



Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag

**Directoraat-Generaal
Ondermijning**
Directie Rechts-handhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Turfmarkt 147
2511 OP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
3957113

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum **20** april 2022
Onderwerp Reactie conceptrapport Bestrijding witwassen: stand van zaken 2021

Geachte heer Visser,

Met belangstelling hebben we kennisgenomen van het conceptrapport "Bestrijding witwassen: stand van zaken 2021" van de Algemene Rekenkamer. In de bijlage treft u onze gezamenlijke reactie aan op dit conceptrapport. Deze reactie is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de in uw onderzoek betrokken publieke partijen, te weten: de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland), de politie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), het Openbaar Ministerie (OM) en de Raad voor de rechtspraak.

Hoogachtend,

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Financiën,

Dilan Yeşilgöz-Zegerius

Sigrid A.M. Kaag

Gezamenlijke reactie conceptrapport "Bestrijding witwassen: stand van zaken 2021" van de Algemene Rekenkamer

Wij zijn de Algemene Rekenkamer erkentelijk voor het derde onderzoek dat zij heeft verricht naar de bestrijding van witwassen in Nederland.

Het bestrijden én voorkomen van witwassen is belangrijk in de brede aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, in het bijzonder met betrekking tot de aanpak van criminele geldstromen. De aanpak van criminele geldstromen, waar het aanpakken van witwassen en het verhogen van de afpakresultaten beide onderdeel van uitmaken, levert een grote bijdrage aan het onderuit halen van het crimineel verdienmodel. Een gezamenlijke, effectieve aanpak van witwassen zorgt ervoor dat illegale opbrengsten uit misdrijven verkregen niet van de onderwereld in de bovenwereld kunnen worden gebracht. Daarmee wordt voorkomen dat criminelen ongestoord van die opbrengsten kunnen genieten en/of dat zij die opbrengsten kunnen gebruiken voor de financiering van dezelfde of nieuwe criminele activiteiten. Ook bevordert het de integriteit van ons financiële stelsel, doordat crimineel vermogen wordt geweerd. Dit alles is essentieel voor het behoud van een veilige en rechtvaardige samenleving en rechtstaat.

Het belang van en de urgentie waarmee alle betrokken publieke en private partijen de afgelopen jaren in de aanpak van witwassen hebben geïnvesteerd, zetten we onverminderd en met vereende kracht voort. Het conceptrapport bevat enkele waardevolle aanbevelingen, die we zien als ondersteuning en verdere intensivering van die reeds ingezette koers om de aanpak van witwassen nog verder te versterken. Hieronder gaan we in op de drie conclusies en bijbehorende aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en sluiten we af met een samenvatting.

Conclusie 1: verbeteringen zijn doorgevoerd in de aanpak van witwassen

Van harte onderschrijven we de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de afgelopen jaren belangrijke en betekenisvolle verbeteringen zijn doorgevoerd in de aanpak van witwassen. Op basis van de uitkomsten van de twee eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer is een doorlopende beleidscyclus witwassen opgezet. In dat kader worden periodiek de belangrijkste witwasrisico's door publieke en private partijen gezamenlijk geïdentificeerd en ook de effectiviteit van het anti-witwasbeleid beoordeeld. Inmiddels zijn twee National Risk Assessments (NRAs) en twee separate beleidsmonitoren witwassen in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) opgesteld. Tevens is een aparte studie verricht naar de aard en de geschatte omvang van criminele bestedingen in Nederland. Hierdoor is het inzicht in de aard en risico's van witwassen alsook de effectiviteit van het anti-witwasbeleid vergroot. Dit voorjaar start het proces voor de derde NRA en later dit jaar zal, op advies van de onderzoekers, na de evaluatie van de Financial Action Task Force (FATF) later de voorbereiding starten voor de derde beleidsmonitor.

Op basis van de uitkomsten van deze ingezette beleidscyclus zijn beleid, uitvoering en monitoring opgezet en beter op elkaar afgestemd. Tegelijk is de aanpak van witwassen geïntensiveerd. Het vorige kabinet heeft in juni 2019 een integraal plan van aanpak witwassen gepresenteerd, dat is samenspraak met betrokken publieke en private partijen is opgesteld. Dit plan bestaat uit drie onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen c.q. pijlers, te weten: 1) het verhogen van barrières zodat het voor criminelen moeilijker is om illegaal verkregen inkomsten binnen het financiële stelsel te brengen; 2) het vergroten van de effectiviteit van de poortwachtersfunctie en het toezicht; en 3) het versterken van de opsporing en vervolging. Deze doelstellingen zijn ingevuld met 49 concrete maatregelen. Deze zien kort gezegd op (aangescherpte) wetgeving, beleid en andere, uitvoerende maatregelen om inzichten en informatieposities te vergroten en om samenwerking en kennis- en informatiedeling te bevorderen. Ook internationale en Europese aspecten komen aan bod, zoals de inzet in EU-verband voor een nieuwe Europese anti-witwasautoriteit (Anti Money Laundering Authority, afgekort AMLA) en voor afschaffing van het 500 euro biljet.

Uit de bij ons beschikbare informatie, zoals ook weergegeven in het conceptrapport, blijkt dat de afgelopen jaren een trend is ontstaan van een toenemend aantal meldingen van ongebruikelijke transacties door private instellingen. Ook heeft de FIU-Nederland, die deze meldingen ontvangt en analyseert, een groter aantal van deze transacties verdacht verklaard. Verder hebben (bijzondere) opsporingsdiensten meer witwaszaken aangeleverd bij het OM en heeft het OM meer witwaszaken voor de rechter gebracht. Tot slot hebben in meer witwaszaken veroordelingen plaatsgevonden door de rechter. Deze trend zet zich voort: in 2021 zijn bij het OM 5.820 witwasonderzoeken ingestroomd (versus 4.354 in 2020)¹ en door de gerechten 2.230 witwaszaken berecht (versus 1.460 in 2020).

Daarnaast heeft de overheid geïnvesteerd in de op- en inrichting van samenwerkingsverbanden, die geheel of gedeeltelijk kennis en informatie delen over het voorkomen en bestrijden van witwassen. Dit betreft de samenwerking tussen zowel publieke partijen als ook vaak met private partijen. Voorbeelden zijn: het Anti Money Laundering Center (AMLC); de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV); en de Fintell Alliance. Tevens is de bestaande samenwerking versterkt binnen de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIECs) en het Financieel Expertise Centrum (FEC), onder welke vlag ook de Serius Crime Task Force (SCTF) sinds 2019 operationeel is. Naast het verhogen van de capaciteit bij de publieke partijen zijn ook middelen beschikbaar gesteld voor technologische ontwikkelingen, om de reeds beschikbare, relevante informatie op een snellere manier te kunnen ontsluiten.

Conclusie 2: meer randvoorwaarden zijn nodig voor een doelmatige en doeltreffende meldketen

Op basis van een recente analyse van het AMLC is gebleken dat de afgelopen vijf jaar in gemiddeld 60% van de FIOD-onderzoeken een verband is met verdachte transacties. Daarnaast blijkt uit een steekproef van het OM dat van alle signalen die zijn aangebracht in het signalenoverleg witwassen² in een periode van drie maanden in 2021 57% van deze signalen verdachte transacties van de FIU-Nederland betroffen. Hieruit blijkt dat verdachte transacties een belangrijke bijdrage leveren aan het opsporen en vervolgen van verdachten van misdrijven, waaronder witwassen.

Wij omarmen de twee aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer geeft om de reeds ingezette, positief beoordeelde ontwikkelingen op het gebied van het selecteren van door FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties verder door te zetten en daarmee te zorgen voor de juiste randvoorwaarden. Concreet zal worden gezien hoe de overdracht van informatie door de FIU-Nederland aan opsporingsdiensten zodanig kan worden verbeterd dat opsporingsdiensten sneller en gemakkelijker de voor hen relevante informatie kunnen identificeren. Tegelijk verkennen we hoe de meest relevante verdacht verklaarde transacties nog beter kunnen worden geselecteerd en waar nodig onder gezag van het OM kunnen worden opgevolgd door de opsporingsdiensten.

Hierbij bouwen we, zoals ook is voorgesteld door de Algemene Rekenkamer, voort op initiatieven uit 2021 van het OM, de FIOD en het AMLC. Dit betreft onder andere het ontwikkelen van maandrapportages en het herkenbaar maken en prioriteren van verdachte transacties die nieuwe potentiële verdachten in beeld kunnen brengen bij opsporingsdiensten. We verbinden dit met de reeds lopende initiatieven binnen diverse eenheden van de politie om verdacht verklaarde transacties op relevantie te selecteren voor de regionale aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit en witwassen. Momenteel wordt gezien op welke wijze meer coördinatie op de verspreiding van verdachte transacties naar de verschillende opsporingsdiensten kan plaatsvinden.

¹ <https://www.om.n1/actueel/nieuws/2022/02/24/intensievere-aanpak-criminele-geldstromen-wordt-voortgezet>

² Dit betreft een landelijk overleg, waarbij wordt gekeken welke signalen voldoende aanknopingspunten bieden voor opsporing en vervolging.

Alhoewel dit door de Algemene Rekenkamer niet is benoemd in het conceptrapport zetten we hierbij eveneens in op het vergroten van de feedbackloop tussen publieke partijen en private instellingen. Ook op dat terrein zijn reeds waardevolle stappen ondernomen, zoals de op- en inrichting van eerdergenoemde nieuwe en versterkte samenwerkingsvormen, -projecten en externe kennisproducten alsook interbancaire initiatieven waaronder Transaction Monitoring Nederland (TMNL).

Wij benadrukken dat bij de aanpak van witwassen publieke én private partijen een rol hebben. We merken op dat in dat kader niet is onderzocht in hoeverre diverse private instellingen, waaronder banken, betaaldienstverleners en trustkantoren, de verplichting nakomen om ongebruikelijke, mogelijke met witwassen samenhangende transacties te melden en welke ontwikkelingen er op dat gebied zijn. Ook andere belangrijke activiteiten die private instellingen verrichten met betrekking tot de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft) krijgen geen aandacht in het rapport. Te denken valt aan de verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten en om cliënten en hun transacties doorlopend te monitoren. Daarnaast is in het conceptrapport geen aandacht besteed aan de inspanningen van de zes partijen die toezicht houden op de naleving van de Wwft door private instellingen.³ Dit terwijl ook deze partijen aan een effectieve meldketen een belangrijke bijdrage leveren. Om de effectiviteit van de aanpak van witwassen goed te kunnen beoordelen, zijn ook de prestaties van private instellingen en Wwft-toezichthouders belangrijk.

Overigens is in dit kader relevant dat de opvolging in de meldketen die het onderzoek beschrijft, plaatsvindt in de context van het voorkomen en het bestrijden van het gebruik van het financiële stelsel voor witwassen en onderliggende delicten alsmede het financieren van terrorisme. Het wettelijk kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) dat hiervoor bestaat, is gebaseerd op de internationale standaarden van de FATF en de Europese anti-witwasrichtlijn. Deze regelgeving heeft als specifiek doel het waarborgen van een integer financieel stelsel en het beheersen van integriteitsrisico's van dienstverlening. Het werk dat private instellingen in dit kader verrichten heeft dan ook een bredere, preventieve werking om het financiële stelsel "schoon" te houden en te voorkomen dat zij betrokken raken bij voornoemde criminaliteitsvormen. Of de inspanningen van deze instellingen effectief zijn, kan niet worden afgemeten aan het aantal opgevolgde verdacht verklaarde transacties alleen.

Een andere nuancering die we graag maken is dat een verdacht verklaarde transactie slechts één van de informatiebronnen is waarover de opsporingsdiensten beschikken. Bovendien is een verdachte transactie nog geen verdenking in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering. Juist de combinatie van informatie uit een verdacht verklaarde transactie met andere informatie die al bij de opsporingsdiensten bekend is of nog kan worden, kan een verdenking van een strafbaar feit opleveren. Bij een eventueel vervolgtraject is vervolgens het opportuniteitsbeginsel van belang. In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is niet ingegaan op de afweging die onder gezag van het OM wordt gemaakt bij witwasonderzoeken en -vervolgingen. Die afweging wordt mede gemaakt op basis van andere relevante informatie die beschikbaar is bij de opsporingsdiensten, en niet alleen op basis van verdacht verklaarde transacties. Wel is in het conceptrapport aangegeven dat verdacht verklaarde transacties worden betrokken bij analyseproducten van iCOV en in de AMLC Suite. Dit vergroot naar onze mening het potentieel rendement van verdacht verklaarde transacties. Het toepassingsbereik van verdacht verklaarde transacties is groter dan alleen als startinformatie of bewijs in strafrechtelijke witwasonderzoeken, zoals ook de Algemene Rekenkamer opmerkt. Allereerst kunnen verdacht verklaarde transacties informatie bevatten voor andere strafbare feiten dan

³ Artikel 1d, eerste lid, van de Wwft: De Nederlandsche Bank; Autoriteit Financiële Markten; Bureau Financieel Toezicht; dekens van de Orde van Advocaten; Bureau Toezicht Wwft; en Kansspelautoriteit.

witwassen en voor afpakdoeleinden. Daarnaast kunnen verdacht verklaarde transacties een toegevoegde waarde hebben als sturingsinformatie voor opsporingsdiensten en bij het zo nodig inzetten van niet-strafrechtelijke interventies. Het sluiten van een pand door de gemeente of het starten van een tuchtrechtzaak door een toezichthouder zijn aansprekende voorbeelden. Het voorgaande betekent enerzijds dat er geen directe samenhang is tussen het aantal verdacht verklaarde transacties en het aantal witwasonderzoeken en anderzijds dat ook verdacht verklaarde transacties die niet in een witwasonderzoek zijn gebruikt wel degelijk nuttig kunnen zijn.

Conclusie 3: meer inzicht is nodig voor een doelmatige en doeltreffende aanpak van witwassen

Wij zijn van mening dat met het integrale plan van aanpak witwassen reeds op een inzichtelijke manier is aangegeven wat we langs drie geformuleerde doelstellingen in samenhangende pijlers willen bereiken. Daarbij zijn 49 concrete maatregelen genoemd, die zijn opgesteld mede op basis van de uitkomsten uit de eerdergenoemde beleidscyclus witwassen. De voortgang van het plan wordt gemonitord. Ook is het integrale plan van aanpak witwassen niet in beton gegoten: waar nodig wordt het aangepast op basis van uitkomsten uit aanvullende onderzoeken en nieuwe inzichten over risico's, waaronder inzichten uit de beleidscyclus witwassen. Daarbij worden aanvullende acties zo concreet mogelijk geformuleerd. Zo is aangescherpte wetgeving in de maak om de trustsector nog verder te reguleren en zijn nieuwe, hieronder genoemde projecten tot stand gekomen.

Kern is dat de internationale en Europese en daarmee ook de Nederlandse aanpak van witwassen uitgaat van een risicogebaseerde benadering. Dat houdt in dat wetgeving, beleid en uitvoering erop gericht zijn om de belangrijkste witwasrisico's, die door betrokken publieke en private partijen gezamenlijk zijn geïdentificeerd, op effectieve en gezamenlijke wijze aan te pakken. Deze risicogebaseerde benadering van witwassen kent een preventieve en een repressieve component. Naast regionale en nationale intensiveringen wordt internationaal gekeken wat er beter kan. Er is een sterke verbinding gelegd met de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, in het bijzonder de aanpak van criminele geldstromen. Maatregelen op dat terrein leveren eveneens een bijdrage aan de aanpak van witwassen en vice versa.

Vanuit een risicogebaseerde benadering werken publieke partijen aan de aanpak van witwassen. Zo zijn de grootste witwasrisico's door OM, FIOD, de Landelijke Eenheid van politie en FIU-Nederland gebruikt voor het opstellen van het strategisch programma witwasbestrijding 2019-2022. Dit programma kent als ambitie het creëren van meer gezamenlijke focus, samenhang en synergie bij het selecteren en prioriteren van strafrechtelijke witwasonderzoeken. De FIU-Nederland bepaalt aan de hand van diezelfde witwasrisico's op welke ongebruikelijke transacties zij nader onderzoek verricht. Bij het opstarten van thematische projecten in samenwerkingsverbanden worden eveneens dezelfde witwasrisico's betrokken. Goede voorbeelden zijn projecten binnen het FEC en binnen het AMLC op bijvoorbeeld virtuele valuta, Trade Based Money Laundering en malafide stichtingen⁴ respectievelijk Offshores en No Shelter⁵. Het mitigeren van de grootste witwasrisico's met maatregelen die daarop aansluiten is het belangrijkste doel van de aanpak van witwassen. Zoals blijkt uit het voorgaande gebeurt dit ook.

Voor een doelmatige en doeltreffende besteding van daarvoor ter beschikking gestelde middelen wordt op basis van meetbare indicatoren rekening gehouden met cijfermatige en thematische trends en ontwikkelingen. Dit betreft onder meer het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties, het aantal verdacht verklaarde transacties, activiteiten in het toezicht, de in- en uitstroom van

⁴ <https://www.fee-partners.nl/nieuws/fec-jaarplan-2022-gepubliceerd>

⁵ [https://www.amlc.nl/risico-indicatoren-offshore-vennootschappen en https://www.amlc.nl/no-shelter](https://www.amlc.nl/risico-indicatoren-offshore-vennootschappen-en-https://www.amlc.nl/no-shelter)

witwaszaken bij het OM en de berechting van witwaszaken door de rechtspraak. Dergelijke meetbare gegevens zijn afkomstig van de FIU-Nederland, de toezichthouders, de opsporingsdiensten, het OM en de Raad voor de rechtspraak en worden door de ministeries verzameld. De Algemene Rekenkamer gaat er ons inziens ten onrechte vanuit dat de ministeries dergelijke indicatoren niet (zouden) betrekken bij de integrale aanpak van witwassen. In goed overleg met de betrokken partijen bezien we continu of de beschikbare middelen in voldoende mate bijdragen aan de uitvoering van hun taken. Die taken behelzen overigens een ruimer pallet aan activiteiten dan alleen de aanpak van witwassen.

Tot slot

We zijn de Algemene Rekenkamer dankbaar dat zij ons heeft gewezen op mogelijkheden om de achterkant van de meldketen verder te versterken. Het gaat hierbij om het vergroten van het inzicht in en de selectie en onder gezag van het OM mogelijke opvolging van door de FIU-Nederland verdacht verklaarde transacties. Met de Algemene Rekenkamer zijn we van mening dat daar ruimte is voor verbetering. In goed overleg met de betrokken partijen gaan we bezien hoe concreet invulling kan worden gegeven aan de in het conceptrapport geïdentificeerde verbeterstappen. We trekken dat breder en kijken tegelijk naar mogelijkheden om de feedbackloop naar de private partijen te vergroten.

Uitkomsten uit nieuwe onderzoeken en inzichten blijven we in relatie tot de bestaande concrete maatregelen en meetbare indicatoren bezien, omdat het ook bijdraagt aan de vaststelling of en waar extra middelen voor publieke partijen noodzakelijk zijn. Ook andere onderzoeken, bijvoorbeeld de uitkomsten van de lopende evaluatie van de FATF die het meeromvattend geheel van de meldketen beslaat, zullen we met dat oogmerk bezien. Ons gemeenschappelijke uitgangspunt is dat de belangrijkste witwasrisico's voor Nederland, die door publieke en private partijen gezamenlijk zijn geïdentificeerd, in goede afstemming en samenwerking worden aangepakt. Dit op regionaal, nationaal en internationaal niveau, met respect voor en rekening houdend met de verschillende taken en verantwoordelijkheden van en tussen publieke partijen onderling en ook ten opzichte van private partijen.