook zorgt de regeling ervoor dat criminelen de transporten van liquide middelen op een andere wijze kunnen invullen, zodat zij niet onder de strekking van de Verordening vallen. Om de aangifteplicht te harmoniseren en witwassen tegen te gaan, wordt in Europees verband onderhandeld over een nieuwe verordening. Deze verordening zal Verordening 1889/2005 vervangen. De belangrijkste wijzigingen die voorzien zijn, zijn:¹⁶⁶

- Kennisgevingsverplichting voor zendingen via post en vracht
- Uitbreiding definitie liquide middelen naar commodities (bijvoorbeeld goud en andere waardevolle goederen) en prepaid cards
- Uitbreiding bewaringsgrondslag in geval vermoeden van illegale activiteiten

¹⁶⁵ Inschatting van de Nederlandse Douane –gebaseerd op de statistische data- dat het in 99,9% van de gevallen om contanten gaat.

¹⁶⁶ COM(2016)825 final.

- Harmonisering sanctioneren ingeval van schending aangifteplicht
- Uitbreiding mogelijkheden om informatie te delen met andere lidstaten.

Doelstellingen

Witwasbestrijding behoort tot de kernactiviteiten van de Douane. De witwasactiviteiten zitten 'verpakt' in de VGEM-taak van de Douane. VGEM staat voor Veiligheid, Gezondheid, Economie en Milieu. De douane taak is vastgelegd in het douanevoorschrift liquide middelen. De doelstellingen die gelden voor de Douane zijn op een abstracter niveau geformuleerd en dragen indirect bij aan de bestrijding van witwassen in Nederland door het verzamelen, registeren en controleren van de aangiften liquide middelen en deze informatie door te geven aan de FIU-Nederland.

Middelen

In het handhavingsplan van de Douane is in 2016 en 2017 een deel van de capaciteit gereserveerd voor de controle op de aangifteplicht liquide middelen in het handhavingsplan Douane. Dit betreft 20.000 controles op jaarbasis op de verschillende internationale luchthavens, waarvan 18.000 voor de luchthaven Schiphol. Witwasbestrijding is geïntegreerd in de andere toezichttaken van de Douane. Er zijn geen medewerkers die zich exclusief bezighouden met witwasbestrijding. Wel zijn er diverse douaneambtenaren die een groot deel van hun capaciteit aanwenden voor de uitvoering van de liquide middelen controles. Daarnaast zet de Douane op diverse locaties ook geldspeurhonden in. In 2016 waren 9 honden gespecialiseerd in liquide middelen actief. Het aantal honden is redelijk stabiel door de jaren heen.

Activiteiten

Controle aangifte

Bij binnenkomst of vertrek, moeten personen die € 10.000,- of meer bij zich hebben bij de Douane aangifte doen. Aangifte wordt gedaan met een standaard aangifteformulier. Na overhandiging van dit formulier aan de Douane, zal de beambte een *globale controle* uitvoeren. Een globale controle houdt onder andere in dat (i) de identiteit van de aangever wordt gecontroleerd en (ii) wordt vastgesteld of de aangifte leesbaar en volledig is en (iii) de opgegeven naam en persoonsgegevens overeenkomen met de naam en gegevens op de identiteitspapieren. Na de globale controle wordt de aangifte liquide middelen aanvaard en verder administratief verwerkt.

Wanneer blijkt dat de aangifte niet gedaan is, onvolledig of onjuist is of dat de aangever eerder in aanraking met de Douane is geweest¹⁶⁷, voert de beambte een *diepgaande controle* uit. Naast het controleren van de identiteit, wordt het geld daadwerkelijk geteld en worden vragen over de herkomst en bestemming van het geld gesteld. Op basis van deze controle kan, indien daar gronden voor zijn, het geld in beslag worden genomen op grond van een vermoeden van witwassen. In die gevallen wordt de zaak overgedragen aan de FIOD (of KMar). Wanneer de aangifteplicht is geschonden, maar er geen vermoeden van witwassen bestaat, zal veelal een fiscale strafbeschikking (boete) worden opgelegd worden.

Diepgaande controles worden op beperkte schaal uitgevoerd. Reden hiervoor is de beperkte capaciteit van de Douane en het uitgangspunt van risicogerichte controles, de Douane voert geen 100% controles uit, maar richt de controle-capaciteit op (veronderstelde) risico's.

Alhoewel altijd aangifte moet worden gedaan, dus zowel bij aankomst/vertrek op de luchthaven als in de zeehaven, heeft de Douane beleidsmatig de controle op de aangifteplicht beperkt tot de Nederlandse luchthavens (zie Figuur 16.1). De aangiften in de zeehaven worden gedaan door de

¹⁶⁷ Bijvoorbeeld omdat hij een keer gepakt is wegens niet aangeven, een eerdere aangifte door de FIU verdacht verklaard is, of omdat hij in de systemen als risicopersoon is gekenmerkt.

rederijen, hier wordt door de Douane geen controle op uitgeoefend. De aangiftegegevens worden doorgezonden naar de FIU-Nederland.

Steekproeven

Naast de controle op de aangiften houdt de Douane steekproeven in het kader van risicovinding. Deze steekproeven kunnen zien op een controle op reizigers van of naar een bepaald land of controle op geselecteerde patronen. In het eerste geval kan er besloten worden dat reizigers van / naar land X worden gecontroleerd, omdat men vermoedt dat dit land wordt gebruikt voor witwaspraktijken of de economische situatie dusdanig is dat er grote sommen geld worden vervoerd. In het tweede geval, kan er bijvoorbeeld extra controle worden uitgevoerd op personen die aangeven een bepaald bedrag te vervoeren. In zulke gevallen wil de Douane de diepgaande controles gebruiken om vast te stellen of een groep inderdaad een risico vormt.

Controle via luchthavenbeveiliging

De Douane heeft samenwerkingsafspraken gemaakt met de private beveiliging van Schiphol. Wanneer de securitymedewerkers tijdens een veiligheidscontrole grote sommen geld tegenkomen, melden zij dit bij de Douane.¹⁶⁸ De Douane neemt dan de procedure over en kan actie ondernemen op basis van een schending van de aangifteplicht.

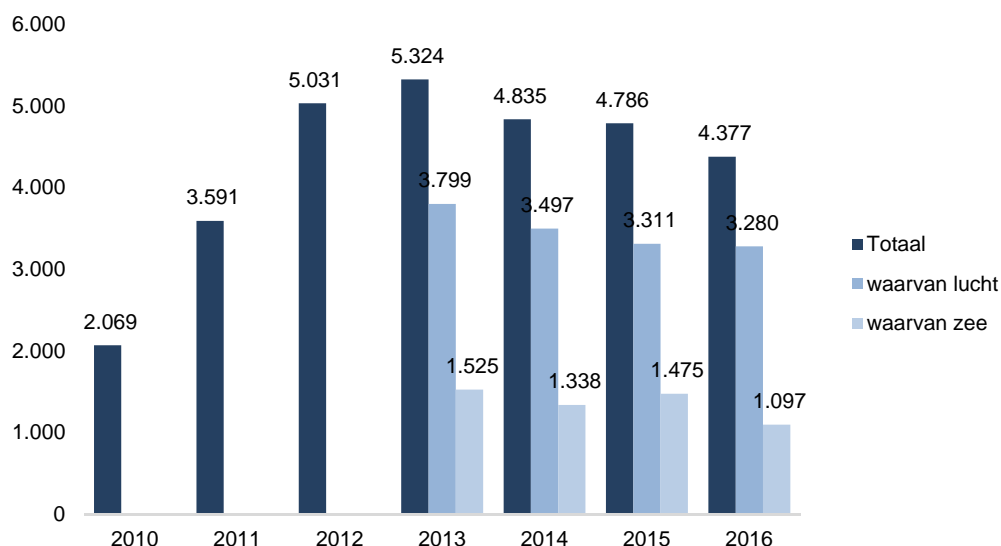
Resultaten

De resultaten in deze sectie zijn gebaseerd op informatie die verstrekt is door de Douane. Voor een aantal cijfers is het tijdrovend gebleken om voor de gehele onderzoeksperiode (2010-2016) data te verzamelen.¹⁶⁹

Aangiften (algemeen)

In onderstaande figuur wordt het aantal aangiftes van €10.000 of meer per jaar weergegeven. Het gaat om alle aangiften (dus zowel op via luchthavens als in de zeehavens).

Figuur 16.1 Totaal aantal aangiften per jaar in Nederland



Bron: Douane

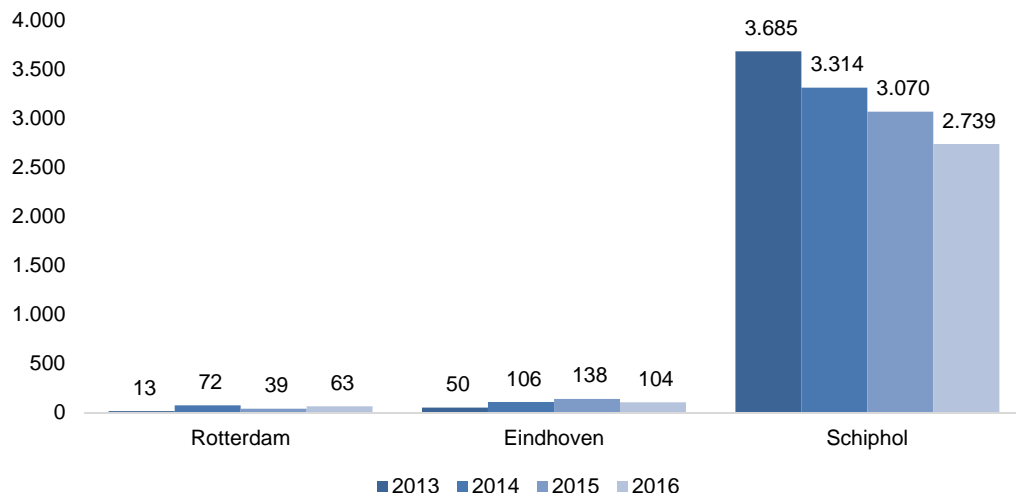
¹⁶⁸ Het beveiligingsbedrijf meldt alle gevallen waarbij een natuurlijk persoon grote sommen geld bij zich heeft. Er wordt dus zowel melding gemaakt van mensen die de EU binnenkomen of verlaten als personen die grote sommen geld binnen de EU vervoeren (intracommunautair).

¹⁶⁹ Dit is het gevolg van aanpassingen in de interne BI-systemen (bedrijfsinformatiesystemen) en het feit dat niet alle informatie voor de jaarverslagen wordt verzameld. Zie bijvoorbeeld uitsplitsing in Figuur 16.1 en Figuur 16.2.

De figuur laat in de jaren 2010-2013 een duidelijke toename in het aantal aangiften zien.¹⁷⁰ Sinds 2014 is er een daling in het aantal aangiften te zien. Wat hiervoor de verklaring is, kan niet worden aangegeven.

Bovenstaand figuur laat zien dat ongeveer 70% van de aangiften op een van de Nederlandse luchthavens plaatsvindt (Schiphol, Rotterdam en Eindhoven). Het merendeel van deze aangiften wordt gedaan op Schiphol (zie Figuur 16.2). De overige 30% van de aangiften wordt in één van de zeehavens gedaan.

Figuur 16.2 Aantal aangiften uitgesplitst naar luchthaven (2013 – 2016)



Bron: Douane

Het aantal aangiften kan worden uitgesplitst naar aangiften gedaan bij binnenkomst en bij vertrek. Uit de cijfers die verkregen zijn, kan worden afgeleid dat ongeveer 60% van de aangiften plaatsvindt bij binnenkomst in Nederland. De overige 40% wordt bij vertrek gedaan.

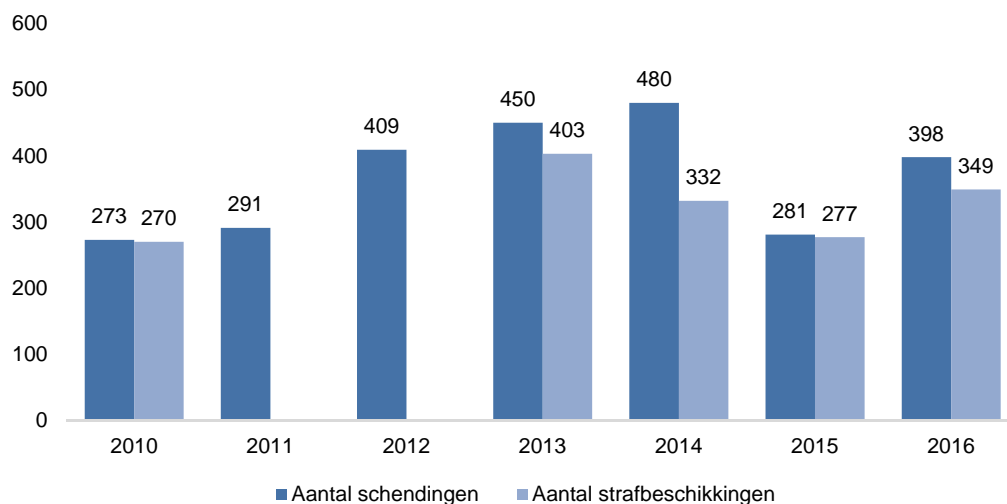
De totale hoogte van de aangiften in Nederland varieert van € 159 miljoen (in 2014) tot € 280 miljoen (in 2010). Gemiddeld wordt er jaarlijks € 215 miljoen aangegeven. Per aangifte is de gemiddelde waarde € 58.000,-. Echter er zijn flinke fluctuaties mogelijk. In de Europese Unie als geheel variëren de aangegeven bedragen van € 49 miljard (in 2014) tot € 77 miljard (2011). Gemiddeld wordt er jaarlijks € 63 miljard aangegeven.

Schendingen van de aangifteplicht

De Douane registreert ook hoe vaak de aangifteplicht wordt geschonden.¹⁷¹ Het kan hierbij gaan (i) om reizigers die aangifte hadden moeten doen en dit niet hebben gedaan zoals uit controle door de Douane blijkt of door meldingen gedaan door de security aan de Douane (zie activiteiten) of (ii) om reizigers die het aangifteformulier onvolledig of onjuist hebben ingevuld. Onderstaand figuur laat zien dat het aantal schendingen in de periode 2010-2016 is gestegen. Alleen in 2015 was er sprake van een daling.

¹⁷⁰ De Douane heeft net na de invoering van de Verordening veel aandacht besteed aan de aangifteplicht. Dit zou een mogelijke verklaring kunnen zijn voor de sterke toename in het aantal aangiften in de jaren 2010-2013.

¹⁷¹ In het totaal aangiften zijn ook de schending meegenomen. Dus in 2016 zijn er 4.377 aangiften gedaan. In 398 gevallen was er sprake van een schending. In de overige 3.979 deed de reiziger uit zichzelf aangifte.

Figuur 16.3 Aantal schendingen aangifteplicht en strafbeschikkingen (alleen via lucht)¹⁷²

Bron: Douane

Wanneer een schending van de aangifteplicht wordt geconstateerd, wordt in ongeveer 90% van de gevallen een fiscale strafbeschikking (FSB) opgelegd. Een uitzondering vormt 2014. In dat jaar werd 'slechts' in 70% van de gevallen tot een strafbeschikking besloten.

Op het schenden van de aangifteplicht staat een boete van € 350,- tot € 25.000,- of een gevangenisstraf.¹⁷³ Zoals onderstaande tabel laat zien wordt er gemiddeld per schending een boete van € 1.000,- opgelegd.

Tabel 16.2 Overzicht aantal strafbeschikkingen, totale en gemiddelde waarde strafbeschikking

	Aantal strafbeschikkingen	Totale waarde (€)	Gemiddelde waarde (€)
2010	270	358.458	1.328
2011	-	360.269	-
2012	-	191.397	-
2013	403	287.307	713
2014	332	278.792	840
2015	277	304.502	1.099
2016	349	344.840	988

Bron: Douane

Aangifteplicht in relatie tot witwassen

De Verordening heeft als primair doel de inkomende en uitgaande liquide middelen te registreren, te controleren en de informatie door te geven aan de FIU-Nederland. Indirect dragen deze controles bij aan witwasbestrijding. De Verordening vereist dat de Douane alle aangifte-informatie liquide middelen verstrekt aan FIU-Nederland. Een relatief klein deel van alle gemelde aangiften wordt verdacht verklaard (zie Tabel 16.2).¹⁷⁴ Op jaarbasis wordt gemiddeld ongeveer 2% van alle meldingen verdacht verklaard door de FIU-Nederland.

¹⁷² Het aantal schendingen van de aangifteplicht ziet alleen op binnenkomen en verlaten EU via de lucht. Voor eventuele schendingen van de aangifteplicht in zeehavens zijn geen gegevens beschikbaar omdat daarop niet actief wordt gecontroleerd door de Douane.

¹⁷³ Bron: Jaarrapportage Douane Nederland (2015).

¹⁷⁴ Het verdacht verklaren van douane-meldingen hoeft niet 1:1 te betekenen dat er sprake is van witwassen. Transacties (douanemeldingen) worden verdacht verklaard als de FIU een match constateert tussen van gemelde subject dat ook in een opsporingsonderzoek voorkomt. Dit kan op allerlei manieren tot stand komen.

Op basis van de binnengekomen meldingen beoordeelt FIU-Nederland of sprake is van een 'verdachte transactie'. Wanneer een aangifte verdacht wordt verklaard, wordt dit terug gemeld aan de Douane. De Douane plaatst de persoon op een aparte lijst en wanneer deze persoon nogmaals aangifte doet, zal hij / zij aan een diepgaande controle worden onderworpen. De Douane ontvangt verder geen informatie over het vervolg (of de oorzaak) van de verdacht verklaarde transactie.

Tabel 16.3 Aantal aangiften en verdacht verklaringen (VT) door de FIU-Nederland

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aantal aangiften	2.069	3.591	5.031	5.324	4.835	4.786	4.377
Aantal verdacht verklaringen	58	55	171	56	30	33	89
% verdachte verklaringen	2,8%	1,5%	3,3%	1%	0,6%	0,7%	2%

Bron: Douane

De Douane kan ook zelf actie ondernemen ingeval zij een vermoeden heeft van witwassen (of terrorismefinanciering). In dergelijke gevallen neemt de Douane de liquide middelen in beslag en wordt de zaak overgedragen aan de FIOD of KMar die de zaak verder onderzoekt. Per jaar wordt ongeveer 1% van alle aangiften op grond van het vermoeden van witwassen aan de FIOD of KMar overgedragen.¹⁷⁵ Gemiddeld wordt per jaar € 2,8 miljoen in beslag genomen. In 2013 is sprake geweest van andersoortige witwaszaken die zijn meegeteld in het overzicht waardoor voor dat jaar een vertekend beeld bestaat (Tabel 16.3).

Tabel 16.4 Aantal overdrachten aan FIOD/KMar en waarde in beslagname¹⁷⁶

	Aantal aangiften	Aantal schendingen	Aantal overdrachten	Waarde inbeslagname (€)	Gemiddelde waarde (€)
2011	3.591	291	48	2.118.994	44.146
2012	5.031	409	41	2.735.259	66.714
2013	5.324	450	71	6.593.885	92.872
2014	4.835	480	34	2.694.522	79.251
2015	4.786	281	37	3.565.566	96.367
2016	4.377	398	36	3.001.352	83.371

Bron: Douane

Wanneer een zaak overgedragen wordt aan de FIOD of de KMar ontvangt de Douane een terugkoppeling. Terugkoppeling vindt plaats op het moment dat de zaak door de FIOD of KMar is afgehandeld.

Conclusies

Activiteiten

De bijdrage van de Douane in de bestrijding van het witwassen vindt plaats door op controle van aangiften liquide middelen (boven € 10.000,- of meer). De activiteiten van de Douane in de bestrijding van het witwassen spitsen zich toe op de internationale luchthavens (Schiphol, Rotterdam en Eindhoven) en niet op de zeehavens.

Risicotaxatie

De Douane past in al haar processen risicotaxaties toe, waaronder ook in de activiteiten om witwassen te bestrijden. Dit is met name van toepassing op het identificeren van personen die zich niet aan de aangifteplicht liquide middelen houden en op het identificeren van zaken die mogelijk met witwassen of terrorismefinanciering te maken hebben.

¹⁷⁵ Aantal overdrachten / aantal aangiften.

¹⁷⁶ Voor 2010 zijn geen data aangeleverd door de Douane.

Resultaten

Wanneer wordt gekeken naar de resultaten van de Douane valt het volgende op:

- In de periode is het aantal aangiften gedaald van 4.835 in 2014 naar 4.377 in 2016. Zowel de aangiften op de luchthavens als aangiften in de zeehavens nam af.
- Het aantal schendingen van de aangifteplicht is tussen gedaald van 480 naar 398. In 2015 werden de minste schendingen vastgesteld, 281 in totaal.
- In ongeveer 90% van de gevallen waarin een schending van de aangifteplicht wordt vastgesteld, wordt een fiscale strafbeschikking opgelegd. 2014 vormde een uitzondering, in dat jaar werd in 70% van de gevallen een fiscale strafbeschikking opgelegd. De hoogte van de opgelegde boete is gemiddeld € 1.000,-
- Van alle aangiften liquide middelen die worden gedaan, wordt een kleine 2% door FIU-Nederland verdacht verklaard. Van alle aangiften die worden gedaan, wordt in ongeveer 1% geconstateerd dat er een vermoeden van witwassen bestaat en wordt deze overgedragen aan FIOD en KMar. Dit gebeurt op basis van een vermoeden van witwassen.

Vergelijking met 2010-2013

- In de jaren 2010-2013 steeg het aantal aangiften jaarlijks. In de periode daalde het aantal aangiften. Wel moet worden opgemerkt dat het aantal aangiften nog steeds boven het aantal van 2011 ligt (4.377 in 2016 t.o.v. 3.591 in 2011).
- Het aantal schendingen van de aangifteplicht schommelt. In de periode 2010-2013 was er een duidelijke stijging zichtbaar, van 273 in 2010 naar 450 in 2013. In 2014 nam het aantal schendingen toe. In de jaren 2015 en 2016 was er een daling te zien en lag het aantal onder de 450 schendingen van 2013.
- Het aandeel opgelegde fiscale strafbeschikkingen is in de gehele periode (2010-2016) ongeveer gelijk. Enige uitzondering is 2014.
- Het aantal doormeldingen naar de FIOD en KMar is in de periode lager dan in de periode 2010-2013.

Deel III Synthese

17 FATF-inventarisatie

17.1 FATF algemeen

In dit hoofdstuk worden de volgende Immediate Outcomes (IOs) van de FATF verkend:

- Risicoanalyse en nationale samenwerking (IO 1)
- Internationale samenwerking (IO 2)
- Toezicht (IO 3)
- AML/CFT-maatregelen met betrekking tot meldingsplichtige instellingen (IO 4)
- Maatregelen met betrekking tot juridische entiteiten en constructies alsook UBO's (IO 5)
- Gebruik van gegevens (IO 6)
- Onderzoek, vervolging en bestrafing (IO 7)
- Afpakken (IO 8)

Per IO wordt het doel besproken, de toepasbaarheid ervan in Nederland en worden enkele algemeen concluderende opmerkingen gemaakt. Tevens wordt een overzicht gegeven van de gerelateerde data in Nederland.

17.2 IO 1 – Risicoanalyse en nationale samenwerking

IO 1: De risico's van witwassen (en terrorismefinanciering) worden begrepen en, waar mogelijk, tegengaan door middel van gecoördineerde activiteiten op nationaal niveau.

Doel van de IO

IO 1 stelt de vraag of een land beschikt over een coherent nationaal anti-witwasbeleid. Een dergelijk beleid moet gebaseerd zijn op de witwasrisico's die bestaan in het desbetreffende land, idealiter gebaseerd op een nationale risicoanalyse waarin de mogelijke witwasrisico's systematisch in kaart zijn gebracht. Het nationale beleid beoogt deze witwasrisico's zo efficiënt mogelijk weg te nemen. Op basis van het nationale beleid kan het anti-witwasbeleid verder worden uitgewerkt op het niveau van de uitvoeringsorganisaties. Tot slot stelt de eerste IO de vraag of de diverse partijen in het handnavingsnetwerk voldoende samenwerken om zo tot een integrale anti-witwasaanpak te komen.

IO 1 vanuit Nederlands perspectief

Het Nederlandse anti-witwasbeleid wordt door een tweetal ministeries opgesteld: het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Financiën. Beide ministeries zorgen dat het benodigde wettelijk instrumentarium aanwezig is en dat de uitvoeringsorganisaties over voldoende middelen beschikken om hun taken uit te kunnen voeren. Het beleid is nog niet gebaseerd op een nationale risicoanalyse die voor het eerst in 2017 is opgesteld.¹⁷⁷

De meeste partijen uit het handnavingsnetwerk baseren hun activiteiten op eigen individuele risicoanalyses. Met name partijen belast met het toezicht en de opsporing hebben een eigen risicoanalyse opgesteld. Partijen die zich meer aan het einde van de traditionele strafrechtsketen bevinden (zoals de zittende magistratuur en het CJIB) maken geen gebruik van een risicoanalyse bij de bepaling van hun activiteiten. Dit is voor het tegengaan van witwassen niet problematisch, omdat het hebben van een risicobenadering niet binnen hun taakstelling past. De individuele

¹⁷⁷ Daarmee valt de NRA buiten de scope van het onderzoek.

risicoanalyses tezamen vormen input voor het beleid. Nederland hanteert een bottom-up benadering waarbij de ingeschatte risico's vanuit de verschillende partijen centraal staan. Daarnaast wordt het anti-witwasbeleid vormgegeven door het implementeren van (wijzigingen in) de standaarden van de FATF en de Europese anti-witwasrichtlijn.

In Nederland wordt zowel structureel als incidenteel samengewerkt (zie paragraaf 3.4). In de onderzochte periode hebben verschillende samenwerkingsverbanden verder vorm gekregen. In deze samenwerkingen komen voornamelijk toezichthouders, opsporingsdiensten en het OM samen om gezamenlijk bepaalde witwaszaken aan te pakken. Zie hoofdstuk 3.4 waar de relevante samenwerkingsverbanden staan vermeld en toegelicht. De selectie van zaken die door deze verbanden worden onderzocht is doorgaans gebaseerd op een risicoanalyse.

Meetbaarheid effecten in Nederland

De FATF geeft in haar methodologie een paar suggesties om de effecten voor IO 1 te meten. Deze datasuggesties zien met name op de onderlinge samenwerking, zoals frequentie van overleg, aantal opgestelde MoU's¹⁷⁸ en het aantal nationale informatieverzoeken (core issue 1.5). Gegevens ten aanzien van het aantal coördinatie overleggen, het aantal MoU's en andere samenwerkingsverbanden kunnen in Nederland eenvoudig worden verzameld. Gegevens over het aantal verzonden informatieverzoeken tussen nationale autoriteiten worden doorgaans (nog) niet geregistreerd.

¹⁷⁸ MoU = Memorandum of Understanding.

IO 1- De risico's van witwassen en terrorismefinanciering worden begrepen en, waar mogelijk, tegengegaan door middel van gecoördineerde activiteiten (op nationaal niveau).

	Wie	Ontvangen	Toelichting
Core issue 1.1:			
Hoe goed begrijpt het land zijn witwasrisico's / risico's t.a.v. terrorismefinanciering?			
Voor deze core issue worden door de FATF geen data suggesties gegeven.			
Core issue 1.2			
Hoe goed worden de geïdentificeerde witwasrisico's en risico t.a.v. terrorismefinanciering geadresseerd in nationaal anti-witwas / antiterrorisme beleid en activiteiten?			
Voor deze core issue worden door de FATF geen data suggesties gegeven.			
Core issue 1.3			
<ul style="list-style-type: none"> - In welke mate worden de resultaten van de risicoanalyse(s) gebruikt om uitzonderingen te rechtvaardigen? - In welke mate ondersteunen de resultaten van de risicoanalyse(s) de toepassing van verscherpte maatregelen bij hogere risico scenario's? - In welke mate ondersteunen de resultaten van de risicoanalyse(s) de toepassing van vereenvoudigde maatregelen bij lagere risico scenario's? 			
Voor deze core issue worden door de FATF geen data suggesties gegeven.			
Core issue 1.4			
In welke mate zijn de doelen en activiteiten van de bevoegde autoriteiten en zelfregulerende organen consistent met het evoluerende nationaal anti-witwas / antiterrorisme beleid en met de geïdentificeerde witwasrisico's / risico's t.a.v. terrorismefinanciering?			
Voor deze core issue worden door de FATF geen data suggesties gegeven.			
Core issue 1.5			
In welke mate werken bevoegde autoriteiten en zelfregulerende organen samen en coördineren zij de ontwikkeling en implementatie van beleid en activiteiten om witwassen / terrorismefinanciering te bestrijden? En waar nodig, het financieren van verspreiding van massavernietigingswapens?			
Frequentie van het aantal coördinatie-overleggen tussen nationale bevoegde autoriteiten	Het is aan elke partij om dit in kaart te brengen.	Nee	
Het aantal MoU's tussen nationale bevoegde autoriteiten Het aantal andere relevante samenwerkingsovereenkomsten	Het is aan elke partij om dit in kaart te brengen.	Nee	
Het aantal verzonden informatieverzoeken tussen nationale bevoegde autoriteiten	Het is aan elke partij om dit in kaart te brengen.	Nee	
Core issue 1.6			

Wie	Ontvangen	Toelichting
In welke mate zorgt het land dat financiële instellingen, de aangewezen niet-financiële instellingen en professionals en andere sectoren die vallen onder het toepassingsbereik van de FATF-standaarden zich bewust zijn van de relevante resultaten uit de nationale risicoanalyses voor witwassen en terrorismefinanciering?		
Voor deze core issue worden door de FATF geen data suggesties gegeven.		

Beschouwing

De FATF levert alleen datasuggesties voor core issue 1.5. De door de FATF gegeven datasuggesties voor dit core issue geven inzicht in de status quo in een land; zijn er samenwerkingsverbanden, hebben deze een (wettelijke) grondslag en hoe vaak komen zij samen en wisselen ze onderling informatie uit? Deze data zeggen niets over de resultaten van dergelijke samenwerkingsverbanden. Men kan regelmatig samenkomen, maar geen aanwijsbare resultaten boeken. Om iets te kunnen zeggen over de resultaten van de samenwerkingsverbanden is het belangrijk om de data van context te voorzien. Op wat voor soort witwaszaken richten deze samenwerkingsverbanden zich? Is de pakkans toegenomen als gevolg van de intensievere samenwerking? Wordt er meer afgepakt? Een combinatie van dergelijke gegevens maakt het mogelijk om in kaart te brengen of dergelijke samenwerkingsverbanden bijdragen aan het effectieve preventie en bestrijding van witwassen.

De meeste partijen in het handhavingsnetwerk baseren hun activiteiten op een eigen, individuele risicoanalyse. Deze individuele analyses zouden verder kunnen worden aangescherpt en verfijnd, wanneer partijen een terugkoppeling ontvangen vanuit andere partijen. Met name toezichthouders geven aan dat meer informatie vanuit FIU-Nederland zou kunnen bijdragen aan een betere risicoanalyse wat uiteindelijk bijdraagt aan een nog risicogerichter toezicht.¹⁷⁹

Zoals hierboven beschreven was het Nederlandse anti-witwasbeleid in de onderzochte periode niet gebaseerd op een nationale risicoanalyse. De NRA is in 2017 opgesteld en valt daarmee buiten de onderzoeksperiode. Deze overkoepelende nationale analyse kan eraan bijdragen dat activiteiten van individuele partijen nog samenhangender worden uitgevoerd en er beter kan worden ingespeeld op de witwasrisico's. De toepasbaarheid van de nationale NRA hangt af van de kwaliteit van de uitgevoerde analyse. De FATF suggereert dit ook in Core Issue 1.1, waarin wordt gevraagd hoe goed een land de witwasrisico's begrijpt.

17.3 IO 2 – Internationale samenwerking

IO 2: Internationale samenwerking leidt tot (i) de uitwisseling van benodigde informatie, financial intelligence en bewijs en (ii) faciliteert het opsporen en vervolgen van criminelen en het afnemen van crimineel verkregen vermogen.

Doel van de IO

Witwassen is vaak een grensoverschrijdende activiteit, waarbij crimineel vermogen in het ene land wordt verdiend en in het andere land wordt witgewassen. Omdat witwassen zich niet aan landsgrenzen houdt, is het voor de preventie en bestrijding van witwassen cruciaal dat opsporings- en andere handhavingsdiensten met hun tegenhangers in andere landen samenwerken. Een gezamenlijke, grensoverschrijdende aanpak zal leiden tot een effectievere aanpak van het witwassen. In IO 2 worden diverse vormen van samenwerking beschreven die allen beogen het witwassen effectiever te bestrijden.

IO 2 vanuit Nederlands perspectief

Internationale samenwerking blijkt in de praktijk vaak lastig. Alhoewel de relevante partijen in het handhavingsnetwerk – met name de opsporingsdiensten en het OM – onderstrepen dat internationale samenwerking van groot belang is om het witwassen effectief te kunnen bestrijden, geven zij ook aan dat samenwerking soms wel, maar vaak ook niet soepel verloopt. Binnen het kader van opsporingsonderzoeken is het bijvoorbeeld lastig om de juiste contactpersonen te identificeren. Het verzenden van en antwoord krijgen op wederzijdse rechtshulpverzoeken en

¹⁷⁹ Gebaseerd op interviews met de partijen in het veld.

beslag leggen op en het afpakken van crimineel vermogen dat in het buitenland is ondergebracht, is vaak tijdrovend.

Internationale samenwerking vanuit preventief oogpunt is eveneens van belang. In hoeverre hier in Nederland gehoor aan wordt gegeven kan niet worden vastgesteld. Dit vraagt een gericht onderzoek naar internationale samenwerking, waarbij niet alleen gekeken wordt naar Nederland, maar ook naar het buitenland.

De oprichting van institutionele samenwerkingsverbanden, zoals joint investigation teams (JIT's) of informatie-uitwisseling via FIU.NET, levert een bijdrage aan verbeterde internationale samenwerking. De JIT's worden als een essentieel en nuttig instrument gezien, partijen geven wel aan dat de oprichting kostbaar en tijdrovend is.¹⁸⁰

Meetbaarheid effecten in Nederland

De FATF geeft voor IO 2 diverse datasuggesties. Deze data beogen de omvang van de internationale samenwerking in kaart te brengen (hoeveel verzoeken worden er verzonden, wat zijn de besluiten hierop en hoe lang duurt het voordat er antwoord gekregen is?). De suggesties zijn uitgesplitst naar partijen die internationaal werken (FIU's, opsporing en vervolging alsmede financiële toezichthouders) en naar soorten samenwerking.

Het is lastig na te gaan welke informatie door Nederlandse partijen is verzameld. Een aantal partijen gaf aan deze informatie niet te kunnen verstrekken, andere gaven aan dat zij slechts gedeeltelijk de gegevens in huis hebben. Zij beschikken bijvoorbeeld wel over het aantal verzonden verzoeken, maar houden niet stelselmatig bij hoe lang het duurt voordat zij antwoord ontvangen. Dit bemoeilijkt het in kaart te brengen van de samenwerking van Nederland met andere landen.

¹⁸⁰ Zie bijvoorbeeld Ecorys (2015) naar financieel rechercheren in de EU-28.

IO 2 - Internationale samenwerking leidt tot de uitwisseling van benodigde informatie, financial intelligence en bewijs, en faciliteert het opsporen en vervolgen van criminelen en het afnemen van crimineel verkregen vermogen.

	Wie	Ontvangen	Toelichting
Core issue 2.1			
In welke mate verschaft het land constructieve en tijdige wederzijdse rechtsbijstand en uitlevering binnen het bereik van internationale samenwerkingsverzoeken? Wat is de kwaliteit van de verleende bijstand?			
Het aantal binnenkomende rechtshulpverzoeken: - het aantal ontvangen rechtshulpverzoeken - het aantal rechtshulpverzoeken dat is (i) toegewezen, (ii) afgewezen of (iii) in behandeling is - de gemiddelde verwerkingstijd van een verzoek	OM	Nee	
Het aantal binnenkomende verzoeken met betrekking tot de tenuitvoerlegging van inbeslagnamebevelen en deling van activa (asset-sharing) - het aantal ontvangen verzoeken - het aantal verzoeken dat is (i) toegewezen, (ii) afgewezen of (iii) in behandeling is - de gemiddelde verwerkingstijd van een verzoek	OM	Nee	
Het aantal binnenkomende uitleveringsverzoeken: - het aantal ontvangen uitleveringsverzoeken - het aantal personen van wie uitlevering wordt verzocht - het aantal uitleveringsonderzoeken dat is (i) toegewezen, (ii) afgewezen of (iii) in behandeling is - het aantal uitgeleverde personen - de gemiddelde verwerkingstijd van een verzoek	OM	Nee	
Core issue 2.2			
In welke mate heeft het land constructieve en tijdige wederzijdse rechtsbijstand en uitlevering verzocht om nationale witwaszaken, daarmee samenhangende onderliggende delicten en zaken omtrent terrorismefinanciering met grensoverschrijdende aspecten te vervolgen?			

	Wie	Ontvangen	Toelichting
<p>Het aantal verzonden rechtshulpverzoeken (inclusief verzoeken gerelateerd aan identificatie en inbeslagname/bevriezing):</p> <ul style="list-style-type: none"> - het aantal verzonden rechtshulpverzoeken - het aantal rechtshulpverzoeken dat is (i) toegewezen, (ii) afgewezen of (iii) in behandeling is - de gemiddelde tijd die nodig is om een rechtshulpverzoek toegewezen te krijgen 	OM	Nee	
<p>Het aantal verzonden internationale verzoeken met betrekking tot de tenuitvoerlegging van inbeslagnamebevelen en deling van activa (asset-sharing):</p> <ul style="list-style-type: none"> - het aan verzonden verzoeken - het aantal verzoeken dat is (i) toegewezen, (ii) afgewezen of (iii) dat in behandeling is - de gemiddelde tijd die nodig is om een rechtshulpverzoek toegewezen te krijgen 	OM	Nee	
<p>Het aantal verzonden uitleveringsverzoeken:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het aantal verzonden uitleveringsverzoeken - het aantal personen van wie uitlevering is verzocht - het aantal uitleveringsverzoeken dat is (i) toegewezen, (ii) afgewezen of (iii) in behandeling is - het aantal uitgeleverde personen aan de verzoekende jurisdictie - de gemiddelde tijd die nodig is om antwoord te krijgen op het uitleveringsverzoek 	OM	Nee	
<p>Core issue 2.3</p> <p>In welke mate zoeken de verschillende bevoegde autoriteiten, adequaat en tijdig, andere vormen van internationale samenwerking voor financial intelligence, toezicht, rechtshandhaving of andere informatie met hun buitenlandse tegenhangers voor witwasbestrijdingsdoeleinden of de bestrijding van terrorismefinanciering?</p>			
<p>Internationale samenwerking tussen FIU's (uitgaande verzoeken):</p> <ul style="list-style-type: none"> - het aantal verzonden anti-witwas gerelateerde (informatie) verzoeken - het aantal verzonden anti-witwas gerelateerde verzoeken dat is (i) toegewezen, (ii) afgewezen of (iii) in behandeling is. 	FIU-Nederland	Ja	

	Wie	Ontvangen	Toelichting
- de gemiddelde tijd die nodig is om een verzoek toegewezen te krijgen			
Internationale samenwerking tussen opsporingsdiensten (law enforcement) (uitgaande verzoeken) - het aantal verzonden anti-witwas gerelateerde verzoeken - het aantal verzonden anti-witwas gerelateerde verzoeken dat is (i) toegewezen, (ii) afgewezen of (iii) in behandeling is - de gemiddelde tijd die nodig is om antwoord te krijgen op het verzoek	Nationale Politie	Nee	
Internationale samenwerking tussen financiële toezichthouders (uitgaande verzoeken) - het aantal verzonden anti-witwas gerelateerde verzoeken - het aantal verzonden anti-witwas gerelateerde verzoeken dat is (i) toegewezen, (ii) afgewezen of (iii) in behandeling is - de gemiddelde tijd die nodig is om antwoord te krijgen op het verzoek	DNB AFM	Nee	
Core issue 2.4 In welke mate bieden de verschillende bevoegde autoriteiten, adequaat en tijdig, andere vormen van internationale samenwerking voor financial intelligence, toezicht, rechtshandhaving of andere informatie met hun buitenlandse tegenhangers voor de witwasbestrijdingsdoeleinden of de bestrijding van terrorismefinanciering?			
Internationale samenwerking tussen FIU's: - het aantal ontvangen anti-witwas gerelateerde verzoeken - het aantal keren dat informatie spontaan is uitgewisseld - het aantal anti-witwas gerelateerde verzoeken dat is (i) toegewezen, (ii) afgewezen of (iii) in behandeling is - gemiddelde tijd die nodig is om het verzoek te beoordelen	FIU-Nederland	Ja	
Internationale samenwerking tussen opsporingsdiensten (law enforcement) - het aantal ontvangen anti-witwas gerelateerde verzoeken - het aantal keren dat informatie spontaan is uitgewisseld - het aantal anti-witwas gerelateerde verzoeken dat is (i) toegewezen, (ii) afgewezen of (iii) in behandeling is - gemiddelde tijd die nodig is om het verzoek te beoordelen	Nationale Politie	Nee	

	Wie	Ontvangen	Toelichting
Het aantal onderzoeken dat namens of gezamenlijk met buitenlandse counterparts, inclusief joint investigation teams, is uitgevoerd	OM	Nee	
	Nationale Politie	Nee	
Internationale samenwerking tussen financiële toezichthouders - het aantal ontvangen anti-witwas gerelateerde verzoeken - het aantal keren dat informatie spontaan is uitgewisseld - het aantal anti-witwas gerelateerde verzoeken dat is (i) toegewezen, (ii) afgewezen of (iii) in behandeling is - gemiddelde tijd die nodig is om het verzoek te beoordelen	DNB	Nee	Relevant en aanwezig.
	AFM	Nee	Relevant en aanwezig.
Core issue 2.5 Hoe goed zijn de bevoegde autoriteiten in het ondersteunen en beantwoorden van buitenlandse verzoeken voor samenwerking m.b.t. het identificeren en uitwisselen van basisinformatie en informatie omtrent beneficial ownership van juridische entiteiten en constructies?			
Zie de gegevens voor IO 5 die relevant zijn voor internationale samenwerking			Zie bij IO 5.

Beschouwing

IO 2 beoogt zowel de omvang van de internationale samenwerking als de kwaliteit ervan in kaart te brengen. De datasuggesties zien op het aantal verzoeken, de uitkomsten (gemeten in toegewezen, afgewezen en in behandeling) en de gemiddelde duur. Om meer inzicht te krijgen in de kwaliteit van de samenwerking is het van belang te weten of de verkregen informatie daadwerkelijk nuttig is (geweest) voor een (lopend) onderzoek.

Gegevens over internationale samenwerking zijn niet aangeleverd. Enige uitzondering vormen de openbare data van de FIU-Nederland. Inhoudelijk kunnen geen conclusies worden geformuleerd over dit onderwerp.

17.4 IO 3 - Toezicht

IO 3: Toezichthouders houden adequaat toezicht, monitoren en reguleren financiële instellingen en aangewezen niet-financiële instellingen en professionals, zodat zij voldoen aan AML/CFT vereisten in evenredigheid met de risico's voor witwassen (en terrorismefinanciering).

Doel van de IO

Een essentiële pijler in de aanpak van het witwassen is het voorkomen dat de financiële sector wordt misbruikt voor witwassen. In dit verband hebben meldingsplichtige instellingen een belangrijke rol; zij hebben de verplichting tot het doen van cliëntonderzoek en melden van ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. Binnen het systeem, zoals opgezet door de FATF, wordt preventie primair uitgevoerd door de meldingsplichtige instellingen (zie IO 4) en hun toezichthouders (IO 3). Meldingsplichtige instellingen verrichten cliëntonderzoek en melden ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland. De FATF biedt in IO 3 handvatten voor de inrichting van het toezicht.

IO 3 vanuit Nederlands perspectief

In Nederland zijn er een zestal toezichthouders die toezien op de naleving van de Wwft. De toezichthouders beoordelen de toereikendheid van de door de instellingen getroffen procedures en maatregelen die zijn gericht op het tegengaan van witwassen en financiering van terrorisme. De toezichthouders vallen allen onder de politieke verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën of het ministerie van Justitie en Veiligheid. Grondslag voor het toezicht is de Wwft. Hoe het toezicht daadwerkelijk is ingevuld, verschilt per partij. Sommige toezichthouders houden met name vanaf een afstand toezicht, terwijl andere actief bij meldingsplichtigen langsgaan. Daarnaast kunnen de karakteristieken of de omvang van de groep meldingsplichtige instellingen verschillen (de Ksa houdt toezicht op alleen Holland Casino, terwijl BTW meer dan 40.000 onder toezicht gestelden heeft).

Meetbaarheid effecten in Nederland

De FATF geeft meerdere datasuggesties om de effecten van toezicht in kaart te brengen. De meeste van deze data zijn bij elk van de toezichthouders aanwezig. Toezichthouders rapporteren jaarlijks over de door hen uitgevoerde activiteiten en dit omvat onder andere het aantal bezoeken / inspecties, het aantal opgelegde sancties en de gegeven voorlichtingsactiviteiten.

IO 3 - Toezichthouders houden adequaat toezicht, monitoren en reguleren financiële instellingen en aangewezen niet-financiële instellingen en professionals, zodat zij voldoen aan AML/CFT vereisten in evenredigheid met de risico's voor witwassen en terrorismefinanciering.

	Wie	Ontvangen	Toelichting
Core issue 3.1			
Hoe goed kunnen vergunningverlening, registratie en andere controlemiddelen, geïmplementeerd door toezichthouders of andere autoriteiten, voorkomen dat criminelen en hun handlangers een aandeel, UBO-schap of management functie verwerven in een financiële of niet-financiële instelling?			
Hoe goed kunnen inbreuken op deze vergunningverlening- en registratievereisten worden gedetecteerd?			
Het aantal financiële en niet-financiële instellingen en professionals dat geregistreerd is of waarvoor een vergunning is verleend: - het aantal vergunnings- of registratieaanvragen - het aantal verwerkte aanvragen - het aantal toegekende aanvragen - het aantal afgewezen aanvragen	AFM	Ja	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Ja	
	BTW	Ja	BTW onder toezicht gestelden zijn niet vergunningplichtig
	DNB	Ja	
	Ksa	Ja	
	NOvA	Ja	
Het jaarlijks aantal gedetecteerde inbreuken op vergunningverleningen en registraties	AFM	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Nee	
	BTW	Nee	Data zijn niet relevant.
	DNB	Ja	
	Ksa	Nee	
	NOvA	Nee	
Het aantal genomen toezichthoudende / herstellende acties ten gevolge van een inbreuk op een vergunningverlening of registratie, uitgesplitst naar: - nieuwkomers - gevestigde financiële en niet-financiële instellingen en professionals	AFM	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Nee	
	BTW	Nee	Data zijn niet relevant.
	DNB	Ja	
	Ksa	Nee	
	NOvA	Nee	
Core issue 3.2			
Hoe goed kunnen de toezichthouders de witwasrisico's identificeren en kennis behouden ten aanzien van de financiële en overige sectoren als geheel, tussen de verschillende sectoren en typen instellingen alsmede voor individuele instellingen?			
Het aantal geregleerde entiteiten in elke witwas-risicoclassificatie, zoals gehanteerd door de toezichthouder (bijvoorbeeld hoog, midden, laag)	AFM	Nee	Relevant en wordt nog ontwikkeld.
	BFT	Nee	Er zijn geen concrete cijfers omtrent de risicoclassificatie.

	Wie	Ontvangen	Toelichting
	BTW	Nee	Er zijn geen concrete cijfers omtrent de risicoclassificatie. Momenteel in ontwikkeling: risicoprofielen per doelgroep c.q. relevante deelpopulaties binnen de doelgroepen. Streven is dat dit medio 2018 gereed is.
	DNB	Nee	Data zijn aanwezig en relevant, maar kunnen wegens vertrouwelijk karakter niet worden gedeeld.
	Ksa	Nee	De kanspelsector behelst één instelling. Risico analyse is nog in ontwikkeling.
	NOvA	Nee	NOvA heeft zicht op het aantal advocaten en advocatenkantoren, maar heeft nog geen zicht op welke kantoren een verhoogd risico lopen.
Core issue 3.3			
Met het oog op het mitigeren van de risico's, hoe goed houden toezichthouders toezicht of monitoren zij de mate waarin financiële instellingen en niet-financiële instellingen en professionals voldoen aan hun AML/CFT vereisten?			
Het aantal onderzoeken ter plaatse	AFM	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Nee	
	BTW	Ja	Data zijn relevant en aanwezig.
	DNB	Ja	Data zijn relevant en aanwezig.
	Ksa	Ja	
	NOvA	Nee	De NOvA voert geen onderzoeken ter plaatse uit.
Het aantal onderzoeken op afstand (bijvoorbeeld desk research)	AFM	Ja	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Ja	
	BTW	Nee	BTW voert geen onderzoeken op afstand uit. Het is wel de bedoeling om dit op te starten.
	DNB	Ja	
	Ksa	Ja	
	NOvA	Ja	
Core issue 3.4			
In hoeverre zijn corrigerende maatregelen en/of effectieve, proportionele en afschrikwekkende sancties in de praktijk toegepast?			
Het aantal toegepaste sancties op overtredingen van de witwasverplichtingen	AFM	Ja	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Nee	

	Wie	Ontvangen	Toelichting
	BTW	Ja	Data zijn relevant en aanwezig.
	DNB	Ja	
	Ksa	Nee	In de onderzoeksperiode zijn geen sancties opgelegd.
	NOvA	Nee	
Het aantal herstelmaatregelen opgelegd voor overtredingen van de witwasverplichtingen, uitgesplitst naar: - het soort maatregel - waarde van de maatregel (wanneer van toepassing, bijvoorbeeld boetes en financiële sancties)	AFM	Ja	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Nee	
	BTWwft	Ja	Data zijn relevant en aanwezig. Echter, geen informatie ontvangen over de waarde van de maatregelen.
	DNB	Ja	Data zijn aanwezig en relevant, maar de hoogte van de boetes kan wegens vertrouwelijk karakter niet gedeeld
	Ksa	Nee	In de onderzoeksperiode zijn geen sancties opgelegd.
	NOvA	Nee	
Core issue 3.5			
In hoeverre kunnen toezichthouders aantonen dat hun acties een effect hebben op de naleving door financiële en niet-financiële instellingen en professionals?			
Het aantal financiële en niet-financiële instellingen en professionals dat gebreken heeft hersteld, uitgesplitst naar: - sector - toezichthouder	AFM	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Nee	
	BTW	Ja	Cijfers zijn vertrouwelijk en zijn daarom niet opgenomen in de rapportage.
	DNB	Nee	Data zijn aanwezig en relevant.
	Ksa	Nee	In de onderzoeksperiode is geen sprake van herstelde meldgebreken.
	NOvA	Nee	
Het aantal witwasgerelateerde gebreken dat is hersteld in navolgende inspecties	AFM	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Nee	
	BTW	Ja	Cijfers zijn vertrouwelijk en zijn daarom niet opgenomen in de rapportage.
	DNB	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.

	Wie	Ontvangen	Toelichting
	Ksa	Nee	In de onderzoeksperiode zijn geen meldingen hersteld.
	NOvA	Nee	
Core issue 3.6			
Hoe goed passen financiële en niet-financiële instellingen interne controles en procedures toe om compliance met anti-witwasverplichtingen te garanderen (inclusief financieel groepsniveau)? In welke mate zijn er wettelijke verplichtingen die implementatie belemmeren (bijvoorbeeld financiële geheimen)?			
Het aantal richtsnoeren over witwasverplichtingen uitgesplitst naar: - het aantal overige relevante publicaties (bijv. richtsnoeren, trends en typologieën, risicoanalyse etc.) - het aantal voorlichtingsactiviteiten m.b.t. toezichthoudende taken bij financiële en niet-financiële instellingen en professionals uitgesplitst naar type activiteit.	AFM	Ja	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Nee	
	BTW	Ja	Data zijn relevant en aanwezig.
	DNB	Ja	
	Ksa	Ja	
	NOvA	Ja	

Beschouwing

Alhoewel de toezichthouders nagenoeg alle gevraagde gegevens voor handen hebben, is het wel de vraag wat deze gegevens over de effecten van het toezicht zeggen. Wanneer een toezichthouder aangeeft x controles uitgevoerd te hebben, kunnen er op basis van enkel dit getal weinig conclusies getrokken worden. Allereerst is niet vast te stellen of het aantal uitgevoerde controles veel of weinig is in de relatie tot de aanwezige witwasrisico's. Ook zegt een cijfer niet of de juiste selectie is gemaakt in de controles. Hiervoor moet het cijfer in de context van een risicoanalyse geplaatst worden en wellicht in de context van de toezichtresultaten. Als een partij niet compliant is, ligt het voor de hand dat het toekomstige toezicht verscherpt gaat worden. Cijfers hier omtrent kunnen worden verzameld en zouden dit (deels) inzichtelijk kunnen maken. De kwaliteit en diepgang van de risicoanalyse is van groot belang voor de vraag of de juiste meldingsplichtige instellingen gecontroleerd zijn. Tenslotte is ook de kwaliteit van het onderzoek zelf van belang. Ook dit is niet uit de kwantitatieve gegevens af te lezen.

Bij een aantal toezichthouders is het witwastoezicht onderdeel van een breder integriteitstoezicht. Een deel van de cijfers bevat ook overtredingen op grond van andere integriteitseisen. Zoals gevisualiseerd in hoofdstuk 3 (Figuur 3.1) kan het witwasbeleid niet los worden gezien van het bredere integriteitsbeleid.

17.5 IO 4 –Meldingsplichtige instellingen

IO 4: Financiële instellingen en aangewezen niet-financiële instellingen en professionals passen AML/CFT-maatregelen toe in evenredigheid met de risico's voor witwassen en terrorismefinanciering, en melden verdachte (in de Nederlandse context: ongebruikelijke) transacties.

Doel van de IO

Deze IO beoogt vast te stellen welke activiteiten door meldingsplichtige instellingen zijn ondernomen om witwassen te voorkomen en bestrijden. Hierbij gaat het onder andere om de vraag of meldingsplichtige instellingen de voor hen belangrijke risico's begrijpen, of zij hun activiteiten baseren op risicoanalyses en welke maatregelen zij toepassen bij partijen die niet aan de wettelijke vereisten voldoen.

IO 4 vanuit Nederlands perspectief

IO 4 richt zich sterk op de gedragingen van de meldingsplichtigen. In het onderhavige onderzoek zijn deze partijen niet meegenomen. De focus lag op de toezichthouders. De toezichthouders houden toezicht op de meldingsplichtigen. Middels voorlichtingscampagnes, leidraden en cursussen maken zij hun meldingsplichtige instellingen bekend met de risico's op witwassen. Ook FIU-Nederland en AMLC maken meldingsplichtige instellingen bekend met de risico's. In het FEC wordt in een PPS-structuur, samen met een aantal grootbanken, themagericht risico's besproken. Daarnaast dragen de daadwerkelijke controles van de toezichthouders bij aan het herkennen en aanpakken van witwasrisico's. Zij kunnen zelf bestuursrechtelijke maatregelen treffen daar waar meldingsplichtige instellingen de regels van de Wwft niet naleven en in samenwerking met het OM in het NMO kan en worden meldingsplichtige instellingen ook strafrechtelijk daarvoor aangepakt.

In hoeverre de meldingsplichtige instellingen aan de door de FATF vereisten voldoen is lastig vast te stellen. Enerzijds is de groep meldingsplichtige instellingen zeer omvangrijk. Sommige toezichthouders hebben duizenden meldingsplichtigen onder zich (bijvoorbeeld BTW en NOvA). Sommige groepen van meldingsplichtigen zijn makkelijk te traceren, zijn goed op de hoogte van de geldende regels en risico's (bijvoorbeeld banken en financiële instellingen). Andere groepen zijn

moeilijk te traceren en vallen niet altijd allemaal onder de reikwijdte van de Wwft (bijvoorbeeld diverse handelaren onder toezicht van BTW).¹⁸¹

Toezichthouders geven aan dat zij vaak niet in staat zijn om te beoordelen of hun meldingsplichtige instellingen voldoende op de hoogte zijn van de eisen die vanuit het anti-witwasbeleid aan hen worden gesteld. Daarnaast weten toezichthouders doorgaans niet of de meldingen van een juiste kwaliteit zijn. Deze vallen onder het staatsgeheim. Toezichthouders krijgen geen inzicht in individuele meldingen. Als gevolg hiervan kunnen toezichthouders hun toezichthoudende taken niet aanpassen aan het meldgedrag van individuele instellingen.

Meetbaarheid effecten in Nederland

Een deel van de data die de FATF vraagt onder IO 4 heeft betrekking op het niet nakomen van Wwft-verplichtingen door meldingsplichtige instellingen. Toezichthouders hebben hierover wel gegevens, maar deze zijn niet openbaar beschikbaar. Wat gepubliceerd wordt is het aantal opgelegde sancties. De FATF vraagt ook naar de aard van de Wwft-overtredingen. Volgens opgave van de toezichthouders zijn data hierover over het algemeen niet voorhanden en moeten deze nog worden ontwikkeld. De FATF vraagt ook naar het aantal ongebruikelijke en verdachte transacties en wil weten wat de aard van de (voorgenomen) transacties is. De aantallen worden jaarlijks gepubliceerd door FIU-Nederland en zijn openbaar. Op geaggregeerd niveau wordt in de jaarverslagen ook informatie gegeven over de aard. De precieze informatie in de meldingen van ongebruikelijke transacties kunnen gelet op de vertrouwelijkheid van de data niet worden verstrekt en/of gepubliceerd. Voor de onderzoekers is het dan ook niet mogelijk vast te stellen welke informatie is opgenomen in de gedane ongebruikelijke meldingen en of deze informatie voldoende is om bij te dragen aan de witwasbestrijding.

¹⁸¹ Een voorbeeld zijn juweliers. Niet alle juweliers hebben te maken met contante betalingen die binnen de reikwijdte van de Wwft vallen. Reden hiervoor is dat de goederen die zij verkopen een dusdanig lage waarde hebben dat deze niet binnen de reikwijdte vallen.

IO 4 - Financiële instellingen en niet-financiële instellingen passen AML/CFT-maatregelen toe in evenredigheid met de risico's voor witwassen en terrorismefinanciering, en melden verdachte transacties.

	Wie	Ontvangen	Toelichting
Core issue 4.1			
Hoe goed begrijpen financiële en niet-financiële instellingen en professionals de witwasrisico's en hun anti-witwasverplichtingen?			
Het aantal gedetecteerde schendingen van anti-witwasverplichtingen	AFM	Nee	Data zijn relevant een aanwezig.
	BFT	Nee	
	BTW	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.
	DNB	Nee	Data zijn relevant en aanwezig, maar niet openbaar.
	Ksa	Nee	In de onderzoeksperiode zijn geen wetsschendingen gedetecteerd.
	NOvA	Nee	
Het aantal gedetecteerde schendingen voor andere anti-witwasverplichtingen	AFM	Nee	
	BFT	Nee	Data zijn relevant, maar moeten nog ontwikkeld worden.
	BTW	Nee	
	DNB	Nee	Data zijn relevant en aanwezig, maar niet openbaar.
	Ksa	Nee	In de onderzoeksperiode zijn geen wetsschendingen gedetecteerd.
	NOvA	Nee	
Het aantal geregistreerde instellingen dat een eigen witwasrisicoanalyse geeft uitgevoerd	AFM	Nee	Data zijn relevant, maar niet aanwezig en moeten nog ontwikkeld worden.
	BFT	Nee	
	BTW	Nee	Data zijn relevant, maar niet te ontwikkelen.
	DNB	Nee	Data zijn relevant en aanwezig, maar niet openbaar.
	Ksa	Ja	1 (de kansspelsector behelst één instelling).
	NOvA	Nee	
Het aantal feedback- en voorlichtingsmomenten gegeven door de autoriteiten aan financiële en niet-financiële instellingen en professionals	AFM	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Nee	
	BTW/wft	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.
	DNB	Nee	Data zijn relevant en aanwezig, maar niet openbaar.

	Wie	Ontvangen	Toelichting
	Ksa	Nee	
	NOvA	Nee	
Core issue 4.2			
Hoe goed passen financiële en niet-financiële instellingen en professionals mitigerende maatregelen toe in lijn met hun risico's?			
Het aantal gedetecteerde wetsschendingen, door financiële en niet-financiële instellingen, die betrekking hebben op de implementatie van verbeteringsmaatregelen in verhoogde risico situaties	AFM	Nee	Data lijken relevant. Moeten nog ontwikkeld worden.
	BFT	Nee	
	BTW/wft	Nee	Data zijn relevant, maar niet te ontwikkelen.
	DNB	Nee	Data zijn relevant en aanwezig, maar niet openbaar.
	Ksa	Nee	In de onderzoeksperiode zijn geen wetsschendingen geconstateerd.
	NOvA	Nee	
Core issue 4.3			
Hoe goed passen financiële en niet-financiële instellingen cliëntenonderzoek en registratiemaatregelen toe (inclusief informatie omtrent beneficial ownership en doorlopende monitoring)? In welke mate worden zaken geweigerd wanneer het cliëntenonderzoek incompleet is?			
Het jaarlijks aantal meldingen van ongebruikelijke transacties dat samenhangt met: - cliëntenonderzoeksverplichtingen - registratieverplichtingen - informatie verplichtingen omtrent beneficial ownership	AFM	Nee	Data zijn relevant, maar niet aanwezig. Moeten nog ontwikkeld worden.
	BFT	Nee	
	BTW	Nee	Data moeten geleverd worden door FIU-Nederland.
	DNB	Nee	Deze informatie is bij de FIU verkrijgbaar.
	Ksa	Nee	Deze informatie is bij de FIU verkrijgbaar.
	NOvA	Nee	
Het aantal gedetecteerde schendingen die verband houden met bovenstaande opsomming	AFM	Nee	Data zijn relevant, maar niet aanwezig. Moeten nog ontwikkeld worden.
	BFT	Nee	
	BTW	Nee	Data zijn relevant, maar moeten (deels) nog ontwikkeld worden.
	DNB	Nee	
	Ksa	Nee	In de onderzoeksperiode zijn geen wetsschendingen geconstateerd.
	NOvA	Nee	

	Wie	Ontvangen	Toelichting
Het jaarlijks aantal meldingen van ongebruikelijke transacties dat verband houdt met voorgenomen transacties	AFM	Nee	Data zijn relevant, maar niet aanwezig. Moeten nog ontwikkeld worden.
	BFT	Nee	
	BTW	Nee	Data moeten geleverd worden door FIU-Nederland.
	DNB	Nee	Deze informatie is bij de FIU verkrijgbaar.
	Ksa	Nee	Deze informatie is bij de FIU verkrijgbaar.
	NOvA	Nee	
Het aantal gedetecteerde schendingen m.b.t. incomplete transacties, geweigerde relaties als gevolg van incompleet cliëntenonderzoek	AFM	Nee	Data zijn relevant, maar niet aanwezig. Moeten nog ontwikkeld worden.
	BFT	Nee	
	BTW	Nee	Data zijn relevant, maar niet te ontwikkelen.
	DNB	Nee	Gegevens zijn alleen bekend wanneer dit onderwerp van onderzoek is geweest.
	Ksa	Nee	In de onderzoeksperiode zijn geen wetsschendingen geconstateerd.
	NOvA	Nee	
Het aantal zakelijke relaties of transacties dat is geweigerd of beëindigd als gevolg van zorgen omtrent cliëntenonderzoek	AFM	Nee	Data zijn relevant, maar niet aanwezig. Moeten nog ontwikkeld worden.
	BFT	Nee	
	BTW	Nee	Data zijn relevant, maar niet te ontwikkelen.
	DNB	Nee	Gegevens zijn alleen bekend wanneer dit onderwerp van onderzoek is geweest.
	Ksa	Nee	Meerdere. Aantal is vertrouwelijk.
	NOvA	Nee	
Core issue 4.4 Hoe goed passen de financiële en niet-financiële instellingen en professionals de verscherpte of specifieke maatregelen toe voor: (a) PEPs, (b) correspondent banking, (c) nieuwe technologieën, (d) overboekingsregels, (e) gerichte financiële sancties in relatie tot terrorismefinanciering en (f) landen met een verhoogd risico, zoals door de FATF geïdentificeerd?			
Het jaarlijks aantal meldingen van ongebruikelijke transacties dat samenhangt met: - PEPs (uitgesplitst naar nationaal, buitenlands, PEPs vanuit internationale organisaties) - correspondent banking	FIU-Nederland	Nee	<ul style="list-style-type: none"> - PEP: geen volledig beeld - Correspondent banking: niet duidelijk - Nieuwe tech: FIU heeft cijfers over cryptovaluta - Overboekingsregels etc: FIU kan dit aanleveren

	Wie	Ontvangen	Toelichting
<ul style="list-style-type: none"> - nieuwe technologieën - overboekingsregels- gerichte financiële sancties in relatie tot terrorismefinanciering - landen met een verhoogd risico, zoals door de FATF geïdentificeerd? 			<ul style="list-style-type: none"> - Landen met verhoogd risico: FIU kan dit aanleveren
Het aantal gedetecteerde schendingen m.b.t. verscherpte of specifieke maatregelen gericht op bovenstaande lijst van activiteiten	FIU-Nederland	Nee	
Core issue 4.5 In welke mate vervullen financiële en niet-financiële instellingen en professionals hun rapportageverplichtingen met betrekking tot crimineel verkregen vermogen en fondsen ter ondersteuning van terrorisme? Wat zijn de praktische maatregelen om bekendmaking aan de cliënt te voorkomen?			
Het aantal verzonden meldingen van ongebruikelijke transacties, uitgesplitst naar type onderliggend delict of gerelateerd aan witwassen	FIU-Nederland	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.
Waarde van de transacties die behoren bij de verzonden meldingen van ongebruikelijke transacties per sector	FIU-Nederland	Nee	
Het aantal gedetecteerde schendingen m.b.t. meldingen van ongebruikelijke transacties en andere rapportageverplichtingen	FIU-Nederland	Nee	
Het aantal gedetecteerde zaken inzake bekendmaking aan de cliënt en de opgelegde sancties	FIU-Nederland	Nee	
Core issue 4.6 Hoe goed passen financiële en niet-financiële instellingen professionals interne controles en procedures toe om naleving met anti-witwasverplichtingen te garanderen (inclusief op financieel groepsniveau)? In welke mate zijn er wettelijke verplichtingen die implementatie belemmeren (bijvoorbeeld financiële heimhoudingsverplichtingen)?			
Aantal en meeste recente interne: <ul style="list-style-type: none"> - procedures en beleid - risicoanalyses - anti-witwas audits - anti-witwasunits, uitgesplitst naar type (bijvoorbeeld compliance officers, preventie comités, etc.) - anti-witwas trainingsprogramma's 	AFM	Nee	Data zijn relevant, maar niet aanwezig. Deze dienen nog te worden ontwikkeld.
	BFT	Nee	
	BTW	Nee	Data zijn relevant, maar niet te ontwikkelen.
	DNB	Nee	Data zijn relevant en vormen onderdeel van themaonderzoeken.
	Ksa	Nee	Informatie is aanwezig, aantallen zijn vertrouwelijk.
	NOvA	Nee	
Het aantal inspecties waarbij schendingen zijn gedetecteerd die samenhangen met bovenstaande verplichtingen	AFM	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Nee	

	Wie	Ontvangen	Toelichting
	BTW	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.
	DNB	Nee	Data zijn relevant en vormen onderdeel van themaonderzoeken.
	Ksa	Nee	In de onderzoeksperiode zijn geen schendingen geconstateerd.
	NOvA	Nee	

Beschouwing

De FATF-datasuggesties richten zich sterk op het kwantitatief in kaart brengen van de status quo: Hoe vaak zijn instellingen hun Wwft-verplichtingen niet nagekomen? Hoeveel instellingen moeten melden, hoeveel meldingen zijn gedaan en wat stond erin? De vraag is of deze data voldoende informatie bieden omtrent het vraagstuk, hoe goed financiële en aangewezen niet-financiële instellingen en professionals witwasrisico's begrijpen en een bijdrage leveren aan de preventie en bestrijding van het witwassen.

17.6 IO 5 – Juridische entiteiten en constructies alsook UBO's¹⁸²

IO 5: Voorkomen wordt dat juridische entiteiten en constructies worden misbruikt voor witwassen (en terrorismefinanciering). Informatie over uiteindelijk belanghebbenden (beneficial ownership) is zonder belemmeringen voor de bevoegde autoriteiten beschikbaar.

Doel van de IO

Deze IO gaat over de oprichting en het voorkomen van misbruik van juridische entiteiten en constructies, en de informatie over de uiteindelijk belanghebbende (UBO). UBO's spelen hierin een prominente rol.

IO 5 vanuit Nederlands perspectief

Meldingsplichtige instellingen zijn in het kader van het cliëntenonderzoek verplicht gegevens te verzamelen van de juridische entiteit of trust waarmee zij (voornemens zijn om) een product of dienst aan te bieden. Ook de UBO dient te worden geïdentificeerd en diens identiteit te worden geverifieerd.

Voorts zijn in het kader van de vierde anti-witwasrichtlijn alle Europese landen verplicht om een UBO-register te introduceren. Doel van het register is het beter inzichtelijk maken van de uiteindelijk belanghebbende(n) (UBO's) van juridische entiteiten. De UBO-informatie wordt onderdeel van het reeds bestaande Handelsregister. Daarin staat al relevante, voor het publiek toegankelijke informatie over alle in Nederland opgerichte juridische entiteiten. Deze is ook toegankelijk voor binnenlandse en buitenlandse autoriteiten. Op grond van de gewijzigde vierde anti-witwasrichtlijn dient Nederland op termijn ook een register met UBO-informatie van trusts en andere gelijksoortige juridische constructies op te stellen. Tijdens het onderzoek ten behoeve van deze monitor waren de UBO-registers in Nederland nog niet gereed. De door de FATF gevraagde UBO-informatie is dus op termijn centraal op te vragen.

Daarnaast vindt er continue toezicht plaats op in Nederland opgerichte rechtspersonen. Dit gebeurt via een bestaande wet, de Wet controle op rechtspersonen, die tot doel heeft het voorkomen en bestrijden van misbruik van rechtspersonen.

Meetbaarheid effecten in Nederland

Met de introductie van de UBO-registers kan een aantal van de FATF-datasuggesties worden vastgesteld. Daarnaast vraagt de FATF bijvoorbeeld specifiek om aantallen meldingen van ongebruikelijke transacties op basis van rechtspersonen en het aantal gedetecteerde schendingen die betrekking hebben op het niet implementeren van cliëntenonderzoeksverplichtingen in relatie tot juridische entiteiten. Dergelijke gegevens zijn niet voorhanden in Nederland.

¹⁸² Deze IO vergt een op zichzelf staand onderzoek. De Kamer van Koophandel viel buiten de scope van dit onderzoek.

IO 5 - Voorkomen wordt dat juridische entiteiten en constructies worden misbruikt voor witwassen en terrorismefinanciering. Informatie over 'beneficial ownership' is zonder belemmeringen voor de bevoegde autoriteiten beschikbaar.

	Wie	Ontvangen	Reden
Core issue 5.1			
In welke mate is informatie m.b.t. de oprichting van en typen juridische entiteiten en constructies publiekelijk beschikbaar in het land?			
Totaal aantal in de jurisdictie geregistreerde juridische entiteiten , uitgesplitst naar type (bijvoorbeeld N.V, B.V, VOF)	Kamer van Koophandel	Nee	Niet opgevraagd, want valt buiten de scope van het onderzoek.
Totaal aantal in de jurisdictie actieve, geregistreerde of opgerichte juridische constructies , uitgesplitst naar type (bijvoorbeeld trusts, fiducie)		-	Niet opgevraagd, want valt buiten de scope van het onderzoek.
Jaarlijks aantal opgerichte juridische entiteiten en constructies in de jurisdictie uitgesplitst naar type	Kamer van Koophandel	Nee	Niet opgevraagd, want valt buiten de scope van het onderzoek.
Het aantal publieke zoekopdrachten in het register voor juridische entiteiten (binnenlandse zoekopdrachten en buitenlandse zoekopdrachten)	Kamer van Koophandel	Nee	Niet opgevraagd, want valt buiten de scope van het onderzoek.
Core issue 5.2			
Hoe goed identificeren, beoordelen en begrijpen de relevante bevoegde autoriteiten de kwetsbaarheden alsmede de mate waarin de in hun land opgerichte juridische entiteiten worden misbruikt of kunnen worden misbruikt voor witwasactiviteiten?			
Het aantal inbreuken op basisinformatie en informatie omtrent beneficial ownership van juridische entiteiten	Kamer van Koophandel	Nee	Niet opgevraagd, want valt buiten de scope van het onderzoek.
Het aantal geregistreerde of opgerichte juridische entiteiten dat eigendom is van of wordt beheerd door niet-ingezetenen van de jurisdictie	Kamer van Koophandel	Nee	Niet opgevraagd, want valt buiten de scope van het onderzoek.
Het totaal aantal in de jurisdictie geregistreerde of opgerichte juridische entiteiten die: - gekozen aandeelhouders en gekozen directeurs kunnen hebben - aan toonder aandelen en aan toonder garanties kunnen uitgeven	Kamer van Koophandel	Nee	Niet opgevraagd, want valt buiten de scope van het onderzoek.
Aantal strafrechtelijke onderzoeken dat aantoonst dat juridische entiteiten worden misbruikt voor witwas activiteiten	OM	Nee	
Het aantal anti-witwas gerelateerde rechtshulpverzoeken dat ontvangen wordt in relatie tot juridische entiteiten	Nationale Politie	Nee	
	OM	Nee	
Core issue 5.3			

	Wie	Ontvangen	Reden
Hoe goed heeft het land maatregelen ter preventie van misbruik van juridische entiteiten en constructies voor witwas activiteiten geïmplementeerd?			
Het aantal verzonden ongebruikelijke transacties n waarin melding wordt gemaakt van mogelijk misbruik van juridische entiteiten of constructies	FIU-Nederland	Nee	
Het aantal gedetecteerde schendingen die betrekking hebben op het niet implementeren van de cliëntenonderzoeksverplichtingen in relatie tot juridische entiteiten en constructies	AFM	Nee	Data zijn relevant, maar niet aanwezig. Moeten ontwikkeld worden.
	BFT	Nee	
	BTW	Nee	Data zijn relevant, maar moeten (deels) nog ontwikkeld worden.
	DNB	Nee	Data zijn niet relevant.
	Ksa	Nee	
	NOvA	Nee	
Het aantal strafrechtelijke witwasonderzoeken / vervolgingen / veroordelingen gerelateerd aan het misbruik van juridische entiteiten of constructies	Nationale Politie	Nee	
	OM	Nee	
Core issue 5.4			
In welke mate kunnen bevoegde autoriteiten tijdig toereikende , accurate en actuele asisinformatie en informatie omtrent beneficial ownership verzamelen voor elke van de type rechtspersonen die in het land opgericht kunnen worden?			
Voor deze core issue worden door de FATF geen data suggesties gegeven.			
Core issue 5.5			
In welke mate kunnen relevante bevoegde autoriteiten tijdig toereikende, accurate en actuele informatie omtrent beneficial ownership verzamelen voor juridische overeenkomsten?			
Het aantal verzoeken van bevoegde autoriteiten gericht op het verzamelen van basis informatie of informatie omtrent beneficial ownership dat samenhangt met juridische entiteiten en constructies	Kamer van Koophandel	Nee	
Het aantal of het gedeelte van de entiteiten dat (i) bijgewerkte informatie opslaat binnen de wettelijke termijnen of (ii) een jaarlijkse beoordeling (ingeval gevraagd)	Nationale Politie	Nee	
De gemiddelde benodigde tijd die bevoegde autoriteiten nodig hebben om de basis informatie of informatie omtrent beneficial	Kamer van Koophandel	Nee	

	Wie	Ontvangen	Reden
ownership te verzamelen uitgesplitst naar juridische entiteiten en constructies			
Het aantal toegewezen verzoeken van bevoegde buitenlandse autoriteiten m.b.t. basis informatie of informatie omtrent beneficial ownership, uitgesplitst naar juridische entiteiten en constructies	Kamer van Koophandel	Nee	
Gemiddelde benodigde tijd die nodig is om de basis informatie of informatie omtrent beneficial ownership te verstrekken aan buitenlandse autoriteiten	Kamer van Koophandel	Nee	
Core issue 5.6			
In welke mate worden effectieve, proportionele en afschrikwekkende sancties toegepast op personen die niet voldoen aan de informatieverplichtingen?			
Het aantal en de waarde van de geldboetes of andere sancties die opgelegd worden wegens een schending van de verplichting om basis informatie of informatie omtrent beneficial ownership te verstrekken, uitgesplitst naar juridische entiteiten en constructies	AFM	Nee	Data zijn relevant en aanwezig.
	BFT	Nee	
	BTW	Nee	Data zijn niet relevant.
	DNB	Nee	Data zijn niet relevant.
	Ksa	Nee	
	NOvA	Nee	
	Zittende magistratuur	Nee	

Beschouwing

Het UBO-register is een nieuw instrument in de preventie en bestrijding van witwassen waarvan de resultaten na invoering van het register in Nederland beschikbaar zullen komen. Geaggregeerde gegevens over misbruik van rechtspersonen voor witwassen zijn vooralsnog niet voorhanden.

17.7 IO 6 – Gebruik van gegevens

IO 6: Bevoegde autoriteiten maken op passende wijze gebruik van financial intelligence en andere relevante informatie voor onderzoeken op het terrein van witwassen (en terrorismefinanciering).

Doel van de IO

Naast preventie door toezichthouders en meldingsplichtige instellingen speelt de verzameling en het gebruik van financial intelligence (met name vanuit de FIU-Nederland) een centrale rol in de aanpak van het witwassen. Financial intelligence wordt gebruikt in de opsporing en vervolging van witwassen. Het wordt ook gebruikt om risicoprofielen op te stellen en trends te identificeren, hetgeen een belangrijke bijdrage kan leveren aan de preventie. Hiervoor is het nodig dat een land een financial intelligence systeem heeft waarbij veel en kwalitatief goede meldingen worden verzameld, en deze meldingen ook daadwerkelijk worden gebruikt voor bestrijding en preventie. De FATF richt zich bij deze outcome ook op het gebruik van opsporingsinformatie, zoals verzameld door de diverse opsporingsinstanties.

IO 6 vanuit Nederlands perspectief

Nederland heeft een goed ontwikkeld financial intelligence systeem – ook al is het moeilijk om op basis van harde feiten een vergelijking met het buitenland te maken (verschil in meldsysteem en verschil in criminele context alsook in financieel en economisch context). Het aantal door FIU-Nederland verdachte transacties gerelateerd aan de omvang van de bevolking behoort tot de hogere van vergelijkbaar ontwikkelde economieën.

Informatie van FIU-Nederland wordt op veel verschillende manieren gebruikt. Soms als onderdeel van een start van een onderzoek, en ook als sturingsinformatie in een opsporingsonderzoek of onderdeel van het bewijs ten behoeve van opsporing en vervolging. Daarnaast wordt FIU-informatie ter beschikking gesteld aan het buitenland en gebruikt om veiligheidsbeeldanalyses op te stellen.

Meetbaarheid effecten in Nederland

De FIU-Nederland geeft jaarlijks een gedetailleerd overzicht over het aantal ongebruikelijke transacties dat is binnengekomen, het aantal verdachte transacties en splitst deze cijfers uit naar categorie meldingsplichtige instelling en redenen voor het doormelden van een ongebruikelijke transactie naar een verdachte transactie. Anders dan in andere landen, wordt in Nederland geen onderscheid gemaakt tussen suspicious transaction report, suspicious activity reports en large value transaction reports. De openbaar toegankelijke politiegegevens geven geen volledig beeld van het aantal witwasonderzoeken dat op jaarbasis wordt verricht (zie Hoofdstuk 11). Wel kan een beeld worden verkregen over het aantal opsporingsonderzoeken aan de hand van data voor de instroom bij het OM (OM-bestanden zijn op subjectniveau en niet op zaakniveau) worden verkregen.

Gegevens over het aantal zaken dat is gestart vanuit FIU-informatie is niet voorhanden. FIU-informatie wordt met name gebruikt als onderdeel van bewijs ten behoeve van opsporingsonderzoek en als sturingsinformatie (zie hierboven). Ook andere informatieproducten van de FIU-Nederland, zoals trendanalyses, zijn van belang in de preventie en bestrijding van witwassen. Kwantificering is hier beperkt relevant. Het gaat ook om de kwaliteit van de informatie.

Let wel financial intelligence wordt in onderhavige monitor afgebakend naar FIU-informatie (de datasuggesties van de FATF vanaf core issue 6.2 beperken zich hiertoe). Financial intelligence kan ook breder worden opgevat als zijnde alle financiële informatie die bruikbaar is bij het opsporen en vervolgen van criminaliteit. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan de boekhouding van een onderneming, bankrekeningsaldi, gegevens over geldoverboekingen binnen een informeel financieel netwerk (hawala) enzovoort.

IO 6 – Bevoegde autoriteiten maken op passende wijze gebruik van financial intelligence en andere relevante informatie voor onderzoeken op het terrein van witwassen (en terrorismefinanciering).

	Wie	Ontvangen	Toelichting
Core issue 6.1			
In welke mate worden financiële gegevens en overige relevante informatie geraadpleegd en gebruikt in onderzoeken om bewijs te ontwikkelen en crimineel verkregen vermogen te traceren die samenhangen met witwassen, gerelateerde gronddelicten en terrorismefinanciering?			
Jaarlijks aantal onderzoeken naar witwassen, gerelateerde gronddelicten en terrorismefinanciering die gebruikmaken van financiële gegevens, uitgesplit naar: - type delict - type opsporingsinstantie - sector	FIU-Nederland	Nee	FIU-informatie wordt op veel verschillende manieren gebruikt. Het is niet goed mogelijk aan te geven hoeveel onderzoeken gestart zijn op basis van FIU-informatie. De opsporingsinstanties zouden hier een beeld van moeten kunnen geven. Zij zijn vooralsnog niet verplicht een terugkoppeling hiervan aan de FIU te geven. De FIU heeft dit overzicht derhalve niet.
Uitkomsten van de onderzoeken die zijn gestart vanuit financiële informatie, of waarvoor financiële informatie is gebruikt (zoals aantal personen gearresteerd, goederen of vermogen ontnomen)	FIU-Nederland	Nee	Informatie is niet direct beschikbaar. In onderzoeken is FIU-informatie vaak één van de vele elementen in een onderzoek. De FIU heeft geen overzicht van de uitkomsten van onderzoeken die op basis van haar informatie gestart zijn of waarvoor haar informatie is gebruikt. De term “financiële informatie” is bovendien ruimer dan slechts de door de FIU geleverde info.
Aantal verspreidingen (informatie of analyses) aangeleverd vanuit FIU ter ondersteuning van lopende onderzoeken	FIU-Nederland	Ja	
Core issue 6.2			
In welke mate ontvangen of verzoeken de bevoegde autoriteiten rapporten (bijvoorbeeld STRs, valuta rapporten en waardepapieren rapporten) die relevante en accurate informatie bevatten ter ondersteuning van de uitvoering van hun taken?			
Aantal ontvangen meldingen van ongebruikelijke transacties	FIU-Nederland	Ja	Opgemerkt moet worden dat in Nederland onderscheid gemaakt wordt tussen ongebruikelijke en verdachte transacties. Anders dan in andere landen wordt er in Nederland geen onderscheid
Aantal ontvangen Large Value Transaction Reports			
Aantal ontvangen Cash Transaction Reports			

	Wie	Ontvangen	Toelichting
Aantal ontvangen International Funds Transfer Transfer/Wire Reports			gemaakt tussen suspicious reports, suspicious activity reports en large value transaction reports.
Aantal ontvangen Border Cash Reports (gerelateerd aan valuta en waardepapieren)	Douane	Ja	Gegevens zijn ook bij de FIU-Nederland aanwezig, maar tot 2016 werden deze specifieke meldingen niet apart gepubliceerd.
Aantal ontvangen overige meldingen	FIU-Nederland	Ja	
Core issue 6.3			
In welke mate ondersteunen de FIU analyse en informatie de operationele behoeften van de bevoegde autoriteiten?			
Jaarlijks aantal gedeelde of uitgewisselde 'financial intelligence producten' door de FIU, uitgesplitst naar: - type ontvanger - proactief (spontaan) of reactief (op verzoek) - type delict (witwassen, gerelateerde gronddelicten, terrorismefinanciering) - nationale of buitenlandse verzoeken - nationale of internationale context	FIU-Nederland	Nee	FIU-informatie wordt op veel verschillende manieren gebruikt. Het is niet goed mogelijk aan te geven hoeveel onderzoeken gestart zijn op basis van FIU-informatie.
Core issue 6.4			
In hoeverre werken de FIU en andere bevoegde autoriteiten samen en wisselen zij informatie en financiële inlichtingen uit? Hoe veilig wordt de vertrouwelijkheid van de informatie-wisseling gewaarborgd?			
Aantal binnengekomen informatieverzoeken vanuit opsporingsdiensten, toezichthouders en andere autoriteiten: - type delict (witwassen, gerelateerde gronddelicten, terrorismefinanciering) - aantal betrokkenen - aantal zaken (een zaak kan meerdere verzoeken betreffen) - betrokken sectoren - verzoekende autoriteit	FIU-Nederland	Nee	Data zijn beschikbaar, maar zijn niet gedeeld met de onderzoekers. De data worden niet openbaar gemaakt.
Indien opsporingsdiensten toegang hebben tot FIU-databestand: - aantal gebruikers dat toegang heeft tot FIU-databestand - jaarlijks aantal doorzoekingen in het FIU-databestand per opsporingsdienst	FIU-Nederland	Nee	Data zijn beschikbaar, maar zijn niet gedeeld met de onderzoekers. De data worden niet openbaar gemaakt.

	Wie	Ontvangen	Toelichting
Aantal uitgaande informatieverzoeken vanuit FIU naar opsporingsdiensten, toezichthouders en andere bevoegde autoriteiten	FIU-Nederland	Nee	FIU-Nederland heeft toegang tot de relevante bestanden en hoeft geen verzoeken te doen.
Aantal relevante 'criminal justice' databestanden waartoe FIU, opsporingsdiensten en andere bevoegde autoriteiten direct of indirect toegang hebben	FIU-Nederland	Nee	FIU-Nederland heeft toegang tot alle bestanden die zij relevant acht voor haar taakuitoefening en hoeft geen verzoeken te doen.
Aantal administratieve databestanden en registers waartoe FIU, opsporingsdiensten en andere bevoegde autoriteiten direct of indirect toegang hebben	FIU-Nederland	Nee	FIU-Nederland heeft toegang tot alle bestanden die zij relevant acht voor haar taakuitoefening en hoeft geen verzoeken te doen.
Aantal financieel gerelateerde databestanden en registers waartoe FIU, opsporingsdiensten en andere bevoegde autoriteiten direct of indirect toegang hebben	FIU-Nederland	Nee	FIU-Nederland heeft toegang tot alle bestanden die zij relevant acht voor haar taakuitoefening en hoeft geen verzoeken te doen.

Beschouwing

Sinds de ontwikkeling van het anti-witwassysteem wordt veelvuldig gekeken naar het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties als een van de meetbare kwalificaties van de ontwikkeling van het anti-witwasbeleid. Zoals hiervoor is aangegeven is het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties een eerste, maar onvolledige indicator voor de kwaliteit van het anti-witwassysteem.

Minstens zo relevant is hoe vaak, hoe en waar de financial intelligence wordt gebruikt. Dit zou meer kunnen worden gekwantificeerd dan momenteel het geval is, mits de kwalitatieve dimensie ook wordt meegenomen.

17.8 IO 7 – Onderzoek, vervolging en bestraffing

IO 7: Witwassen wordt onderzocht en vervolgd en is onderwerp van effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties.

Doel van de IO

Deze IO beoogt in kaart te brengen hoe er in een land wordt omgegaan met de opsporing en vervolging van witwassen. Daarnaast wordt bekeken of de sancties die worden opgelegd effectief, proportioneel en ontmoedigend zijn. Deze IO ziet op de strafrechtelijke afdoening van witwaszaken. Andere vormen van afdoening, zoals tuchtrechtelijk, bestuursrechtelijk en fiscaal worden beperkt benoemd.

IO 7 vanuit Nederlands perspectief

De Nederlandse benadering van witwassen verschilt van de benadering in andere landen. Ten eerste is de definitie van witwassen en de gronden waarop door het OM voor witwassen kan vervolgen, ruimer dan binnen de FATF. Belangrijkste verschilpunt is dat in Nederland zonder bewezenverklaring van een onderliggend gronddelict voor witwassen een persoon kan worden vervolgd en veroordeeld. Er hoeft dus niet bewezen te worden dat een verdachte zijn geld met drugs of fraude heeft verkregen. Het is voldoende om te bewijzen dat een verdachte uit enig misdrijf verkregen vermogen heeft witgewassen. In Nederland kan men dus veel sneller dan in andere landen over gaan tot vervolging voor witwassen en afpakken.

Ten tweede worden witwaszaken op vele manieren afgedaan. Lang niet alle zaken komen voor de strafrechter, die vervolgens een uitspraak doet. Binnen het strafrecht is het mogelijk dat het OM zaken zelf afdoet (bijvoorbeeld via de OM-strafbeschikking of transactie). Naast het strafrecht kan een zaak ook via het bestuursrecht, het fiscaal recht of tuchtrecht worden afgedaan. De Wwft-toezichthouders hebben middelen ter beschikking om zaken af te kunnen doen. Deze maatregelen kunnen effectiever zijn dan de sancties die binnen het strafrecht kunnen worden opgelegd.

Meetbaarheid effecten in Nederland

Een gedeelte van de door de FATF gemaakte datasuggesties zijn verzameld. In Nederland zijn gegevens beschikbaar omtrent het aantal zaken dat is onderzocht, voor de rechter is gebracht en waarvoor iemand is terechtgesteld. Het is mogelijk om hierbij onderscheid te maken naar de verschillende wetsartikelen waarin witwassen strafbaar is gesteld. Het Nederlandse WvSr kent verschillende strafmaxima voor opzet, gewoonte, beroeps, schuld en eenvoudig witwassen.

Naast de strafrechtelijke afdoening zijn er andere manieren van afdoening van witwaszaken. Hiervoor zijn in Nederland slechts incidenteel data beschikbaar. Doorgaans wordt bij een fiscale aanpak niet bijgehouden of zaken op grond van witwassen zijn aangepakt. Opgelegde sancties worden niet afzonderlijk op die grond geadministreerd en teruggevorderde bedragen worden op een gezamenlijke post geboekt. Op deze post staan bijvoorbeeld ook de bedragen van reguliere naheffingen die geen relatie (hoeven te) hebben met witwassen. Ook de bestuursrechtelijke en tuchtrechtelijke maatregelen worden vaak niet met een witwasaanduiding geregistreerd.

Gegevens over het type en de hoogte van de straffen die op basis van witwassen zijn opgelegd zijn in Nederland op basis van dossieronderzoek te verkrijgen. In veel gevallen wordt een gecombineerde straf opgelegd voor meerdere delicten. De rechter maakt dan geen onderscheid in de opgelegde straffen per delict. Het is dus niet mogelijk in Nederland om een volledig beeld te presenteren over alle witwasveroordelingen en de daarbij behorende zwaarte van de straffen.

IO 7 - Witwassen wordt onderzocht, vervolgd en is onderwerp van effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties.

Wie				Ontvangen	Toelichting
Core issue 7.1					
Hoe goed, en onder welke omstandigheden, worden mogelijke witwaszaken geïdentificeerd en onderzocht (inclusief via parallelle financiële onderzoeken)?					
Het aantal jaarlijkse uitgevoerde parallelle financiële onderzoeken		Nationale Politie, FIOD		Nee	Gegevens zijn niet beschikbaar.
		OM		Nee	
Core issue 7.2					
In welke mate zijn de vormen van witwassen actief onderzocht en vervolgd in overeenstemming met de bedreigingen in het land, het risicoprofiel van het land, en het nationale anti-witwas en anti-terrorismedinancieringsbeleid?					
Het aantal strafrechtelijke onderzoeken naar witwassen		OM, NP, FIOD		Ja	
Het aantal vervolgingen voor witwassen		OM		Ja	
Core issue 7.3					
In welke mate zijn verschillende vormen witwaszaken vervolgd en daders veroordeeld?					
Het aantal witwasveroordelingen (uitgesplitst naar onderliggende delicten)		Zittende magistratuur		Nee	
Het aantal witwasveroordelingen uitgesplitst naar: - derde partij witwassen - stand alone witwaszaken - witwassen uit eigen misdrijf - buitenlands onderliggende basisdelict		Zittende magistratuur		Nee	Cijfers zijn verkregen uitgesplitst naar artikelnummer. Het is niet mogelijk om de FATF-indeling een op een te koppelen aan die wetsartikelen.
Core issue 7.4					
In welke mate zijn de toegepaste sancties op natuurlijke personen en rechtspersonen voor witwasdelicten effectief, proportioneel en ontmoedigend?					
Het aantal opgelegde sancties voor witwasdelicten verdeeld naar soort sancties		Zittende magistratuur		Nee	De ontvangen cijfers geven een globaal overzicht. Op basis van de verkregen cijfers is het niet mogelijk een uitsplitsing te maken naar gevangenisstraffen, boetes etc. Cijfers zijn wel beschikbaar.
Gemiddelde en range van de iedere opgelegde sanctie, bijvoorbeeld: - gemiddelde duur van een opgelegde gevangenisstraf - gemiddelde hoogte van een opgelegde boete - gemiddelde duur of hoogte van overige opgelegde sancties		Zittende magistratuur		Nee	Informatie is beschikbaar, maar tijdrovend om boven tafel te krijgen. Dit vereist dossieronderzoek per casus.

	Wie	Ontvangen	Toelichting
Core issue 7.5 In welke mate passen landen andere strafrechtelijke maatregelen toe op witwaszaken die wel onderzocht zijn, maar die – om gerechtvaardigde redenen – niet hebben geleid tot een witwasveroordeling? Zulke alternatieve maatregelen moeten niet het belang van de witwasvervolgingen en veroordelingen aantasten en dienen geen substituut te worden.			
Het aantal witwasonderzoeken waarin is besloten om te vervolgen voor een ander feit dan het witwasfeit	OM	Nee	Dossieronderzoek per casus is vereist om inzicht in deze cijfers te krijgen.
Het aantal witwaszaken dat is verwezen naar een vervolgingsinstantie, maar dat niet is opgevolgd	OM	Nee	Dossieronderzoek per casus is vereist om inzicht in deze cijfers te krijgen.
Het aantal tenlasteleggingen voor witwassen dat voor de rechter is gebracht, maar waar de verdachte voor een andere delict is veroordeeld	Zittende magistratuur	Nee	Dossieronderzoek per casus is vereist om inzicht in deze cijfers te krijgen.

Beschouwing

De FATF vraagt naar gegevens over de opsporing, vervolging en strafrechtelijke afdoening van witwaszaken. Deze gegevens worden in Nederland verzameld. Hierbij zij opgemerkt dat er ook andere manieren zijn van afdoening van witwaszaken (bestuursrechtelijk, fiscaalrechtelijk of tuchtrechtelijk). Juist in het kunnen inzetten van verschillende aanpakken schuilt de kracht van de Nederlandse witwasbestrijding.

De IO stelt tot doel dat de opgelegde straffen effectief, proportioneel en ontmoedigend zijn. Data over de gemiddelde duur van gevangenisstraffen en de gemiddelde hoogte van boetes, op basis van witwassen kunnen in Nederland niet makkelijk worden verkregen en berekend. Bovendien kan niet worden bepaald of het vastgestelde gemiddelde effectief, proportioneel of ontmoedigend is, omdat niet duidelijk is wat deze begrippen behelzen.

17.9 IO 8 – Afpakken

IO 8: Crimineel verkregen opbrengsten en vermogen worden afgepakt.

Doel van de IO

Een van de pijlers van een effectieve witwasbestrijding is het afpakken van crimineel verkregen vermogen. Om criminelen te ontmoedigen en recidive tegen te gaan alsmede om de samenleving te compenseren voor schade toegebracht door criminaliteit is het belangrijk om inkomsten uit criminele activiteiten af te pakken. Niet alleen de opbrengsten moeten worden ontnomen, ook de gebruikte hulpmiddelen moeten worden afgepakt zodat herhaling wordt bemoeilijkt. IO 8 geeft richting aan het afpakken.

IO 8 vanuit Nederlands perspectief

In Nederland wordt actief gestuurd op het afpakken van crimineel verkregen vermogen. Door het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn doelen bepaald en jaarlijks worden deze doelstellingen ruimschoots behaald (zie hoofdstuk CJIB). Naast het stellen van ontnemingsdoelen, maken politie en OM gebruik van de zogeheten patseraanpak en 'plukze'-wetgeving. Beide instrumenten zijn er op gericht om crimineel verkregen vermogen af te pakken.

Om te zorgen dat crimineel vermogen niet verdwijnt, is er een uitgebreid juridisch instrumentarium aanwezig dat het voor het OM mogelijk maakt om al in een vroeg stadium beslag te leggen op vermogensbestanddelen. Hiermee wordt beoogd het wegsluizen van geld aanzienlijk te bemoeilijken.

Meetbaarheid effecten in Nederland

De FATF geeft verschillende datasuggesties om te bepalen of crimineel verkregen vermogen wordt afgepakt. De suggesties beogen voornamelijk de status quo in kaart te brengen. In hoeveel zaken werd iets afgepakt en wat was de waarde hiervan? Deze gegevens zijn in Nederland voorhanden. Jaarlijks wordt aangegeven wat de totale waarde van het strafrechtelijk afgepakte vermogen is. Het totaal afgepakte bedrag wordt afgezet tegen de afpaknorm. Zoals eerder aangegeven wordt de norm jaarlijks overschreden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het jaarlijkse afpakresultaat de afgelopen jaren veel hoger was dan de ramingen mede als gevolg van een aantal grote zaken.

IO 8 - Crimineel verkregen opbrengsten en vermogen worden afgepakt.

Wie		Ontvangen	Toelichting
Core issue 8.1			
In welke mate worden het afpakken van crimineel verkregen opbrengsten, hulpmiddelen en eigendommen met gelijke waarde nagestreefd als een beleidsdoel?			
Voor deze core issue worden door de FATF geen data suggesties gegeven.			
Core issue 8.2			
Hoe goed pakken de bevoegde autoriteiten de crimineel verkregen inkomsten, hulpmiddelen en eigendommen met gelijke waarde (inclusief repatriëring, deling en restitutie) af, met in achtvinging van nationale en buitenlandse onderliggende delicten en inkomsten die naar andere landen zijn verschoven?			
Het aantal strafrechtsonderzoeken waarbij een financieel onderzoek werd uitgevoerd om bezittingen te identificeren en traceren	Nationale Politie, FIOD	Nee	Het OM legt beslag waar mogelijk. Doorgaans wordt er in elke zaak waar financieel gewin is, onderzoek gedaan naar de financiën.
	OM	Nee	
Waarde van het afgepakte crimineel verkregen vermogen, de hulpmiddelen en de eigendommen van gelijke waarde	CJIB, OM, Domeinen	Nee	
Waarde van de crimineel verkregen bezittingen die in beslag zijn genomen of bevroren	OM, Domeinen	Nee	
Het aantal zaken waarbij crimineel verkregen vermogen wordt gedeeld met of wordt gerepatriëerd naar buitenlandse jurisdicties	CJIB, OM, JenV	Nee	
Waarde van het crimineel verkregen vermogen dat gedeeld is met of gerepatriëerd is naar buitenlandse jurisdicties	CJIB, OM, JenV	Nee	
Core issue 8.3			
In welke mate wordt het afpakken van valse, niet aangegeven of verborgen bewegingen van grensoverschrijdende valuta en waardepapieren geadresseerd? En in welke mate worden effectieve, proportionele en ontmoedigende sancties opgelegd door de douane of andere relevante partijen?			
Jaarlijkse waarde van valse, niet aangegeven of verborgen grensoverschrijdende valuta en waardepapieren die afgepakt zijn	Douane	Ja	
Deze informatie kan verder worden aangevuld met, bijvoorbeeld: - het aantal opgespoorde 'onverklaarbare' bewegingen - het aantal opgelegde additionele sancties - het aantal ontvangen aangiften			
Core issue 8.4			

	Wie	Ontvangen	Toelichting
Hoe goed reflecteren de afpakresultaten de risicoanalyse op witwassen / terrorismefinanciering en het nationale anti-witwasbeleid alsmede prioriteiten?			
Alle data zoals verzameld onder de overige core issues	n.v.t.		
Jaarlijkse waarde van het crimineel verkregen vermogen dat aan de slachtoffers wordt gerepatrieerd of gerestitueerd	CJIB, OM	Nee	

Beschouwing

IO 8 is onlosmakelijk verbonden met de vraag of de bepaalde resultaten voldoende zijn. In Nederland wordt een paar honderd miljoen euro strafrechtelijk per jaar afgepakt. Schattingen laten zien dat er miljarden omgaan in het criminele circuit. De vraag of een paar honderd miljoen euro nu veel of weinig is, is tot op heden lastig te beantwoorden. Veel van het crimineel verkregen vermogen verdwijnt en kan dus nooit afgepakt worden.¹⁸³ Daarnaast wordt ook op andere wijze, dan door middel van de inzet van het strafrecht, geld afgepakt, bijvoorbeeld via de fiscale of bestuurlijke weg, maar hiervoor zijn data specifiek voor het delict witwassen niet centraal beschikbaar.

¹⁸³ Zie Kruisbergen, Kleemans en Kouwenhoven (2016).

18 Conclusies

18.1 Algemene bevindingen

18.1.1 Kerngegevens

Tabel 18.1 geeft een overzicht van de kerngegevens voor de witwasaanpak in Nederland, waarbij een vergelijking is gemaakt tussen de data van 2016, 2015, 2014 en 2010. De activiteiten van toezichthouders en de maatregelen die zij opleggen belangrijk zijn niet op een geaggregeerd niveau te presenteren. Deze gegevens zijn per toezichthouder ongelijksoortig en daarom niet met elkaar te vergelijken of tot een integraal cijfer samen te vatten.

Wat verder opvalt is dat het aantal melders sinds 2014 met ruim 12% is gestegen. Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties exclusief money transfers is bijna verdubbeld. Er is met name een sterke stijging in 2016 te zien. Het aantal meldingen van money transfers is met bijna 100.000 toegenomen sinds 2014. De stijging van het aantal ongebruikelijke transacties heeft zich ook vertaald in een stijging van het aantal door FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties in de periode 2014-2016.

Tabel 18.1 Kerngegevens witwasbestrijding

	2010	2014	2015	2016
Toezichthouders				
Data per toezichthouder ongelijksoortig				
Financial intelligence				
Aantal melders	1.040	1.175	1.144	1.321
Aantal meldingen OT's (exclusief money transfers)	22.459	40.101	38.639	72.624
Aantal meldingen OT's (inclusief money transfers)	174.416	237.431	237.531	344.443
Aantal VT's (inclusief money transfers)	25.370	24.336	36.463	43.122
Aantal VT's (exclusief money transfers)	4.988	5.046	4.496	10.441
Doormeldreden: VROS	15.505	13.812	23.423	26.648
Doormeldreden: eigen onderzoek	9.498	11.568	11.373	16.555
Doormeldreden: LOvJ	5.338	3.643	5.902	7.712
FIU informatieverzoeken buitenland: ontvangen	Geen data	611	566	515
FIU informatieverzoeken buitenland: verzonden	Geen data	558	716	827
Opsporing				
Politie: uitgaande rechtshulpverzoeken witwassen	417	Geen data	Geen data	Geen data
Politie: binnenkomende rechtshulpverzoeken witwassen	394	Geen data	Geen data	Geen data
Openbaar Ministerie (subjecten)				
OM: instroom aantal witwaszaken	1.700	1.862	1.736	1.976
OM: aantal dagvaardingen	1.236	1.253	1.093	1.381
OM: aantal onvoorwaardelijk septs	179	437	401	546
OM: aantal transacties	83	162	199	189
OM: overige vormen van afdoening ¹⁸⁴	118	44	76	73
Afdoening				
Bestuurlijke afdoening witwaszaken	Geen data	Geen data	Geen data	Geen data
Fiscale afdoening witwaszaken	Geen data	Geen data	Geen data	Geen data

¹⁸⁴ Overdracht, voorwaardelijk sepot, OM-strafbeschikking, administratief, overdracht buitenband.

	2010	2014	2015	2016
Tuchtrechtelijk	Geen data	Geen data	Geen data	Geen data
Totaal aantal rechtelijke afdoeningen	972	1.224	1.140	959
Totaal aantal strafopleggingen	789	949	867	731
Strafrechtelijk afgepakt (miljoen €)	55	136	144	417

De ontwikkeling van het aantal witwasonderzoeken of onderzoeken met een belangrijk witwascomponent door de politie is moeilijk uit de beschikbare politiedata te herleiden. Het aantal witwaszaken dat is binnengekomen bij het OM lag in 2016 hoger dan in 2010. Wat betreft de afdoening door het OM, het aantal dagvaardingen over de periode 2010-2016 is min of meer stabiel gebleven (rond de 1.300 gemiddeld per jaar). Het aantal onvoorwaardelijke sepo's en transacties is sinds 2010 sterk gestegen. Het aantal rechterlijke afdoeningen en het aantal strafopleggingen lag in periode 2014-2016 lager dan in periode 2010-2013.

Een belangrijke omissie zijn gegevens over een andere afdoening van witwaszaken dan de strafrechtelijke. Mede als gevolg van het ontstaan van verschillende samenwerkingsverbanden is het streven om gezamenlijk in de bredere handhavingsketen te zoeken naar de meest effectieve afdoening van witwaszaken belangrijker geworden. In hoeverre er sprake is van een toenemend belang van bestuurlijke, fiscale dan wel tuchtrechtelijke afdoening, kan door het ontbreken van data niet worden vastgesteld.

18.1.2 Activiteiten

Uit de analyse van de activiteiten over de afgelopen jaren valt het volgende op:

Wettelijke kaders

De wettelijke kaders voor het voorkomen en bestrijden van witwassen zijn op vele fronten aangescherpt. In het WvSr zijn maximale strafmaten verhoogd (langere gevangenisstraffen en hogere geldboetes), is beroepsmatig witwassen toegevoegd als delict alsook de expliciete strafbaarstelling van eenvoudig witwassen.

In de Wwft is de groep onder toezicht gestelden uitgebreid, met onder andere de pandhuizen en bemiddelaars bij verkoop van voertuigen schepen enzovoorts, en zijn de compliance-eisen aangescherpt (onverwijld melden en aanscherping cliëntonderzoek). Met de ophanden zijnde implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn wordt dit nog verder uitgebreid.

Een uitbreiding van de Wwft-eisen leidt bij de toezichthouders tot extra inspanningen. Het wordt daarom nog belangrijker om op basis van risicoanalyses keuzes te maken. Hierbij is een adequate terugkoppeling vanuit de FIU-Nederland en de opsporing en vervolging van belang.

Toezicht versterkt

Er zijn de afgelopen jaren nieuwe toezichthouders benoemd die dicht staan bij of voortkomen uit de onder toezicht gestelden waarop zij nu toezicht houden. Het betreft de Ksa en de deken van de NOvA. Deze toezichthouders zijn begonnen hun taak in te vullen. Over het algemeen komt het beeld naar voren dat de bestaande toezichthouders zich actiever zijn gaan opstellen, beter zicht hebben op de witwasrisico's en een actiever sanctiebeleid zijn gaan toepassen. De versterking van het toezicht heeft zowel geleid tot een toename van het aantal melders als een toename van het aantal meldingen. Sommige meldersgroepen laten een wisselend beeld zien (zoals banken en notarissen), anderen zijn sinds 2010 meer gaan melden (zoals trustkantoren en accountants). De actoren in het veld stellen dat de toename in meldingen bij de trustkantoren het gevolg was van aangescherpt DNB-toezicht in combinatie met Wwft handhavende acties door het OM. Deze

causaliteit kan niet met de beschikbare cijfers worden bewezen, maar is wel aannemelijk. Scherper toezicht kan leiden tot meer meldingen.

Samenwerking

De actoren in het handavingsnetwerk witwassen werken meer met elkaar samen. Deze samenwerking is geformaliseerd in een aantal samenwerkingsverbanden die in 2013 zijn opgericht (het AMLC alwaar het signalenoverleg witwassen, het stuur en weegploeg-overleg en het niet melders overleg plaatsvindt en iCOV). Daarnaast vindt ook overleg plaats in het kader van de Commissie meldplicht, RIECs en het FEC, die al langer bestaan. Door deze samenwerkingsverbanden is de preventie en bestrijding van witwassen minder verkokerd en is er sprake van een 'netwerk', waarin partners met elkaar samenwerken.¹⁸⁵ Er vindt overleg plaats, risico's worden besproken en gewogen en zaken worden gezamenlijk opgepakt waarbij gezocht wordt naar de best passende aanpak (strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of fiscaal). Veelal dezelfde vertegenwoordigers (personen) uit de betrokken partijen ontmoeten elkaar in deze samenwerkingsverbanden. De Landelijk Officier Witwassen speelt hierin veelal een centrale en stuwende rol.

De vraag is echter wat het resultaat van deze samenwerkingsactiviteiten is. Op basis van de beschikbare cijfers kan bijvoorbeeld worden geconcludeerd dat het aantal strafrechtelijke onderzoeken niet substantieel is toegenomen. Uit de cijfers kan niet worden opgemaakt of de samenwerkingsactiviteiten wellicht hebben geleid tot betere onderzoeken of bijvoorbeeld een effectievere aanpak van meer complexe zaken. Over de ontwikkelingen van de fiscale naheffingen¹⁸⁶ en bestuurlijke sancties op grond van witwassen kunnen beperkt uitspraken worden gedaan, omdat deze veelal niet apart worden geregistreerd. De preventieve effecten kunnen moeilijk worden vastgesteld (zie hoofdstuk 18.2).

Proactieve identificatie van witwaszaken

Zowel binnen de FIU-Nederland als de politie, FIOD, het OM en de Belastingdienst vindt volgens deze organisaties een verschuiving plaats van het reactief identificeren en aanpakken van witwassen naar een meer proactieve benadering, waarbij databestanden worden gekoppeld en op basis van eigen onderzoek zaken worden geïdentificeerd. Hiervoor worden verschillende structurele en incidentele samenwerkingsverbanden opgezet.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat de betrokken partijen een dergelijke proactieve aanpak verder willen ontwikkelen en dat er ook commitment is voor meer samenwerking. De privacywetgeving wordt als struikelblok ervaren. Vraag bij partijen is of het combineren en uitwisselen van (persoon-)informatie binnen ieders doelbinding past of dat er strikte grenzen bestaan die het delen van informatie verbieden.

Grensoverschrijdende samenwerking

Grensoverschrijdende samenwerking is in de preventie en bestrijding van witwassen van belang omdat onderliggende delicten een transnationaal karakter kunnen hebben (bijvoorbeeld drugshandel) en het opzetten van witwasconstructies ook in en via het buitenland kan geschieden. Eerder is evenwel vastgesteld dat grensoverschrijdende samenwerking veelal tijdrovend is en niet altijd tot resultaat leidt. De FIU heeft kaders waarbinnen informatie wordt uitgewisseld, maar voor de opsporing en vervolging blijft het uitwisselen van gegevens een probleem. Met name met een aantal risicolanden is de uitwisseling van informatie vaak problematisch. Een onderzoek naar internationale rechtshulpverzoeken die betrekkingen hebben op witwassen, de wijze waarop deze

¹⁸⁵ Algemene Rekenkamer (2014).

¹⁸⁶ Het enige dat bekend is, is dat binnen de LIEC/RIEC samenwerking in de periode 2015 – 2017 195 aanslagen met projectcode witwassen zijn ingeboekt. Totaal bedrag van deze aanslagen bedroeg ongeveer € 15,8 miljoen.

worden afgewikkeld en de problemen die zich hierbij in de praktijk voordoen, zou kunnen bijdragen aan een verbetering van een grensoverschrijdende samenwerking.

18.1.3 Resultaten

Het anti-witwasbeleid is gericht op preventie en bestrijding van witwassen. De resultaten van de inspanningen van het gehele handhavingsnetwerk bij de aanpak van witwassen moeten langs deze twee, met elkaar communicerende vaten, worden gezien. Preventie aan de ene kant en bestrijding aan de andere kant. Een derde categorie van resultaten kan worden geschaard onder effecten op de anti-witwasaanpak in het buitenland.

Preventie van witwassen

Doelstellingen van het anti-witwasbeleid zijn het voorkomen van witwassen en de bescherming van de integriteit van het financieel-economisch stelsel. Dit is ook de doelstelling van de Wwft (het voorkomen van het witwassen van geld en financieren van terrorisme om de integriteit van het financiële stelsel te waarborgen) en is omschreven in intermediate outcome B van de FATF. Intermediate outcome A (vermindering van risico's) heeft ook betrekking op preventie.

Om de preventieve effecten te kunnen vaststellen, zal moeten worden bepaald hoeveel geld er (op jaarbasis) wordt witgewassen en in welke mate het witwassen is verminderd. Ondanks vele pogingen om de omvang van het witwassen internationaal en in Nederland in kaart te brengen, levert geen van de schattingen die tot dusverre zijn gedaan een voldoende betrouwbaar beeld op. Schattingen zijn over het algemeen met een grote onzekerheid omgeven, deels door meetproblemen (het gaat immers om activiteiten die zich buiten de reguliere economie afspelen) maar ook doordat 'witwassen' op verschillende manieren wordt gedefinieerd, waarbij het aantal onderliggende delicten in de loop der jaren verder is uitgebreid. De FATF richtte zich aanvankelijk met name op drugscriminaliteit. Inmiddels zijn steeds meer delicten aan de lijst onderliggende delicten toegevoegd, waaronder corruptie en belastingontduiking.

Het ontbreken van een voldoende betrouwbaar beeld van hoeveel er wordt witgewassen, zorgt ervoor dat lastig is te bepalen in hoeverre het anti-witwasbeleid in Nederland een preventieve werking heeft gehad. Een alternatief is om in kwalitatieve zin vast te stellen of, in hoeverre en waar in de economie witwasrisico's zijn afgenomen dan wel gelijk zijn gebleven of toegenomen. Dit kan worden gedaan aan de hand van periodieke nationale risicoanalyses, waarvan de eerste in Nederland in 2017 is verschenen.

Bestrijding van witwassen

Naast preventieve uitkomsten heeft het anti-witwasbeleid een repressief doel: het bestrijden van witwassen. Daar komt bij dat een effectieve bestrijding indirect ook een preventief effect kan hebben, maar dit is niet het hoofddoel. Misdaad mag immers niet lonen.

Het meten van de repressieve effecten kan aan de hand van de sancties die zijn opgelegd (strafrechtelijk en niet-strafrechtelijk) en crimineel vermogen dat is afgepakt. Er bestaan drie hoofdmanieren van afdoening: strafrechtelijk, fiscaal en bestuursrechtelijk. Steeds vaker wordt gezamenlijk door handhavingspartners gekeken naar de meest effectieve manier van afdoening. Binnen de strafrechtelijke keten valt op dat zowel de instroom van zaken bij het OM als het aantal dagvaardingen en het aantal gerechtelijke afdoeningen de afgelopen jaren niet noemenswaardig zijn veranderd.

Opvallend is een ruime verdubbeling van het aantal transacties sinds 2010 (189 in 2016) wat voortkomt uit een aanpak waarbij wordt gekozen voor een snelle en effectieve afdoening bij

geldkoeriers. In de zware witwaszaken (onder meer art. 420ter) wordt relatief vaak gekozen om te dagvaarden, terwijl in de makkelijker bewijsbare zaken er vaker voor een andere wijze van afdoening wordt gekozen.

De afpakresultaten zijn sterk gestegen sinds 2010, hierbij is de norm jaarlijks (ruimschoots) gehaald. In 2016 werd voor € 416 miljoen afgepakt (norm was € 100 miljoen). De afpakresultaten zijn sterk afhankelijk van grote, incidentele zaken (zoals € 350 miljoen schikking in de Vimpelcom-zaak in 2016).

Voor wat betreft de fiscale en bestuurlijke afdoeningen zijn alleen incidentele gegevens beschikbaar. Fiscale naheffingen op grond van witwassen kunnen niet als zodanig uit de gegevens van de Belastingdienst worden gefilterd. Daarnaast is er geen zicht op bestuurlijke maatregelen genomen door gemeenten in het kader van de witwasbestrijding (bijvoorbeeld intrekking vergunning). Met andere woorden, er is sprake van een toenemende samenwerking tussen verschillende actoren in het handhavingsnetwerk en er wordt gestreefd naar een effectieve integrale aanpak van de afdoeningen. Echter, het is niet altijd meetbaar tot welke resultaten dit heeft geleid en over het geheel genomen zijn deze ontwikkelingen niet goed zichtbaar. Ook valt op dat de partijen die betrokken zijn bij het integraal afpakken de neiging hebben om een zaak op hun eigen terrein en met inzet van hun eigen instrumenten af te wikkelen.¹⁸⁷

Effecten op het buitenland

Witwassen is een delict dat ook grensoverschrijdend moet worden aangepakt. Een succesvol anti-witwasbeleid in Nederland kan leiden tot verschuiving van witwassen naar het buitenland, maar het kan ook positieve effecten hebben op de witwasaanpak in het buitenland. Over deze effecten is heel weinig bekend. Een probleem is ook dat ondanks internationale standaarden voor de bestrijding van het witwassen, de wettelijke kaders, de inrichting van het meldsysteem en de manier waarop resultaten worden gemeten sterk per land verschillen. Europol heeft recent een rapport gemaakt waarin een poging wordt ondernomen om witwasresultaten van de FIU's in Europa te vergelijken. Hierin is Nederland bekritiseerd om het hoge aantal ongebruikelijke transacties.

18.1.4 Beperkingen in het kwantificeren van resultaten

Eén van de grote uitdagingen in het bepalen van de resultaten en effecten van het anti-witwasbeleid, is dat deze niet altijd kunnen worden gekwantificeerd. Hierbij doen zich een aantal problemen voor:

Dark-figure probleem. Onbekend is hoe groot het onderliggende probleem (witwassen) is. Dit geeft de volgende methodologische uitdaging: een hoog aantal witwasonderzoeken kan duiden op zowel een actieve en effectieve opsporing van witwassen, maar ook op een groot onderliggend probleem. Andersom kan een laag aantal witwasonderzoeken erop duiden dat het witwassen niet actief wordt opgespoord, maar ook op het feit dat er weinig wordt witgewassen. Absolute aantallen zeggen dus relatief weinig over de effecten en ook verandering in de loop der jaren kunnen worden beïnvloed door veranderingen in de omvang en aard van het onderliggende probleem.

Het meten van preventieve effecten en verschuivingseffecten. Een belangrijke doelstelling van het anti-witwasbeleid is niet alleen bestrijding, maar ook preventie. De preventieve effecten kunnen niet rechtstreeks worden gemeten. Een doel van een effectief anti-witwasbeleid is dat er minder wordt witgewassen, maar hoeveel minder en in welke mate dit te danken is aan het anti-witwasbeleid of aan externe factoren, kan niet zonder meer worden vastgesteld. Zo kunnen ook

¹⁸⁷ Business case integraal afpakken (2016) verslag van de werkgroep integraal afpakken.

verschuivingseffecten (naar andere methoden en kanalen van witwassen, andere geografische gebieden in Nederland of naar het buitenland) moeilijk worden gemeten.

Het meten van kwalitatieve aspecten. De activiteiten van de partijen in het handhavingsnetwerk witwassen worden grotendeels aan kwantitatieve indicatoren gemeten. De kwaliteit van deze activiteiten is daarbij niet gelijk inzichtelijk.

Het meten van de omvang en aard van witwaszaken. Een beperking in het meten van aantallen witwasonderzoeken is dat hierbij in de Nederlandse situatie slechts beperkt onderscheid wordt gemaakt naar soorten witwaszaken en omvang van individuele witwaszaken. De verschillende witwasartikelen geven hiervoor een indicatie, maar geven niet het volledige beeld. Een groot en complex witwasonderzoek dat met succes wordt afgerond, kan belangrijker zijn in de bestrijding van witwasbestrijding dan de afronding van een serie kleine, eenvoudige zaken.

Het bovenstaande geeft aan dat het in kaart brengen van alle kwantitatieve resultaten en effecten van het anti-witwasbeleid een uitdaging is. De vraag is dus of extra inspanningen om nieuwe en/of betere data te ontwikkelen werkelijk een beter inzicht zullen geven in de effecten van het anti-witwasbeleid. Het is in ieder geval van belang dat data goed van een context worden voorzien. Daarnaast kan een verdiepende, meer kwalitatieve analyse van de risico's, inspanningen en resultaten ook een goed beeld geven.

De onderzoeksvragen zijn op verschillende plaatsen in dit rapport in detail besproken. Hieronder een korte samenvatting.

Vraag 1

Welke activiteiten ter bestrijding van witwassen ontplooiden de actoren in de periode 2013-2016?

De activiteiten staan per actor witwassen beschreven in deel II- analyse per actor. Naast individuele activiteiten is er in toenemende mate sprake van samenwerking tussen partijen. In de onderstaande tabel zijn de voornaamste activiteiten opgenomen. Opgemerkt dient te worden dat het niet alleen gaat om de bestrijding van witwassen, maar ook om de voorkoming van witwassen.

Tabel 18.2 Overzicht van activiteiten per actor

Actor	Activiteiten
Ministerie van Justitie en Veiligheid Ministerie van Financiën	Opstellen van anti-witwaswetgeving Opstellen en uitvoeren van anti-witwasbeleid Verantwoordelijk voor nationale risicoanalyse Internationale samenwerking (met name FATF en EU)
Toeziachthouders	Toeziacht op cliëntenonderzoek door meldingsplichtige instellingen Toeziacht op meldgedrag door meldingsplichtige instellingen Voorlichting aan meldingsplichtige instellingen Opleggen van informele maatregelen bij overtreding Wwft Opleggen van formele maatregelen bij overtreding Wwft Samenwerken met andere actoren in het handhavingsnetwerk Samenwerking tussen toezichthouders onderling, binnen het FEC alsook AMLC o.a. NMO en via de Commissie Meldplicht
FIU-Nederland	Verzamelen en registreren van ongebruikelijk transacties (OT's) Onderzoeken, verrijken en verdacht verklaren van OT's - op basis van eigen onderzoek - op basis van verzoeken opsporingsinstanties - op basis van verzoeken uit het buitenland Informatiedeling met opsporingsinstanties

Actor	Activiteiten
	Het opstellen van veiligheidsbeeldanalyses Terugkoppeling aan Wwft-toezichthouders Informatie-uitwisseling met buitenlandse FIU's (FIU.NET, Egmont-Groep) Samenwerken met andere actoren in het handhavingsnetwerk en samenwerkingsverbanden zoals FEC, AMLC, iCOV en soms RIECs
Nationale Politie	Opsporingsonderzoeken expliciet gericht op witwassen Opsporingsonderzoeken met witwassen in relatie tot een gronddelict Opsporen en onderzoeken van onverklaarbaar vermogen Samenwerking met buitenlandse opsporingsinstanties Opstellen van veiligheidsbeeldanalyses Samenwerken met andere actoren in het handhavingsnetwerk en samenwerkingsverbanden zoals FEC, AMLC, iCOV, RIECs en integrale afpakteams
OM	Het leiden, het initiëren en vervolgen van witwaszaken Het leiden, het initiëren en vervolgen van zaken met een witwascomponent. In samenwerking met andere actoren aanpak van Wwft- overtredingen Beslagleggen op (vermoedelijk) crimineel verkregen vermogen Samenwerking met buitenlandse vervolgingsinstanties Samenwerken met andere actoren in het handhavingsnetwerken samenwerkingsverbanden zoals FEC, AMLC, iCOV, RIECs en integrale afpakteams
Zittende Magistratuur	Het berechten van witwaszaken Het berechten van zaken met een witwascomponent
CJIB	Het innen van transacties, geldboetes, boetevonnissen, ontnemingsmaatregelen en ontnemingsschikkingen
Douane	Controle op de aangifteplicht liquide middelen Steekproeven op de aangifteplicht liquide middelen Opleggen strafbeschikkingen bij schending aangifteplicht liquide middelen Beslagging bij vermoeden van witwassen
Belastingdienst	Opsporingsonderzoeken gericht op witwassen (FIOD) Opsporingsonderzoeken financieel-economische criminaliteit (FIOD) Kenniscentrum witwassen (AMLC) Fiscaal naheffen van criminele inkomsten Samenwerken met andere actoren in het handhavingsnetwerk en samenwerkingsverbanden zoals FEC, AMLC, iCOV en RIECs.
RIECs	Integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit waaronder witwassen en ongebruikelijk bezit
Landelijk Bureau BiBob	Voorkomen van ongewilde betrokkenheid door de overheid bij witwassen via het verlenen van vergunningen, subsidies en aanbestedingen

Vraag 2

Welke van deze activiteiten staan in directe relatie tot het tegemoet komen aan de 'IO's' uit de FATF-methodologie die zijn gericht op een effectieve witwasbestrijding? Deze activiteiten worden in het vervolg aangeduid als kernactiviteiten.

De activiteiten, zoals hierboven zijn samengevat, zijn er allemaal op gericht om het witwassen te voorkomen of bestrijden. Daarmee vallen ze allemaal binnen de IO's zoals door de FATF geformuleerd. De FATF formuleert hierbij een lange lijst van mogelijke core issues, waarbij sommige activiteiten meer relevant zijn dan anderen. Er is dus niet sprake van een beperkte lijst van 'kernactiviteiten'.

Belangrijke activiteiten zijn: het identificeren van witwasrisico's, het opstellen van wetgeving en beleid; samenwerking (zowel beleidsmatig, strategisch en operationeel) met het buitenland; algemene preventie van witwaspraktijken; toezichthouden op meldingsplichtige instellingen; het verzamelen en analyseren van meldingen van ongebruikelijke transacties en het beschikbaar stellen van verdachte transacties aan diverse rechtshandhavende instanties; het verrichten van opsporingsonderzoek, vervolgen en veroordelen; het opleggen van sancties; en het afpakken van illegaal verkregen vermogen.

Daarnaast is het belangrijk op te merken dat de aanpak van het witwassen ook plaats vindt in het kader van het algemene integriteitstoezicht op financiële instellingen en bepaalde beroepsgroepen en de algemene criminaliteitspreventie en -bestrijding. Kortom, het anti-witwasbeleid is meer dan alleen de activiteiten die direct gekoppeld zijn aan het voorkomen en bestrijden van witwassen.

Vraag 3

[Zijn de kernactiviteiten bepaald op basis van risicotaxatie? Hoe zijn de risico's vastgesteld?](#)

Risicotaxatie wordt in de praktijk met name gekoppeld aan preventie. Partijen die belast zijn met toezichthoudende taken of partijen die een geïnstitutionaliseerd meldrecht hebben, werken op basis van risicotaxatie. Deze is gebaseerd op onder meer eigen bevindingen, informatie uit openbare bronnen, terugkoppeling vanuit het netwerk, eigen analyses en analyses van andere partijen in de het handhavingsnetwerk.

Bij handhavingpartners uit de risicotaxatie zich in de formulering van specifieke projecten waarbij bepaalde vormen van witwassen onder de loep worden genomen (zie bijvoorbeeld de werkwijze van het AMLC). Risicoanalyses zijn vooral nuttig voor een proactieve en effectieve aanpak van het toezicht, de opsporing en vervolging.

Vraag 4

[Welke concrete en meetbare doelen en/of prestatie-eisen op de kernactiviteiten van actoren kunnen worden afgeleid uit de eerste acht 'IO's' van de FATF die zijn gericht op de bestrijding van witwassen?](#)

De FATF heeft in haar methodologie van 2015 datasuggesties (meetbare doelen en /of prestaties) geformuleerd. Het gaat hierbij niet alleen om het bestrijden van witwassen, maar ook om het voorkomen. Een samenvatting van de eerste 8 IO's die betrekking hebben op het tegengaan van witwassen en een vertaling zijn opgenomen in Bijlage A.

Vraag 5

[In hoeverre zijn de werkprocessen bij de actoren in het witwasbestrijdingsnetwerk ingericht om tegemoet te komen aan deze doelen en/of prestatie-eisen?](#)

De eerste acht IO's gaan over: risicoanalyse en nationale samenwerking, internationale samenwerking; toezicht; AML/CFT-maatregelen met betrekking op meldingsplichtige instellingen, maatregelen met betrekking tot juridische entiteiten en -constructies alsook UBO's; gebruik van gegevens; onderzoek, vervolging en bestraffing; en afpakken. Het Nederlandse anti-witwasbeleid en de werkprocessen om witwassen te voorkomen en bestrijden zijn gericht om te voldoen aan de eisen, zoals de FATF die stelt.

Wat onder meer ontbreekt is een nationale risicoanalyse waarop de activiteiten worden gebaseerd (IO 1). Deze nationale risicoanalyse is immers na de onderzoeksperiode van deze monitor tot stand gekomen. Wel valt op dat in Nederland op veel niveaus en tussen verschillende partijen steeds intensiever wordt samengewerkt (IO 1). Nederland participeert actief in internationale samenwerkingsverbanden (IO 2), maar in de praktijk kan grensoverschrijdende samenwerking soms een uitdaging zijn. Het toezicht op meldingsplichtige instellingen is in Nederland belegd bij verschillende instanties (IO 3). De manier waarop toezicht wordt gehouden hangt sterk af van de

omvang en de aard van de onder toezicht gestelde instellingen. In hoeverre onder toezicht gestelde instellingen voldoen aan de vereisten van de FATF (IO 4) is lastig objectief vast te stellen. Het relatief hoge aantal meldingen van ongebruikelijke transacties in Nederland zou kunnen duiden op een in algemene zin voldoende compliance, maar het kan ook wijzen op een risicomijdend gedrag van de melders, met als gevolg dat melders de neiging hebben om alle transacties waarover twijfel bestaat voor de zekerheid worden gemeld.

Vergelijkingen met het buitenland kunnen niet worden gemaakt door verschillen in definities, verschillen in inrichting van het meldsysteem (de meeste landen werken alleen met verdachte transacties) en verschillen in onderliggende witwasproblematiek.

Toezicht op opgerichte rechtspersonen (IO 5) vindt in Nederland plaats op basis van de Wet controle op rechtspersonen. Echter, Nederland heeft nog niet voldaan aan de verplichting van de EU om een UBO-register te introduceren. Nederland heeft een goed ontwikkeld Financial Intelligence System (IO 6). Informatie van de FIU-Nederland wordt op verschillende manieren toegepast in opsporingsonderzoeken, en wordt gematcht aan andere databestanden die de opsporing ter beschikking heeft. Meer en meer werken opsporingsdiensten samen om de beschikbare intelligence te gebruiken om proactief zaken, samenwerkingsverbanden en patronen te identificeren. Nederland heeft verschillende manieren om witwassen te vervolgen en strafbaar te stellen (IO 7). Anders dan in andere landen hoeft niet een onderliggend delict te worden bewezen. Daarnaast streeft het OM naar een verbreding van afdoening van witwaszaken waarbij, waar mogelijk, andere vormen van afdoening worden ingezet indien dit effectiever is. In Nederland wordt actief gestuurd op afpakken van crimineel verkregen vermogen (IO 8). Hierbij worden jaarlijks ontnemingsdoelen gesteld en maken politie en OM gebruik van de zogeheten patser-aanpak en plukze-wetgeving. Wel valt op dat de ontnemingsdoelen vaak behaald worden door een of enkele grote schikkingen.

Vraag 6

In welke mate hebben de actoren data beschikbaar waarmee de compliance aan deze doelen of prestatie-eisen op de kernactiviteiten kan worden vastgesteld?

In het algemeen valt op dat de beschikbaarheid van data over de resultaten van de inspanningen om witwassen aan te pakken beperkt is.

Op een aantal punten vraagt de FATF specifieke informatie voor de bewijsvoering van de mate waarin Nederland aan de verschillende IO's voldoet. Geconcludeerd moet worden dat deze informatie niet altijd beschikbaar is en soms ook moeilijk beschikbaar te maken is. De mate waarin risicoanalyses (IO 1) een positieve bijdrage leveren aan de voorkoming en bestrijding van witwassen kan moeilijk kwantitatief worden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de rol van samenwerkingsverbanden. Het aantal samenwerkingsverbanden of overlegmomenten zegt weinig over de aard en kwaliteit van deze samenwerking. Internationale samenwerking (IO 2) kan worden afgemeten aan het aantal wederzijdse rechtshulpverzoeken en gezamenlijke opsporingsonderzoeken. Deze gegevens zijn niet openbaar aanwezig, maar wel beschikbaar binnen de diensten. Toezichthouders rapporteren jaarlijks over hun activiteiten (IO 3). De informatie over de toezicht activiteiten en de resultaten is in Nederland gefragmenteerd aanwezig, niet altijd volledig en niet onderling vergelijkbaar. De meest directe en ruimschoots aanwezige data over activiteiten door onder toezicht gestelde instellingen (IO 4), zijn het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties. Compliance aan de FATF-normen (en aan de Wwft) behelst echter meer dan het doen van meldingen. Over de mate en wijze waarop de Wwft-instellingen cliëntenonderzoek verrichten zijn geen volledige gegevens openbaar beschikbaar. Met de aanstaande introductie van het UBO-register in Nederland zullen gegevens beschikbaar komen die betrekking hebben op de implementatie van verplichtingen in relatie tot juridische entiteiten (IO 5).

Het aantal verdachte transacties geeft een eerste indicatie over het gebruik van financial intelligence (IO 6). Er zijn geen gegevens die laten zien hoe vaak financial intelligence wordt gebruikt als start van een onderzoek, onderdeel van bewijs of sturingsinformatie binnen een onderzoek. Ook zijn er geen gegevens over hoe vaak verdachte transacties worden vergeleken met andere opsporingsbestanden en hoe vaak dit tot een match leidt. Het OM heeft gedetailleerd gegevens beschikbaar over binnenkomende witwaszaken en de manier waarop deze strafrechtelijk worden afgedaan (IO 7). De indeling op witwasartikel en de instroom van de betreffende (onderdeel binnen de) opsporingsdienst geven een eerste indicatie van de aard en zwaarte van de zaken, maar presenteert niet een volledig beeld. Uit de gegevens kan bijvoorbeeld niet worden opgemaakt hoe vaak een witwaszaak betrekking heeft op activiteiten door (criminele) dienstverleners dan wel dat witwassen ten laste is gelegd in de relatie tot en als gevolg van een onderliggend delict. Gegevens over afpakken van crimineel verkregen vermogen zijn op hoofdlijnen beschikbaar en worden ook gepubliceerd (IO 8). Het aantal (en daarmee de hoogte van) bestuursrechtelijke en fiscaalrechtelijke maatregelen op het terrein van witwassen zijn niet bekend.

Vraag 7

Zijn deze data ook geschikt om de prestaties van de actoren op deze kernactiviteiten te meten?

Let daarbij in ieder geval op validiteit, betrouwbaarheid, volledigheid en actualiteit van de data.

De data die nodig zijn om een beeld te schetsen van de voorkoming en bestrijding van het witwassen, zoals geformuleerd door de FATF, zijn niet altijd openbaar beschikbaar. In het onderzoek van Decide (2015) werd geconcludeerd dat databases veelal niet betrouwbaar zijn, omdat data onvolledig, vervuild en niet onvoldoende specifiek zijn. Deze constatering geldt nog steeds. Ook gedurende dit onderzoek kwam naar voren dat de aangeleverde datasets onvolledig zijn (zaken worden niet altijd onder een witwassencodering opgenomen) en onvoldoende specifiek.

Decide concludeerde dat het lastig is om data uit verschillende processen aan elkaar te verbinden. Ook deze conclusie wordt bevestigd binnen dit onderzoek. Er is bijvoorbeeld geen aansluiting tussen data van de politie en die van het OM. Bij de politie kan een zaak meerdere verdachten bevatten, terwijl bij het OM een zaak altijd maar één verdachte heeft. Dit leidt tot uiteenlopende aantallen.

Data verkregen van toezichthouders voor zover verkregen sluiten niet altijd aan op de gegevens van de FIU-Nederland. Dit geldt ook voor de Douane.¹⁸⁸ Data verkregen van de toezichthouders over hun activiteiten kunnen niet op hun juistheid worden gecontroleerd, onderling vergeleken en zijn ook niet altijd consistent over de jaren heen onder andere door veranderende manieren van registreren.

Een belangrijke omissie in de datasets is die van de opsporingsonderzoeken door de politie. De data die hiervoor beschikbaar zijn komen uit openbare bronnen. Deze data zijn echter niet volledig (het betreft een selectie van zaken). Het beeld dat eruit naar voren komt, lijkt ook niet aan te sluiten bij het beeld dat naar voren komt uit data over de instroom van zaken bij het OM. In zijn algemeenheid zijn beschikbare data voldoende actueel.

Vraag 8

Voor zover mogelijk vast te stellen, in welke mate wordt tegemoet gekomen aan de doelen of prestatie-eisen die voortkomen uit de IO's die de FATF heeft gedefinieerd?

De FATF geeft aan welke activiteiten moeten worden ondernomen en wat de resultaten daar mogelijk van kunnen zijn. Ook geeft de FATF aan hoe deze activiteiten en resultaten kunnen worden gemeten. De FATF verbindt hieraan geen concrete prestatie-eisen. Bestudering van de landenrapporten (wederzijdse evaluaties) die hebben plaatsgevonden in het kader van de vierde

¹⁸⁸ Deze data zijn uiteindelijk niet opgenomen in de monitor.

FATF-evaluatie ronde leert dat de verzamelde gegevens van andere landen zeer uitlopend van aard en detailniveau zijn. Over het algemeen valt op dat er relatief weinig kwantitatieve data wordt gebruikt. Verder valt op dat voor eenzelfde IO per land andere gegevens kunnen zijn aangeleverd, waarbij ook het detailniveau van de gegevens varieert. Daarnaast worden soms dezelfde gegevens bij meerdere IO's gepresenteerd.

In de aanstaande FATF-evaluatie zal blijken of de activiteiten en resultaten van het anti-witwasbeleid in Nederland van een voldoende niveau worden geacht. Dit is een (deels subjectieve) beoordeling die de FATF geeft op grond van de wederzijdse evaluaties.

Vraag 9

Welke ontwikkeling laat een vergelijking van de resultaten van het hier voorliggende onderzoek met de Decide studie zien?

In de afgelopen periode zijn de wettelijke kaders aangescherpt, zijn de samenwerkingsverbanden geformaliseerd en uitgebouwd en is het toezicht bij alle toezichthouders versterkt. Verder tendeeft de aanpak van witwassen naar een grotere rol voor proactief onderzoek. Goede samenwerking met het buitenland blijft een uitdaging.

Tabel 18.3 laat zien dat zowel het aantal meldende instelling als het aantal meldingen bij de FIU-Nederland over de hele linie is toegenomen. De verzonden FIU-informatieverzoeken naar het buitenland zijn gestegen. Het aantal ontvangen informatieverzoeken is gedaald (dit ligt buiten de beïnvloedingsfeer van de FIU-Nederland). Volgens de gegevens van de politie is het aantal witwasonderzoeken dat relatie houdt met georganiseerde criminaliteit toegenomen, maar de vraag is hoe betrouwbaar en representatief deze gegevens zijn.

Wat opvalt is dat de instroom van witwaszaken bij het OM in de periode gemiddeld genomen lager ligt dan in de periode 2010-2013. Het aantal dagvaardingen is afgenomen. Het aantal onvoorwaardelijke sepo's en transacties is gestegen. Het aantal strafopleggingen is gedaald en het aantal vrijspraken is gestegen. De gemiddelde jaarlijkse opbrengsten van het strafrechtelijk afpakken zijn aanzienlijk gestegen. Deze cijfers leveren een vertekend beeld dat is terug te voeren op enkele spraakmakende grote schikkingszaken.

Bij deze gegevens is het nogmaals van belang om te benadrukken dat de strafrechtelijk data weinig zeggen over de precieze aard en omvang van de zaken. Ook ontbreken er gegevens over aanpak van witwassen langs bestuursrechtelijk, tuchtrechtelijke en fiscale weg. Een meer integrale aanpak van het witwassen (onder meer via Bibob-wetgeving en met inzet van de RIEC's) is evenwel een van de speerpunten van het anti-witwasbeleid in Nederland.

Tabel 18.3 Resultaten van het anti-witwasbeleid in Nederland: vergelijking

	2010-2013	2014-2016
	Gemiddeld per jaar	Gemiddeld per jaar
FIU-Nederland		
Aantal melders	982	1.213
Aantal meldingen OT's (exclusief money transfers)	25.033	50.455
Aantal meldingen OTs (money transfers)	168.847	285.135
Aantal melding OT's (total)	193.880	335.586
Aantal VT's (exclusief money transfers)	3.973	6.651
Aantal VT's (money transfers)	21.714	34.640
Aantal VT's (totaal)	25.687	41.291
Doormeldreden: VROS	11.048	21.294
Doormeldreden: eigen onderzoek	7.430	13.165
Doormeldreden: LOvJ	4.735	5.770
FIU informatieverzoeken buitenland: ontvangen*	597	564
FIU informatieverzoeken buitenland: verzonden*	496	700
Openbaar Ministerie		
Instream (aantal zaken)	2.028	1.858
Dagvaardingen (aantal zaken)	1.337	1.242
Onvoorwaardelijk sepot	291	461
Transactie	127	183
Totaal uitstroom	1.830	1.951
Zittende magistratuur		
Aantal strafopleggingen en/of maatregel	953	849
Aantal vrijspraken	160	177
Afpakken		
Opbrengsten strafrechtelijk afpakken (mln €)	60	232

* Gegevens zijn berekend voor 2013 en de periode 2014-2016

Vraag 10

Waarom konden de prestaties van een actor niet worden vastgesteld?

Zoals eerder betoogd zijn de preventieve effecten lastig vast te stellen. Daarnaast zijn verschillende relevante data beperkt en/of niet beschikbaar voor extern onderzoek. Om de prestatie te kunnen meten en duiden zou de externe beschikbaarheid van data moeten worden vergroot. Daarbij kan met name gedacht worden aan:

- Informatie over de preventieactiviteiten
- Sancties door toezichthouders
- Bestuurlijke sancties (onder andere op gemeentelijk niveau)
- Fiscale sancties en afdoening
- Meer gedetailleerde informatie over de aard en omvang van witwaszaken bij alle partijen
- Meer gedetailleerde informatie over samenwerking met buitenlandse partijen

Vraag 11

Heeft het onderzoek concrete haalbare mogelijkheden aan het licht gebracht voor de verbetering van de compliance van de Nederlandse witwasbestrijdende actoren aan de FATF eisen voor een effectieve witwaspreventie en -bestrijding? Welke zijn dat?

Een belangrijke omissie in het Nederlandse anti-witwasbeleid is het nog ontbreken van een UBO-register. Verder zal de eerste overkoepelende nationale risicoanalyse van eind 2017 moeten worden geïntegreerd in de activiteiten ter voorkoming en bestrijding van het witwassen. De vraag is hoe dit vorm gaat krijgen en of en op welke manier dit zijn vruchten zal afwerpen. Goede samenwerking met het buitenland is van belang bij de witwasbestrijding. Uit onderzoek blijkt dat crimineel verkregen vermogen op grote schaal via het buitenland wordt witgewassen of in het buitenland wordt besteed.¹⁸⁹ Voor een goede samenwerking met het buitenland is vanzelfsprekend ook inzet en bereidheid van andere landen nodig.

18.2 Aanbevelingen voor een toekomstige monitor

De doelstelling van de monitor anti-witwasbeleid is om op regelmatige basis een overzicht te geven van de activiteiten en resultaten van de Nederlandse anti-witwasbeleid. Het is geen beleidsevaluatie, zoals de evaluatie die internationaal periodiek wordt uitgevoerd door de FATF en nationaal door de Algemene Rekenkamer is uitgevoerd, het beoogt wel de bouwstenen daarvoor aan te dragen.

Eén van doelstellingen van deze monitor is het doorontwikkelen van een werkwijze voor de volgende edities van de monitor anti-witwasbeleid. Op basis van het onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan.

Afstemming monitor en de NRA witwassen. Het onderzoek voor deze monitor vond plaats in een periode dat de nationale risicoanalyse witwassen (national risk assessment, NRA) nog niet openbaar was. Dit terwijl een van de centrale vragen in de FATF-methodologie is in hoeverre het beleid en de activiteiten ter voorkoming en bestrijding van het witwassen aansluiten bij de risico's zoals vastgesteld in de NRA. Daarnaast moet met de frequentie van de monitor rekening gehouden worden met de frequentie van de FATF-evaluaties. De vorige evaluatie van Nederland vond plaats in 2010. De eerstkomende zal plaatsvinden in 2020.

Regie bij het WODC met input van partijen uit het handhavingsnetwerk. Een uitdaging bij het samenstellen van een monitor als deze is het verzamelen van informatie bij de betrokken partijen. De gevraagde informatie is niet altijd beschikbaar of indien wel beschikbaar is soms vertrouwelijk, of het is onduidelijk in hoeverre informatie naar buiten kan worden gebracht. Dit levert een aanzienlijke vertraging op, wat de actualiteit en slagkracht van de monitor niet ten goede komt. Een mogelijke oplossing is om partijen in het handhavingsnetwerk zelf verantwoordelijk te maken voor 'hun' deel in de monitor, waarbij het WODC de regie over de monitor gaat voeren. De monitor krijgt zo deels het karakter van een zelf-evaluatie. Belangrijk voordeel is ook dat de partijen zelf context en duiding kunnen geven aan de data en waar mogelijk een kwalitatieve beschrijving kunnen geven van de activiteiten en resultaten van de inspanningen.

In elk van de bijdragen wordt ingegaan op de inspanningen en resultaten per toezichthouder, andere handhavende instantie of samenwerkingsverband. De bijdragen moeten de volgende onderdelen bevatten:

- Rol en grondslag

¹⁸⁹ Zie Panama Papers en Paradise Papers, FATF-typologie rapporten en te verschijnen onderzoeken van Universiteit Utrecht en Ecorys naar aard en omvang van criminele bestedingen.

- Doelstellingen
- Middelen
- Activiteiten
- Opbrengsten/Resultaten
- FATF-compliance
- Conclusies

Capita selecta over een actueel thema of belangrijk witwasrisico. Om uitvoering te geven aan de wens om het anti-witwasbeleid zoveel mogelijk risico-gestuurd in te richten, zou de monitor kunnen beginnen met één of meerdere capita selecta over een actueel thema of belangrijk witwasrisico. Deze capita selecta zullen door het WODC, mede op grond van de NRA, worden vastgesteld en worden geschreven door hetzij de voor dit onderwerp meest relevante partij in het handhavingsnetwerk witwassen, hetzij door het WODC of een derde partij (onderzoeksbureau, universiteit en dergelijke). Dit geeft diepte aan de monitor en de mogelijkheid om behalve terug- ook vooruit te kijken.

Kwantificering van de resultaten van het anti-witwasbeleid. De resultaten van de aanpak van het witwassen is een optelsom van het voorkomen van witwassen (preventie) en het bestraffen en ontnemen (repressie). Daarnaast kunnen inspanningen om witwassen te bestrijden bijdragen aan de informatiepositie voor de bestrijding van criminaliteit in het algemeen. Het toezicht in het kader van de Wwft is verder veelal integraal onderdeel van een breder integriteitstoezicht dat ook leidt tot een verhoogde integriteit van de betrokken meldingsplichtige instellingen. Ook zijn er effecten (positief en negatief) op het buitenland. Preventieve effecten en ‘bijvangst’ in de vorm van een verbeterde informatiepositie en verhoogde integriteit kunnen niet of nauwelijks worden gekwantificeerd. De repressieve effecten worden op basis van de huidige beschikbare data slechts ten dele gemeten: er is een goed beeld van de strafrechtelijke afdoening, maar de bestuurlijke en fiscale afdoening van witwaszaken wordt niet systematisch gemeten, terwijl deze weg in toenemende mate wordt bewandeld. Ook tuchtrechtelijke maatregelen kunnen een bijdrage leveren.

Tabel. 18.4 Soorten afdoening van witwaszaken

Soort resultaat	Beschikbaarheid data
Preventie	Lastig meetbaar (zie hoofdstuk 18.1)
Strafrechtelijk	Strafrechtelijke vervolging en veroordeling. Afpakken van crimineel verkregen vermogen.
Bestuurlijk	Geen systematische data. In overleg met betrokken partijen nagaan of kwantificering haalbaar en zinvol is.
Fiscaal	Geen systematische data beschikbaar. In overleg met betrokken partijen nagaan of kwantificering haalbaar en zinvol is.
Tuchtrecht	Geen systematische data. In overleg met betrokken partijen nagaan of kwantificering haalbaar en zinvol is.

Uitsplitsing naar soorten witwassen. In het strafrechtelijk onderzoek worden witwaszaken gecategoriseerd conform de indeling in het WvSr, te weten, opzettelijk witwassen, gewoontewitwassen, schuldwitwassen en eenvoudig (zelf-)witwassen. Deze indeling sluit onvoldoende aan op de data die FATF in deze context benoemt: Binnen de opsporing is het zinvol om witwaszaken te onderscheiden naar: witwassen in relatie tot (als gevolg van) een gronddelict (criminelen aanpakken), witwassen als vorm van criminele dienstverlening (witwassers aanpakken), het voorhanden hebben van onverklaarbaar vermogen, en witwaszaken met een buitenland connectie. Een dergelijk onderscheid wordt niet gemaakt in de beschikbare data over aantallen strafrechtelijke onderzoeken. Naast de indeling in het WvSr is dit te verklaren door het feit dat het

onderliggende delict niet bewezen hoeft te worden om tot een vermoeden van witwassen te komen. Ook de gegevens van het OM geven geen volledig beeld. Indien beleidsmakers, opsporingsdiensten- en het OM het relevant achten om beter inzicht te krijgen in de aard van de witwaszaken zou kunnen worden onderzocht in hoeverre en op welke manier gegevens hiervoor kunnen worden vastgelegd. De indeling zou er als volgt uit kunnen zien:

Tabel 18.2 Soorten witwasonderzoeken

Categorie	Subcategorie
Witwassen in relatie tot een gronddelict	<ul style="list-style-type: none"> Gemengde zaken (witwassen en onderliggend delict) Enkelvoudige witwaszaken
Voorhanden van onverklaarbaar vermogen	<ul style="list-style-type: none"> Enkelvoudige witwaszaken
Witwassers aanpakken	<ul style="list-style-type: none"> Onderwereld: criminele dienstverleners Bovenwereld: moedwillig niet melden (Wwft-zaken) Bovenwereld: moedwillig meewerken Bovenwereld: onbewust onbekwaam (Wwft-zaken)
Witwassen in relatie tot het buitenland	<ul style="list-style-type: none"> Deze categorie kan deels overlappen met de voorgaande drie.

Samenwerking met het buitenland. Grensoverschrijdende samenwerking in de preventie en bestrijding van het witwassen is onderdeel van een effectieve witwasaanpak. In de praktijk zijn rechtshulpverzoeken vaak tijdrovend en leiden zij niet altijd tot een resultaat, in het bijzonder met specifieke landen. Specifiek onderzoek naar internationale rechtshulpverzoeken in het kader van de witwasbestrijding zou een basis kunnen vormen om internationale samenwerking in de witwasbestrijding periodiek te monitoren.

Resultaten FATF-evaluatie 2020 meenemen in opzet van de monitor. De resultaten van de FATF-evaluatie die in 2020 zal plaatsvinden zullen een belangrijke aanvullende input vormen voor de doorontwikkeling van de monitor anti-witwasbeleid. Zoals eerder aangegeven is het voldoen van de databehoeftes, zoals omschreven in de nieuwe FATF-methodiek, een uitdagende opgave. Partijen in het handhavingsnetwerk witwassen zetten de komende twee jaar in op het ontwikkelen van deze data of andere vormen van data, zoals casuïstiek. De resultaten hiervan, en de reactie hierop door de FATF, zullen moeten worden meegenomen bij de verdere opzet van de monitor anti-witwasbeleid.

Bijlagen

Annex A Dataverzameling

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de activiteiten die zijn ondernomen in de richting van de verschillende actoren om data te verkrijgen.

Overzicht dataverzameling (proces)

Partij	Gesprekken	Telefonisch / mailcontact	Dataverzoeken	Inzage in de tekst
AFM	2 gesprekken (Amsterdam)	Herhaaldelijk telefonisch contact en mailcontact.	Zo goed mogelijk ingewilligd. Grotendeels openbare bronnen. AFM beroept zich op de vertrouwelijkheid van de data. Proces van invulling gegeven aan de FATF-indicatoren staat aan het begin.	Ja. In drie rondes en commentaar steeds verwerkt.
BFT	1 gesprek (Utrecht)	Mailcontact.	Op basis van eerste verzoek zijn openbare stukken verkregen.	Ja. Laatste versie is van commentaar voorzien. Commentaar is verwerkt.
BTW	2 gesprekken (Rotterdam)	Meerdere malen uitgebreid telefonisch en schriftelijk contact.	Meerdere verzoeken ingediend die allen spoedig zijn beantwoord. Vertrouwelijke data gekregen waarvan een deel wel en een deel niet mocht worden gepresenteerd.	Meerdere versies gedeeld die van commentaar voorzien werden. Commentaar is verwerkt.
DNB	4 gesprekken (Amsterdam)	Herhaaldelijk telefonisch en mail contact.	Dataverzoeken zijn niet allemaal ingewilligd. DNB beroept zich op vertrouwelijkheid van de data. Proces van invulling gegeven aan de FATF- indicatoren staat nog aan het begin.	Tekst is opgesteld aan de hand van openbare bronnen en daarna in meerdere rondes voorgelegd aan DNB. Commentaar is verwerkt.
Ksa	Twee telefonische gesprekken	Twee telefonische gesprekken en herhaaldelijk mailcontact.	Ksa heeft vooralsnog weinig data. Waar mogelijk zijn data met de onderzoekers gedeeld. Ksa is recent aangewezen als toezichthouder en tijdens de onderzoekperiode richtte de Ksa zich voornamelijk op het zich eigen maken van het toezicht.	Is aangeboden, maar was volgens Ksa niet nodig.
NOvA	1 gesprek (Rotterdam)	Verschillend telefonisch en mailcontact.	Naar aanleiding van het gesprek is data geleverd (veelal openbaar).	Inzage in twee rondes. In de eerste ronde is een reactie ontvangen en het commentaar is verwerkt.
FIU-Nederland	4 gesprekken (Zoetermeer)	Herhaaldelijk telefonisch en mail contact.	Eerste dataverzoek niet ingewilligd. Alleen kwantitatieve data uit openbare bronnen.	In verschillende rondes is de tekst becommentarieerd en commentaar verwerkt.
Nationale Politie	2 gesprekken (Zoetermeer en Woerden)	Met verschillende mensen face-to-face en telefonisch gesproken.	Herhaaldelijk ingediend bij verschillende onderdelen, maar geen reactie. Ook niet na officiële toestemmingsbrieven. Binnen de politie is geen centraal aanspreekpunt gevonden, ook niet na	Ingediend bij verschillende onderdelen in verschillende fasen. Twee reacties.

Partij	Gesprekken	Telefonisch / mailcontact	Dataverzoeken	Inzage in de tekst
			herhaaldelijk aandringen en officiële toestemmingsbrieven om data te krijgen. Uiteindelijk verwezen naar lid van de begeleidingscommissie die actief probeerde bemiddelen. Politie beroept zich op vertrouwelijkheid van de gegevens	
Openbaar Ministerie	2 gesprekken, PaG en FP (Den Haag)	Diverse uitgebreide telefoongesprekken en herhaaldelijk mailcontact.	Eerste dataverzoek aan PaG vlot en uitgebreid ingewilligd. Verbijzondering van dit verzoek (op voorstel van FP) in latere fase werd moeizaam ingewilligd. Beantwoording latere (verdiepende) verzoeken bleek niet mogelijk.	Tekst is in meerdere versies verzonden en uitgebreid van commentaar voorzien.
Raad voor de Rechtspraak	1 gesprek (Den Haag)	Herhaaldelijk telefonisch en mail contact.	Data worden via het PaG geleverd.	Een versie is gedeeld, van commentaar voorzien en dit commentaar is verwerkt.
CJIB	Zie overige bevindingen	Zie overige bevindingen.	Zijn niet ingewilligd. Diverse malen is gepoogd contact te leggen met het CJIB – ook door tussenkomst Ministerie JenV.	Tekst is verzonden, maar geen reactie is ontvangen.
AMLC	1 gesprek (De Bilt)	Herhaaldelijk telefonisch en mail contact.	Schriftelijke vragen zijn beantwoord. Data zijn na telefonisch aandringen toegestuurd, maar bleek verkeerd bestand te zijn. Dit werd geconstateerd na inzage tekst. Juiste gegevens zijn toegevoegd.	Tekst is diverse keren gedeeld. Na herhaaldelijk aandringen is de tekst van commentaar voorzien. Dit commentaar is verwerkt.
Douane	2 gesprekken (Rotterdam)	Herhaaldelijk telefonisch en mail contact.	Data verzoeken zijn ingewilligd.	Tekst is diverse keren gedeeld met twee verschillende mensen. Iedere keer is een reactie ontvangen en commentaren zijn verwerkt. Naar aanleiding van laatste ronde commentaar is nog een persoonlijk gesprek geweest.

Annex B Literatuurlijst

- AFM (2015), 'Leidraad Wwft, Wwft BES en Sanctiewet'
- AFM, Good practices voor beleggingsondernemingen die zich richten op particuliere beleggers'
- Akse T. en M. Soudijn, Criminaliteitsbeeldanalyse witwassen, Politie, 2012.
- Algemene Rekenkamer (2008), 'Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering' - Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 477, nrs. 1–2
- Algemene Rekenkamer (2012), 'Effectiviteitsonderzoek bij de rijksoverheid'
- Algemene Rekenkamer (2014), 'Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013'
- Algemene Rekenkamer (2016), 'Landelijke prioriteiten politie - Rapport behorend bij verantwoordingsonderzoek naar begrotingshoofdstuk VI'
- Andersson Elffers Felix (2015), 'Integraal afpakken crimineel vermogen door overheidsinstellingen'
- Besluit aanwijzing toezichthouders Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme
- Bureau Toezicht WWFT – interne jaarplannen periode 2010 -2016
- Bureau Toezicht WWFT – interne jaarverslagen periode 2010 -2016
- Bureau Toezicht WWFT (2016), 'Richtlijnen voor bemiddelaars inzake koop en verkoop van voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen, sieraden of juwelen'
- Bureau Toezicht WWFT (2016), 'Richtlijnen voor pandhuizen'
- Bureau Toezicht WWFT (2016), 'Richtlijnen voor verkopers van goederen'
- Bureau Toezicht WWFT (2016), 'Richtlijnen voor makelaars in en taxateurs van onroerende zaken'
- Bureau Toezicht WWFT (2016), 'Richtlijnen voor Domicilieverleners'
- College van procureurs-generaal (2014), 'Aanwijzing inbeslagname'
- COM(2016) 825 final 'Bijlagen bij het Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1889/2005' Bijlagen 1 en 2
- Commissie Ottow (2016), 'Externe evaluatie toetsingsproces AFM en DNB'
- Decide (2015), 'De bestrijding van witwassen, beschrijving en effectiviteit 2010-2013 - Startversie monitor anti-witwasbeleid'
- De Doelder, R.J. en Elmas, M. (2016), 'De vierde anti-witwasrichtlijn'
- De Nederlandse Bank (2010), 'Visie DNB toezicht 2010 – 2014'
- De Nederlandse Bank (2014), 'Visie DNB toezicht 2014 – 2018'
- De Nederlandse Bank (2015), 'Leidraad WWFT en SW'
- De Nederlandse Bank (2016), 'Jaarverslag 2015'
- Douane (xxx), 'Werkproces liquide middelen'
- Douane (xxx), 'Werkproces bij redelijk vermoeden van witwassen'
- Douane (2016), '2015 – Jaarrapportage Douane Nederland'
- ECOLEF (2013), 'The Economic and Legal Effectiveness of Anti-Money Laundering and Combating Terrorist Financing Policy'
- Ecorys (2016), 'Financial investigations and asset recovery in the Netherlands'
- Europol (2017), 'From suspicion to action'
- FATF (2012), 'International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation – The FATF recommendations'
- FATF (2013), 'Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems'
- FATF (2014), 'Mutual evaluation of the Netherlands – 2nd follow-up report'

- FATF (2015), 'FATF guidance - AML/CFT-related data and statistics'
- Ferwerda, J. (2012), 'The multidisciplinary economics of money laundering'
- Ferwerda, J. (2017), 'The Effectiveness of Anti-Money Laundering Policy: A Cost-Benefit Perspective'
- Ferwerda, J. et al (2017), 'Performing in the books to pass evaluations - Strategic behavior to untruthfully reporting money laundering'
- Financieel Expertise Centrum (2016), 'Jaarverslag 2016'
- FIU-Nederland – Jaaroverzichten voor de jaren 2010-2016.
- FIU-Nederland (xxx), 'Handleiding goAML'
- Halliday, T.C., Levi, M. en Reuter, P. (2014), 'Global surveillance of dirty money: assessing assessment of regimes to control money-laundering and combat the financing of terrorism'
- Inspectie Openbare orde en veiligheid (2012), 'Follow the money - Een onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijk programma FinEC Politie'
- Institute for Management Research (2017), 'Kansen begrensd: evaluatie van de Kansspelautoriteit 2012 – 2016'
- Kamerstukken (2015), 'Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering – lijst van vragen en antwoorden' - Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 31 477, nr. 8
- Kansspelautoriteit (2017), 'Veilig spelen op een eerlijke markt – jaarverslag 2016'
- Memorie van Toelichting (2014), 'Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit)'
- Mijnheer, D. (2017), 'Financieel rechercheur luidt noodklok: 'Afpakken crimineel vermogen vaak onmogelijk;
- Ministerie van Financiën (2014), 'Algemene leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW)'
- Ministerie van Financiën (2017), 'Voorgenomen vrijstelling van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme'
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2011), 'Nederland veiliger - Staan voor een veilige en rechtvaardige samenleving'
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), 'Veiligheidsagenda 2015 – 2018'
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016), 'Beleidsreactie op de beleidsmonitor witwassen' – Kenmerk 733583
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2017), 'Rijksbegroting 2018 – vi Veiligheid en Justitie'
- Nationale Ombudsman (2016), 'Waar is mijn auto?'
- Nederlandse Orde van Advocaten (2016), 'Handleiding Wwft voor advocaten'
- Nederlandse Orde van Advocaten (2016), 'Richtsnoeren voor advocaten voor de naleving van de verplichtingen uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft)'
- Nederlandse Orde van Advocaten (2017), 'Verslag van werkzaamheden dekenberaad 2016'
- Onbekend (2016), 'Businesscase integraal afpakken crimineel vermogen – eindverslag'
- Openbaar Ministerie, 'Jaarbericht voor de jaren 2012 – 2016'
- Openbaar Ministerie en politie, jaarlijkse 'Verantwoording aanpak georganiseerde criminaliteit voor de jaren 2010 -2015'
- Openbaar Ministerie (2016), '143,5 miljoen euro afgepakt in strafrechtketen – persbericht'
- Openbaar Ministerie (2016), 'Opportuun – de Mishandelde moeder', jaargang 22 – december 2016
- Openbaar Ministerie (2017), 'Ruim 402 miljoen euro afgepakt in strafrechtketen – persbericht'
- Politie (2012), 'Inrichtingsplan Nationale Politie'
- Politie (2016), 'Jaarverslag politie 2015'

- De Rechtspraak (2010), 'Agenda van de Rechtspraak 2011 – 2014 – Gericht op de samenleving'
- De Rechtspraak (2015), 'Meerjarenplan van de Rechtspraak 2015 – 2020'
- De Rechtspraak (2017), 'Jaarverslag 2016'
- Regioplan (2012), 'Naar een beleidsmonitor bestrijding witwassen'
- Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europese parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie
- RIEC-LIEC (2017), 'Jaarverslag 2016 – Resultaten en inzichten op aanpak ondermijning'
- Soudijn, M. en Akse, T. (2013), 'Witwassen criminaliteitsbeeldanalyse 2012'
- Soudijn, M. (2017), 'Witwassen criminaliteitsbeeldanalyse 2016'
- Staatsblad (2014)-445, 'Wet van 19 november 2014 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing, vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit)'
- Staatsblad (2016)-313, 'Wet van 23 augustus 2016, houdende wijziging van het Wetboek van Strafrecht met het oog op het verbeteren van de mogelijkheden tot bestrijding van het verwerven en voorhanden hebben van uit misdrijf afkomstige voorwerpen (aanpassing witwaswetgeving)'
- Stuurgroep Geïntegreerde aanpak Ondermijnende Criminaliteit (2013), 'Integraal, tenzij... Leidraad om samen het criminele ondernemingsklimaat te verslechteren'
- Van den Bunt, H.G. en Kleemans, E.R. (2007), 'Georganiseerde criminaliteit in Nederland - Derde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit'
- Verordening (EG) Nr. 1889/2005 van het Europees parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten'
- Voorstel van Wet (2014), 'Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing, vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit)'

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas