NAAR EEN BELEIDSMONITOR BESTRIJDING WITWASSEN

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

NAAR EEN BELEIDSMONITOR BESTRIJDING WITWASSEN

- eindrapport -

Joost van den Tillaart
Janneke Stouten
Ger Homburg

Amsterdam, november 2012
Regioplan publicatienr. 2031

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

© 2012 WODC, ministerie van Veiligheid en Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting I
Summary V

1 Inleiding **1**

DEEL I DOEL EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

2 Achtergrond: een beleidsmonitor voor inzicht in beleids-prestaties **3**
2.1 Beleid tegen witwassen 3
2.2 Aanleiding onderzoek 3

3 Doel onderzoek en methoden **5**
3.1 Doel van het onderzoek 5
3.2 Onderzoeksvragen 5
3.3 Opzet van het onderzoek 6

4 Theorie: invalshoeken voor een monitor **9**
4.1 Uitgangspunten 9
4.2 Drie invalshoeken bij het denken over de monitor 9
4.3 Eerste invalshoek: beleidstheorie 10
4.4 Tweede invalshoek: activiteiten en organisaties 10
4.5 Derde invalshoek: situationele preventie 11
4.6 Gekozen invalshoek 12

DEEL II OPBRENGST VAN HET ONDERZOEK

5 De bestrijding van witwassen: organisaties en activiteiten **13**
5.1 Organisaties in de meldketen, opsporing en vervolging 13
5.2 Hoofdactiviteiten 13
5.3 Organisaties en activiteiten: leeswijzer deel II 16

6 Preventieve activiteiten **17**
6.1 Het uitvoeren van cliëntenonderzoek 17
6.2 Het uitvoeren van WWFT-toezicht 18
6.3 Het geven van voorlichting aan meldplichtige organisaties 21

7 Ongebruikelijke en verdachte transacties **23**
7.1 Melden van ongebruikelijke transacties 23
7.2 Analyse van meldingen door FIU-NL 24
7.3 Informatie-uitwisseling door FIU-NL en melders 27
7.4 Fenomeenonderzoek door FIU-NL 27

8 Opsporing **29**
8.1 Onderzoeken door opsporingsdiensten 29
8.2 Informatie-uitwisseling tussen opsporing en OM 31

9 Samenwerking, afstemming en regie **33**
9.1 Aansturing van de keten 33
9.2 Informatiepositie van departementen 34
9.3 Onderzoek naar risico's, instrumenten en fenomenen 35
9.4 Samenwerking(sverbanden) 36

DEEL III LESSEN EN MOGELIJKE VERVOLGSTAPPEN

10 Lessen en mogelijke vervolgstappen **39**
10.1 Lessen en ervaringen 39
10.2 Onderzochte alternatieven 45
10.3 Mogelijke vervolgstappen 46

Bijlagen …… **51**
Bijlage 1 Overzicht respondenten 53
Bijlage 2 Activiteiten in het beleid ter bestrijding van witwassen 55
Bijlage 3 Ordening van activiteiten volgens de situationele preventie ... 75

SAMENVATTING

Beleid tegen witwassen

Nederland kent sinds 1994 wetgeving die specifiek gericht is op de bestrijding van het witwassen van crimineel geld dan wel het legaliseren van illegaal vermogen door vermenging van de (legale) bovenwereld en de (illegale) onderwereld. De wetgeving bevat verplichtingen voor diverse financiële instellingen en professionals om ongebruikelijke financiële transacties te signaleren en te melden en de identiteit van betrokken personen vast te stellen. Bij de implementatie van de derde witwasrichtlijn in 2008 zijn de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) en de Wet identificatie bij dienstverlening (WID) samengevoegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (WWFT). De derde witwasrichtlijn is gebaseerd op de standaard van de Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). Deze standaard stelt onder andere een kader voor het wettelijk systeem, het toezicht en een meldketen, waaronder het inrichten van een Financial Intelligence Unit (FIU).

WWFT

Beleidsmonitor

In verschillende evaluaties is vastgesteld dat de bestrijding van witwassen in Nederland nog de nodige gebreken vertoont. Om tot verbetering te komen is meer inzicht in de prestaties van de organisaties in de handhavingsketen en in de inzet van middelen gewenst. Een beleidsmonitor witwassen zou moeten helpen om de prestaties inzichtelijk te maken. Hiermee moeten de verantwoordelijke ministeries van Financiën en van Veiligheid en Justitie (VenJ) beter in staat zijn regie te voeren en doelmatiger te sturen op prestaties.

Onderzoek

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van VenJ heeft aan Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren met als primaire doelstelling het ontwikkelen van een beleidsmonitor witwassen, waarmee periodiek in kaart kan worden gebracht wat de prestaties in de handhavingsketen zijn en of de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd.

Uitgangspunten

In de eerste fase van het onderzoek zijn in overleg met de opdrachtgever en vertegenwoordigers van de verantwoordelijke departementen de volgende uitgangspunten voor het ontwikkelen van de beleidsmonitor geformuleerd:

- De beleidsmonitor geeft inzicht in de prestaties en de inzet van middelen met het oog op een doelgerichte aansturing van organisaties in de keten.
- De beleidsmonitor benoemt prestaties, maar niet in de vorm van kengetallen zonder goede duiding. Het gaat uitdrukkelijk niet om een ‘inhoudsloze’ set van cijfers zonder betekenisvolle interpretatie.
- De beleidsmonitor gaat uit van een brede benadering: er is aandacht voor het brede scala aan maatregelen.
- De beleidsmonitor volgt een groeimodel, in twee opzichten: er worden steeds meer prestaties betrouwbaar gemeten, en er worden steeds meer onderdelen van het beleid geanalyseerd en beschreven.

- Voor de duiding van het beleid/de uitvoering kan (mede) gebruik worden gemaakt van bestaande onderzoeken.
- De keuze van taken en prestatie-indicatoren die in de beleidsmonitor worden opgenomen moet inhoudelijk worden onderbouwd en niet zozeer pragmatisch.

Invalshoek

In het onderzoek zijn vervolgens drie verschillende invalshoeken verkend om vorm te geven aan een beleidsmonitor.

- De eerste invalshoek neemt de opzet van het beleid en de beoogde doelen als uitgangspunt: hier staat de beleidstheorie centraal. Het gaat om het identificeren van belangrijke stappen in het beleid en doel-middelrelaties.
- De tweede invalshoek gaat uit van de opbouw van de keten van instellingen die aan de preventie en bestrijding van witwassen werken.
- De derde invalshoek kiest preventie als centrale invalshoek en probeert ordening aan te brengen door diverse vormen van preventie te onderscheiden. Het analysekader is de situationele preventie.

Na afweging van sterke en zwakke punten van de verschillende invalshoeken is voor de opzet van de monitor een keuze gemaakt voor een combinatie van de eerste twee invalshoeken (beleidstheorie en keten). Een indeling in organisaties en activiteiten zorgt voor overzicht, terwijl elementen van een beleidstheorie per beleidsonderdeel voor inhoudelijke samenhang zorgen.

Hoofd-activiteiten

Voor de verdere uitwerking is aangehaakt bij de hoofdactiviteiten in de ketenaanpak van witwassen. Deze hoofdactiviteiten komen logischerwijs grotendeels overeen met de taakstellingen van de partijen zoals die volgen uit de WWFT. De hoofdactiviteiten zijn in vier categorieën ingedeeld:

- Preventieve activiteiten:
  - het uitvoeren van cliëntenonderzoek door meldplichtige instellingen;
  - het toezicht op het uitvoeren van cliëntenonderzoek door de toezichthouders Bureau Financieel Toezicht (BFT), Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB) en de Belastingdienst Holland-Midden.
  - het geven van voorlichting aan meldplichtige instellingen.
- Meldketen ongebruikelijke en verdachte transacties:
  - het melden van ongebruikelijke transacties;
  - de analyse, het eventueel verdacht verklaren en het doormelden van meldingen door FIU-Nederland (FIU-NL);
  - informatie-uitwisseling tussen FIU-NL en melders;
  - fenomeenonderzoek door FIU-NL.
- Opsporing:
  - onderzoeken door de opsporingsinstanties nationale recherche, de FIOD, de Rijksrecherche, de bovenregionale rechercheteams en regionale politiekorpsen, onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM).
  - informatie-uitwisseling tussen FIU-NL, opsporingsinstanties en het OM.

- Samenwerking, afstemming en regie:
  - aansturing van de keten;
  - informatiepositie van departementen;
  - onderzoek naar risico's, instrumenten en fenomenen;
  - samenwerking(sverbanden).

Op basis van documentstudie en interviews met vertegenwoordigers van organisaties in de keten zijn vervolgens overzichten van de vier hoofdactiviteiten gemaakt, met aandacht voor een beschrijving van de hoofd- en deelactiviteiten, de ambities en verwachtingen die vanuit het beleid ten aanzien van deze activiteiten zijn geformuleerd en mogelijke indicatoren die gebruikt zouden kunnen worden om de resultaten van de activiteiten van de betrokken organisaties in beeld te brengen. De indicatoren zijn deels kwantitatief en deels kwalitatief van aard. Vanuit het oogpunt van sturing is het uiteraard belangrijk dat de indicatoren goed aansluiten bij de ambities en verwachtingen en daardoor ook als prestatie-indicatoren kunnen worden gezien.

Ambities en verwachtingen

Indicatoren

Problemen

Bij de analyse van de relatie tussen mogelijke indicatoren enerzijds en ambities en verwachtingen anderzijds zijn drie centrale problemen naar voren gekomen:

- De kwalitatieve indicatoren hebben weinig toegevoegde waarde voor de beleidsmakers.
- De kwantitatieve indicatoren zeggen weinig over de kwaliteit van de bestrijding van witwassen. Vrijwel alle kwantitatieve indicatoren zijn output-indicatoren (die iets zeggen over de productie van de keten), terwijl er eigenlijk behoefte is aan outcome-indicatoren (die iets zeggen over effecten) of tenminste indicatoren die inzichtelijk maken hoe de output bijdraagt aan een outcome van het beleid. Het is daarnaast niet duidelijk welke normen gehanteerd moeten worden bij de kwantitatieve indicatoren (wanneer ben je tevreden over het beleid?). Het probleem van normstelling speelt op verschillende deelterreinen en zorgt ervoor dat veel indicatoren niet goed bruikbaar zijn als prestatie-indicator.
- Verschillende relevante kwantitatieve indicatoren zijn niet of alleen met een (te) grote inspanning meetbaar.

Pogingen om deze problemen op te lossen zijn gestuit op verschillen in perspectief en perceptie vanuit het centrale niveau van de departementen en het decentrale niveau van de uitvoerende ketenorganisaties.

Metadoelen

Op het centrale niveau zijn er wel twee metadoelstellingen, namelijk het beschermen van de integriteit van het financiële stelsel en het voorkomen dat misdaad loont. De beleidsmonitor zou ertoe moeten leiden dat er concretere en specifieke doelen gekozen zouden kunnen worden op basis van de sturingsinformatie die voor de prestatie-indicatoren wordt verzameld en gerapporteerd. De beleidsmonitor zou dus niet alleen sturingsinformatie moeten leveren, maar ook kennis die gebruikt zou kunnen worden bij het

Concrete doelen

vaststellen van doelen. Ketenorganisaties produceren juist informatie die vanuit hun eigen activiteiten en invalshoeken nuttig of zinvol wordt geacht. Zij willen dit wel bijsturen, maar vragen om richtlijnen op het niveau van de keten, dus om richtlijnen vanuit de departementen die de regie voeren. Deze

Spanning

wederzijdse afhankelijkheid zorgt ervoor dat partijen op elkaar wachten en leidt ertoe dat het vooralsnog niet lukt om door empirisch onderzoek in het veld tot een bruikbare beleidsmonitor met prestatie-indicatoren te komen die in de behoefte van de beleidsmakers bij de departementen voorziet.

Denkrichtingen

Er zijn vier denkrichtingen voor vervolgstappen om toch tot een bruikbare monitor te komen:

- een keuze voor een ‘platte’ monitor zonder prestatie-indicatoren;
- terugkomen op de eerdere keuze uit drie invalshoeken en de situationele preventie als uitgangspunt nemen;
- het loslaten van een directe koppeling tussen prestatie-indicatoren en beleid;
- een keuze voor een geleidelijk proces waarmee naar prestatie-indicatoren wordt toegewerkt.

Vanuit de discussies die in de loop van het onderzoek met de departementen en in de begeleidingscommissie zijn gevoerd, kan worden vastgesteld dat de eerste drie denkrichtingen voor een beleidsmonitor zich slecht met de geformuleerde uitgangspunten verdragen. Daarom zijn ze niet echt een realistisch alternatief. De vierde denkrichting blijft heel dicht bij de

Groeimodel

oorspronkelijke doelstelling van de monitor. Inhoudelijk gezien is het het enige echte alternatief. Het belangrijkste bezwaar is dat het veel tijd en energie van de beleidsmakers vraagt. Daarnaast is het belangrijk om rekening te blijven

Dataproblemen

houden met de dataproblemen die in de loop van het onderzoek gesignaleerd zijn. Interpretatie, normstelling en beschikbaarheid/meetbaarheid van gegevens zijn ook in elke opzet factoren om terdege rekening mee te houden.

SUMMARY

Anti-money laundering policy

In the Netherlands, legislation specifically geared towards combating laundering criminal money and the legalisation of illegal capital by means of mixing the (legal) world with the underworld, was implemented in 1994. This legislation contains obligations for various financial organisations and professionals to observe and report unusual financial transactions and to determine the identity of those involved. In 2008, when the Third Anti-Money Laundering Directive was implemented, the Disclosure of Unusual Transactions (Services) Act (Wet MOT) and the Identification (Provision of Services) Act (WID) have been combined into the Anti-Money Laundering and

WWFT

Anti-Terrorist Financing Act (WWFT). The Third Anti-Money Laundering Directive was based on the standard of the Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). This standard offers, among other things, a framework for a legal system, supervision and a reporting chain, including the establishment of a Financial Intelligence Unit (FIU).

Anti-money laundering policy monitor

Various different evaluations find that combating money laundering in the Netherlands has a number of shortcomings. In order to realize improvements, more insight in the performance of the organisations in the enforcement chain and in the deployment of means is desirable. An anti-money laundering policy monitor would help provide insight into performance. This should better enable the responsible ministries of Finance, and Security and Justice (VenJ) to steer more effectively towards better performance.

Study

The Research and Documentation Centre (WODC) of the ministry of VenJ ordered Regioplan Policy Research to conduct a study with the key objective to develop an anti-money laundering policy monitor, which can be used to periodically map out the performance of the enforcement chain and to determine whether policy objectives have been met.

Keynotes

In order to develop the policy monitor, in the first phase of the study the following keynotes have been formulated in consultation with the representatives of the responsible departments:

- The policy monitor provides insight into performance and the deployment of means with an eye to purposeful management of organisations in the chain.
- The policy monitor indicates performance, but not in the form of indicators without a proper interpretation. A set of figures without a meaningful interpretation is explicitly not intended.
- The policy monitor assumes a broad approach: attention is paid to the broad range of policy interventions.
- The policy monitor is set up as a growth model in two respects: more and more achievements are being measured reliably, and more and more parts of the policy are being analysed and described.

- For the interpretation of key figures use can (partly) be made of existing studies.
- The selection of tasks and performance indicators that are included in the policy monitor should be based on contents rather than follow a pragmatic approach.

Point of view

Subsequently, three different points of view have been investigated in this study to develop a policy monitor.

- The first point of view takes as a starting point the set-up of the policy and the intended objectives: it is the policy theory that is concerned here. The focus is on the identification of important steps in the policy and end-means-relations.
- The second point of view starts from the organisation of the chain of institutions that work towards prevention and combating money laundering.
- The third point of view takes prevention as its focus and aims to create order by distinguishing various forms of prevention. The frame of analysis is situational prevention.

After having considered the strong and weak points of the three different points of view, the choice was made to combine the first two points of view (policy theory and chain) for the establishment of a monitor. A structure based on organisations and activities provides overview, whereas elements of a policy theory by policy part provide substantive coherence.

Key activities

With regard to further development, the key activities in the chain approach to combating money laundering have been taken into account. Logically, these key activities largely correspond to the setting of tasks of the parties as described in the WWFT. The key activities have been divided into four categories:

- Preventive activities:
  - carrying out client studies by organisations that have an obligation to report;
  - supervising the execution of client studies by supervisors Bureau Financial Supervision (BFT), the Netherlands Authority for the Financial Markets (AFM), the Dutch Central Bank (DNB) and tax authorities Holland-Midden (BHM).
  - providing information to organisations that have an obligation to report.
- Reporting chain unusual and suspicious transactions:
  - reporting unusual transactions;
  - analysis of unusual transactions by FIU-NL;
  - information exchange between FIU-NL and reporters;
  - phenomenon research by FIU-NL.
- Criminal investigation:
  - investigations by investigation services national police agency, the Fiscal Information and Investigation Service (FIOD), the national department of criminal investigation, the supraregional criminal

investigation teams and the regional police force, under management of the Public Prosecutor (OM).
  - information exchange between FIU-NL, investigation services and the OM.
- Cooperation, harmonisation and direction:
  - managing the chain;
  - information position of departments;
  - study on risks, instruments and phenomena;
  - cooperation.

Ambitions and expectations

Subsequently, overviews of the four key activities have been made, on the basis of desk study and interviews with representatives of organisations in the chain. Attention was paid to describing key and sub activities, ambitions and expectations that have been formulated by policymakers with regard to these activities and possible indicators which may be used to indicate the results of the activities of the organisations involved.

Indicators

The indicators are partly quantitative and partly qualitative by nature. From a management perspective, it is of course important that the indicators fit in with the ambitions and expectations and can therefore also be seen as performance indicators.

Problems

When analysing the relation between possible indicators on the one hand, and ambitions and expectations on the other hand, three central problems have emerged:

- The qualitative indicators have little added value for policymakers.
- The quantitative indicators do not indicate much about the quality of combating money laundering. Nearly all quantitative indicators are output-indicators (that provide data concerning the production of the chain), whereas what is actually needed are outcome-indicators (that denote effects) or at least indicators that provide insight into how output contributes to an outcome of the policy. Furthermore, it is not clear which standards must be applied with regard to the quantitative indicators (when is policy satisfactory?). The problem which standards to use occurs in various subfields and the result of this is that many indicators cannot be used as performance indicators.
- A number of relevant quantitative indicators are not measurable or, if they are, the measuring requires (too) much effort.

Attempts at solving these problems have met with differences of perspective and perception at the central level of the departments on the one hand and the decentral level of executing chain organisations on the other hand.

Meta objectives

There are, however, two meta objectives at the central level, namely to protect the integrity of the financial system and to make crime less rewarding. The policy monitor should lead to the selection of more concrete and specific objectives on the basis of control information that is collected and reported on behalf of the performance indicators. The policy monitor should not just

Concrete objectives

deliver control information, but also knowledge which can be used to establish objectives. However, chain organisations produce information that is considered useful and significant with regard to their own activities and perspective. They are willing to adjust this, but are asking for guidelines at the level of the chain, i.e. guidelines from the responsible departments. Due to this mutual dependence

Tension

parties wait for each other and as yet it has not been possible to develop a useful policy monitor with performance indicators by means of empirical research in the field, which meets the needs of the policymakers at the departments.

Lines of thought

There are four lines of thought regarding subsequent steps to be taken to nevertheless arrive at a useful policy monitor.

- choosing a 'simple' monitor without performance indicators;
- reconsidering the previous choice from three points of view and choosing situational prevention as a starting point;
- abandoning the direct link between performance indicators and policy;
- choosing a gradual process within which performance indicators are being developed.

Growth model

Data problems

On the basis of the discussions that have been held with the departments and within the supervisory committee, it can be decided that the first three lines of thought regarding a policy monitor are not really compatible with the formulated keynotes. Therefore, they are not a realistic alternative. The fourth line of thought stays very close to the initial objective of the monitor. With regard to content it is actually the only real alternative. The main objection is that it requires a lot of time and energy from the policymakers. Furthermore, it is important to keep taking into account the data problems which have been observed in the course of the study. Whichever set-up is chosen, interpretation, standardization and availability/measurability of data are also factors to duly take into account.

1 INLEIDING

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft in mei 2010 aan Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven om een beleidsmonitor bestrijding witwassen te ontwikkelen.

De weg naar een beleidsmonitor verloopt in principe volgens de stappen beschrijving/analyse van beleid, selectie van indicatoren, analyse van kwaliteit en beschikbaarheid gegevens, en rapporteren. Gedurende de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat het ontwikkelen van deze beleidsmonitor problematischer is dan aanvankelijk werd voorzien. Het onderzoek is dan ook niet afgesloten met een beleidsmonitor. Wel is er een resultaat dat een tussenstand markeert op weg naar de beleidsmonitor. In dit rapport wordt verslag gedaan van de activiteiten die tot het voorlopige resultaat hebben geleid, de gemaakte keuzes en de eerste opbrengst. Belangrijk zijn de lessen die uit het project volgen: welke mogelijkheden zijn er om tot een beleidsmonitor te komen, welke keuzes moeten daarvoor gemaakt worden, welke valkuilen zijn er en welke stappen kunnen beter niet meer gezet worden?

In deze rapportage wordt verslag gedaan van de eerste stappen op weg naar een beleidsmonitor. De rapportage heeft drie delen:

- een eerste deel over het doel en de opzet van het onderzoek (hoofdstukken 2 t/m 4);
- een tweede deel over de voorlopige opbrengst (hoofdstukken 5 t/m 9);
- een derde deel over mogelijke vervolgstappen (hoofdstuk 10).

Het onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit:

De heer prof. dr. J.M. Nelen	Universiteit Maastricht (voorzitter)
De heer A.J. Santing	Ministerie van Financiën, Directie Financiële Markten
De heer mr. P.C. Speekenbrink	FIU-Nederland, Dienst IPOL
Mevrouw mr. N. Visscher*	Ministerie van VenJ, Directie Rechts-handhaving en Criminaliteitsbestrijding
De heer dr. H.C.J van der Veen	Ministerie van VenJ, WODC
Mevrouw mr. drs. D.F.R. de Vrught*	Ministerie van VenJ, Directie Rechts-handhaving en Criminaliteitsbestrijding

* In de vergaderingen hebben mevrouw Visscher en mevrouw De Vrught elkaar afgewisseld.

DEEL I DOEL EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

2 ACHTERGROND: EEN BELEIDSMONITOR VOOR INZICHT IN BELEIDSPRESTATIES

2.1 Beleid tegen witwassen

Nederland kent sinds 1994 wetgeving die specifiek gericht is op de bestrijding van het witwassen van crimineel geld dan wel het legaliseren van illegaal vermogen door vermenging van de (legale) bovenwereld en de (illegale) onderwereld. De wetgeving bevat verplichtingen voor diverse financiële instellingen en professionals om ongebruikelijke financiële transacties te signaleren en te melden en de identiteit van betrokken personen vast te stellen. Bij de implementatie van de derde witwasrichtlijn in 2008 zijn de Wet melding ongebruikelijke transacties (MOT) en de Wet identificatie bij dienst-verlening (WID) samengevoegd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (WWFT). De derde witwasrichtlijn is gebaseerd op de standaard van de Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). Deze standaard stelt onder andere een kader voor het wettelijk systeem, het toezicht en een meldketen, waaronder het inrichten van een Financial Intelligence Unit (FIU).

2.2 Aanleiding onderzoek

In verschillende evaluaties is vastgesteld dat de bestrijding van witwassen in Nederland nog de nodige gebreken vertoont. Dat bleek onder andere uit de evaluatie van de keten van ongebruikelijke transacties,[1] uit onderzoek naar de tuchtrechtelijke handhaving van de WWFT[2] en uit het onderzoek Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering van de Algemene Rekenkamer.[3] Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (AR) stelt vast dat de prestaties tegenvallen, dat capaciteit en deskundigheid in de keten beperkt zijn, dat informatie-uitwisseling gebrekkig is en dat doelgerichte en integrale sturing ontbreekt. De AR concludeert dat er meer inzicht nodig is in de prestaties van de organisaties in de handhavingsketen en de inzet van middelen. Dit inzicht is voor bepaalde ketenonderdelen gedeeltelijk aanwezig, maar het ontbreekt

[1] Zie W. Faber en A.A.A. van Nunen (2004) Uit onverdachte bron: evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties. Den Haag: WODC.

[2] M. Faure, H. Nelen en N. Philipsen (2009) Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers. Maastricht: Universiteit van Maastricht (Metro)

[3] Algemene Rekenkamer (2008) Bestrijding witwassen en terrorismefinanciering. TK 2007-2008, 31 477, nr. 2.

op het niveau van de gehele handhavingsketen. De AR doet daarom de aanbeveling om zinvolle prestatie-indicatoren op te stellen en deze indicatoren te gebruiken bij het verkrijgen van inzicht in de resultaten, bij het doelgericht aansturen van de handhavingsketen en bij de verantwoording over de behaalde prestaties en de daarvoor ingezette middelen aan de Tweede Kamer. Dit inzicht kan tevens worden gebruikt voor het vergelijken van prestaties van de verschillende toezichthouders, opsporingsinstanties en parketten, zodat deze van elkaar kunnen leren.

De ministers van VenJ, Financiën en BZK, die het overigens niet eens zijn met de conclusie van de AR dat de resultaten van het beleid tegenvallen, willen deze aanbevelingen oppakken door het inrichten van een beleidsmonitor bestrijding witwassen, waarmee periodiek kan worden gemeten welke prestaties in de handhavingsketen worden geleverd.[4] Hiermee moeten de verantwoordelijke ministeries een beter inzicht krijgen in de handhavings-prestaties, zodat zij beter in staat zijn regie te voeren en doelmatiger te sturen op prestaties. De ministers achten de indicatoren van de AR niet het meest geschikt om de prestaties te bepalen en willen indicatoren gebruiken die gebaseerd zijn op de beleidsdoelstellingen die de overheid heeft geformuleerd. Een belangrijk onderdeel van de beleidsmonitor is verder de beoordeling van de kwaliteit van de gegevens die organisaties in de handhavingsketen verwerken (en opleveren). Kwalitatief goede gegevens kunnen in de monitor opgenomen worden; voor andere gegevens zou eerst gestreefd kunnen worden naar verbetering. Voor de ontwikkeling van de beleidsmonitor is dus een groeimodel voorzien.

[4] Zie de bestuurlijke reactie op het rapport Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering van de AR. De bestuurlijke reactie is verwoord in een brief van de ministers van Justitie, Financiën en BZK dd. 22 april 2008, kenmerk DAD/5540037/08. Op blz. 2 wordt vermeld dat de ministers de conclusie van de AR over tegenvallende resultaten niet delen. De bestuurlijke reactie is in samengevatte vorm opgenomen in het rapport van de AR. De volledige reactie is te vinden op de website van de AR.

3 DOEL ONDERZOEK EN METHODEN

3.1 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is tweeledig:

- Het primaire doel is het ontwikkelen van een beleidsmonitor witwassen, waarmee periodiek in kaart kan worden gebracht wat de prestaties in de handhavingsketen zijn en of de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd.
- Een tweede doel is het bijeenbrengen van statistische gegevens over het voorkomen en bestrijden van witwassen in Nederland ten behoeve van een toets op de effectiviteit van het Nederlandse antiwitwasbeleid door de FATF.

Het tweede doel heeft in het onderzoek verder geen rol gespeeld, aangezien het door het moment van opdrachtverlening en de fasering niet mogelijk bleek om de gevraagde gegevens tijdig te verzamelen. Ze zijn daarom, los van het onderzoek, door de betrokken ministeries bijeengebracht. We laten het in deze rapportage verder buiten beschouwing.

3.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek moest de volgende vragen beantwoorden:

Fase 1: ontwikkeling beleidsmonitor

1. Hoe verloopt het handhavingsproces in de huidige handhavingsketen?
2. Met welke indicatoren kunnen de prestaties van de organisaties in de handhavingsketen gevolgd worden met het oog op een goed beeld van de resultaten van het antiwitwasbeleid?

De handhavingsketen is complex, niet in het minst doordat er strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en civielrechtelijke onderdelen zijn. De structuur van de beleidsmonitor moet aansluiten bij een inzichtelijke weergave van de handhavingsketen. Voor de indicatoren geldt dat ze gebaseerd moeten zijn op de beleidsdoelstellingen die de overheid heeft geformuleerd.

Fase 2: vullen van de monitor

3. Wat is de kwaliteit van de gegevensregistratie van de partners in de handhavingsketen?
4. Welke prestaties zijn er in de jaren 2007, 2008 en 2009 geleverd bij de bestrijding van witwassen?

5. Wat was de capaciteit van de partners in de handhavingsketen witwassen? Wat was het aantal effectieve fte's voor operationeel, ondersteunend en leidinggevend personeel en openstaande vacatures voor de jaren 2007, 2008 en 2009?
6. Welke relaties worden tussen de partners in de handhavingsketen witwassen onderhouden, welke informatie wordt daarbij uitgewisseld, welk overleg wordt daarbij gevoerd (formeel en informeel) en welke kennis wordt gedeeld?

Bij het vullen van de monitor is de kwaliteit van de gegevens een belangrijk thema. In jaarverslagen en andere rapportages van organisaties in de keten worden periodiek de nodige gegevens opgenomen. Het is echter niet altijd duidelijk hoe de gegevens tot stand komen en waarop ze zijn gebaseerd. Dat geldt onder andere voor de gegevens in de meldketen, waarbij de verrijking van gegevens over ongebruikelijke transacties, de selectie van verdachte transacties en het gebruik van gegevens over transacties voor opsporingsonderzoeken nog niet helder in beeld zijn. De betrokken ministers onderschrijven bijvoorbeeld niet de wijze waarop de AR de verhouding tussen de diverse grootheden heeft geanalyseerd.[5]

3.3 Opzet van het onderzoek

Voor het ontwikkelen van de beleidsmonitor zijn de volgende activiteiten onderscheiden:

- analyse van beleidsdocumenten, jaarverslagen en andere schriftelijke bronnen;
- opstellen prestatie-indicatoren op basis van documentatie en interviews;
- audits bij actoren in de handhavingsketen over beschikbaarheid en betrouwbaarheid van gegevens;
- vullen van de beleidsmonitor met gegevens en rapportage.

3.3.1 Analyse van schriftelijk materiaal

Bij het verzamelen en analyseren van schriftelijk materiaal over het antiwitwasbeleid en over de werkzaamheden van de actoren in de handhavingsketen gaat het om de belangrijke beleidsdocumenten, de evaluatieonderzoeken die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd, de jaarverslagen van de diverse organisaties in de handhavingsketen en de documenten die regels stellen voor het Nederlandse beleid (EU-richtlijnen FATF-aanbevelingen). Het doel was om zoveel mogelijk duidelijkheid te krijgen over de eisen die aan de informatie in de beleidsmonitor worden gesteld, om goed te begrijpen wat de positie van de organisaties in de handhavingsketen is en om al zoveel mogelijk duidelijkheid te krijgen over de

[5] Zie de bestuurlijke reactie van de verantwoordelijke ministers op het rapport van de Algemene Rekenkamer (voetnoot 1).

doelstellingen van het beleid en over data, databeschikbaarheid en dataproblemen. Dit staat mede ten dienste van het vormen van een weergave van het handhavingsproces en de handhavingsketen, die een overzichtelijke beleidsmonitor mogelijk maakt.
In het onderzoek zijn vele tientallen documenten bestudeerd. Daaruit is, als startpunt voor het onderzoek, een overzicht afgeleid van activiteiten die in het kader van het beleid tegen witwassen zijn benoemd, voor zover mogelijk in relatie tot een doelstelling. Dit overzicht is in bijlage 2 opgenomen.

3.3.2 Opstellen prestatie-indicatoren

In het onderzoek moeten concrete indicatoren worden gekozen die goed aansluiten bij het beleid. Om hierover meer inzicht te verwerven, zijn interviews met vertegenwoordigers van de ministeries van VenJ, Financiën en BZK en van de AR gehouden, met als doel het verkrijgen van een goed inzicht in de beleidsdoelen, de ambities en de verwachtingen. De interviews zijn in twee rondes gehouden: een eerste, vooral inventariserende ronde (gericht op beleid, activiteiten en gegevens) in de periode augustus-oktober 2010 en een tweede, meer toetsende ronde (gericht op doelen, ambities en verwachtingen) in februari en maart 2011. In de tweede ronde is, naast individuele interviews, ook een groepsgesprek met beleidsmakers gehouden.
Een overzicht van de respondenten is in bijlage 1 opgenomen.

3.3.3 Audits actoren handhavingsketen

Om duidelijkheid te krijgen over de beschikbare gegevens, de wijze waarop gegevens worden verzameld en geregistreerd en de betrouwbaarheid van de gegevens, alsmede over het uitvoeringsbeleid van de betrokken organisaties (bijvoorbeeld de risicoanalyse of de verrijking van informatie) zijn in het oorspronkelijke onderzoeksplan audits bij de verschillende actoren in de handhavingsketen opgenomen. Elke audit bestaat uit een documentanalyse en interviews met medewerkers betrokken bij de registratie, medewerkers betrokken bij de uitvoering van handhavingstaken en een beleidsmedewerker/leidinggevende.
Er waren audits voorzien bij de volgende organisaties:

- toezichthouders en controle: De Nederlandsche Bank (DNB), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Bureau Financieel Toezicht (BFT), Belastingdienst Holland-Midden (BHM), interne controle notarissen, advocaten;
- FIU-Nederland (FIU-NL);
- opsporingdiensten: Fiscale Inlichtingen en Opsporingsdienst-Economische Controledienst (FIOD-ECD), Dienst Nationale Recherche (DNR), bovenregionale recherche, regiokorpsen;
- vervolging en sanctionering: Openbaar Ministerie (OM).

De audits zijn uiteindelijk niet in de beoogde vorm gehouden, omdat het verloop van het onderzoek anders was dan beoogd: het is niet gelukt om

voldoende duidelijkheid over op beleidsdoelstellingen gebaseerde indicatoren te verkrijgen, waardoor ook niet duidelijk werd welke gegevens cruciaal zijn.

3.3.4 Opstellen rapportage

Op basis van de verzamelde gegevens is een rapportage opgesteld. De rapportage laat zien hoe het proces verlopen is en welke opbrengst er is. Daarnaast bediscussieert de rapportage de vervolgstappen om op termijn tot een beleidsmonitor te komen.

4 THEORIE: INVALSHOEKEN VOOR EEN MONITOR

4.1 Uitgangspunten

Het is denkbaar om een pragmatische invalshoek te kiezen bij het ontwikkelen van indicatoren en daarmee voor de opzet van de monitor. De monitor geeft dan een beeld van het beleidsterrein zonder dat daarin een duidelijke richting of verdieping wordt aangegeven. Bij de ontwikkeling van de beleidsmonitor bestrijding witwassen is dit echter uitdrukkelijk niet de bedoeling.

In de eerste fase van het onderzoek zijn in overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie de volgende uitgangspunten voor het ontwikkelen van de beleidsmonitor geformuleerd:

1. De beleidsmonitor moet inzicht geven in de prestaties en de inzet van middelen met het oog op een doelgerichte aansturing van organisaties in de keten.
2. De beleidsmonitor benoemt prestaties, maar niet in de vorm van kengetallen zonder goede duiding. Het gaat uitdrukkelijk niet om een ‘inhoudsloze’ set van cijfers zonder betekenisvolle interpretatie.
3. De beleidsmonitor gaat uit van een brede benadering: er is aandacht voor het brede scala aan maatregelen.
4. De beleidsmonitor volgt een groeimodel, in twee opzichten: er worden steeds meer prestaties betrouwbaar gemeten, en er worden steeds meer onderdelen van het beleid geanalyseerd en beschreven.
5. Voor de duiding van het beleid/de uitvoering kan (mede) gebruik worden gemaakt van bestaande onderzoeken.
6. De keuze van taken en prestatie-indicatoren die in de beleidsmonitor worden opgenomen moet inhoudelijk worden onderbouwd en niet zozeer pragmatisch.

4.2 Drie invalshoeken bij het denken over de monitor

In het onderzoek zijn vervolgens drie verschillende invalshoeken verkend om vorm te geven aan een beleidsmonitor.

- De eerste invalshoek neemt de opzet van het beleid en de beoogde doelen als uitgangspunt: hier staat de beleidstheorie centraal. Het gaat om het identificeren van belangrijke stappen in het beleid en doel-middelrelaties.
- De tweede invalshoek gaat uit van de opbouw van de keten van instellingen die aan de preventie en bestrijding van witwassen werken.
- De derde invalshoek kiest preventie als centrale invalshoek en probeert ordening aan te brengen door diverse vormen van preventie te onderscheiden. Het analysekader is de situationele preventie.

4.3 Eerste invalshoek: beleidstheorie

De invalshoek van de beleidstheorie sluit aan bij de doelen van beleid en de wijze waarop beleidsmakers denken de doelen door het treffen van maatregelen te bereiken. Om een achterliggende beleidstheorie te herleiden moeten de volgende vragen worden beantwoord:[6]

- Welk probleem of welke problemen dient het bestrijden van witwassen op te lossen? Welke doelen zijn hiervoor geformuleerd en op welke doelgroepen hebben deze betrekking?
- Wat zijn de oorzaken van de gesignaleerde problemen (causale relaties)?
- Wat zijn de doel-middelrelaties waarmee het gewenste doel wordt gerealiseerd (finale relaties)?
- Welke contextuele factoren (randvoorwaarden) beïnvloeden de hiervoor benoemde relaties?

Volgens de beleidswetenschappelijke methode (Leeuw, 2003; Klein Haarhuis & Leeuw 2004) moeten voor de reconstructie van de beleidstheorie de volgende stappen worden gezet:

1. Bepaal welke (gedrags)mechanismen verantwoordelijk geacht worden voor het oplossen van het probleem.
2. Stel een overzicht van deze uitlatingen op en leg een verband tussen de mechanismen en de doelstellingen van het beleid.
3. Herformuleer deze uitlatingen tot voorwaardelijke als-danstellingen of gelijksoortige stellingen.
4. Poog rechtvaardiging te vinden voor ontbrekende verbanden (door argumentatieanalyse toe te passen).
5. Herformuleer deze rechtvaardigingen tot voorwaardelijke als-danstellingen of gelijksoortige stellingen.

De gezochte prestatie-indicatoren moeten vervolgens zodanig worden gekozen dat ze zeggingskracht hebben over de relaties in de beleidstheorie.

4.4 Tweede invalshoek: activiteiten en organisaties

Een tweede invalshoek om vorm te geven aan de beleidsmonitor gaat uit van samenhangende activiteiten in de (handhavings-)keten en de organisaties die bij deze activiteiten betrokken zijn. De handhavingsketen wordt hiervoor uiteengelegd in een aantal onderdelen met een onderlinge samenhang. Voor elk van de onderdelen worden kernvragen gesteld:

[6] Ontleend aan B. Rovers en R. Boers (2009). *Plan en procesevaluatie van het project Overlastdonatie.* Den Haag: WODC.

1. Welke activiteiten worden uitgevoerd?
2. Welke partijen werken daaraan met welke inzet mee en wat wordt er ondernomen om de medewerking van de diverse maatschappelijke actoren te verzekeren?
3. Welke resultaten worden bereikt?
4. Hoe wordt van ervaringen geleerd?

De gedachte is dat antwoorden op deze vragen een goed beeld geven van het beleid. Dit beeld zou gebruikt moeten kunnen worden voor het formuleren van (gewenste) prestaties, een doelgerichte aansturing en het informeren van het bestuur.

Een overzicht van activiteiten is opgenomen in bijlage 2.

4.5 Derde invalshoek: situationele preventie

Het beleid ter bestrijding van witwassen heeft repressieve en preventieve onderdelen. Met preventieve onderdelen doelen we op activiteiten die beogen te bewerkstelligen dat er geen (of minder) delicten worden gepleegd; repressieve activiteiten zijn gericht op de aanpak van delicten die wel zijn gepleegd. Repressie heeft uiteindelijk ook een preventief doel (naast andere doelen).

Door preventie centraal te stellen, wordt benadrukt dat de kern van het beleid het bemoeilijken van het plegen van delicten is, ook wel ‘tegenhouden’ genoemd. Vanuit het beleid wordt dan op zoveel mogelijk manieren geprobeerd om het potentiële overtreders zo moeilijk mogelijk te maken. Preventieve activiteiten kunnen worden geanalyseerd met het indelingskader van de situationele (criminaliteits)preventie.

De situationele preventie richt zich op het verminderen van mogelijkheden voor criminaliteit door het beïnvloeden van omgevingsfactoren. In essentie bestaat de situationele preventietheorie uit 25 technieken die in vijf hoofdcategorieën zijn ingedeeld. Elk van de technieken kan worden ingezet om een barrière op te werpen die bijdraagt aan het voorkomen van een delict. De vijf hoofdcategorieën zijn:

1. inspanning (om het delict te plegen) vergroten;
2. risico (om gepakt te worden) vergroten;
3. beloning (die het delict oplevert) verminderen;
4. provocatie (om het delict te plegen) verminderen;
5. excuses (om het delict te plegen) verwijderen.

De theorie van de situationele preventie is ontwikkeld in de context van zogenaamde *common crimes* zoals vormen van diefstal en mishandeling. Bullock, Clarke & Tilley (2010) tonen echter in hun boek *Situational Prevention*

Of Organised Crimes aan dat het ook mogelijk is om meer georganiseerde vormen van criminaliteit vanuit de situationele-preventietheorie te benaderen.

Door de preventieve activiteiten die in Nederland worden uitgevoerd in het kader van de bestrijding van witwassen onder te brengen in de indeling van de situationele-preventietheorie, is het mogelijk de zwaartepunten en witte vlekken van het Nederlandse beleid in beeld te brengen.

Een overzicht van activiteiten, geordend volgens de situationele preventie, is opgenomen in bijlage 2.

4.6 Gekozen invalshoek

Na afweging van sterke en zwakke punten van de verschillende invalshoeken is een keuze gemaakt voor een combinatie van de eerste twee invalshoeken voor de opzet van de monitor (beleidstheorie en keten).
De argumenten zijn:

- Een benadering die uitsluitend van een beleidstheorie uitgaat, is te breed en te veelomvattend om voldoende overzicht te kunnen geven. Bovendien kon geen volledige duidelijkheid over de relaties in de beleidstheorie worden verkregen.
- Een benadering die uitsluitend van activiteiten en organisaties in de (handhavings-) keten uitgaat, maakt te weinig duidelijk hoe de activiteiten passen in het bredere beleid.
- Een ordening van de geïnventariseerde activiteiten volgens de situationele-preventietheorie liet een zeer scheve verdeling over de relevante subcategorieën zien. Met name de categorieën ‘provocatie verminderen’ en ‘excuses verwijderen’ waren mager gevuld. Daarmee leek de bruikbaarheid van de theorie en de indeling bij de huidige stand van het beleid te beperkt.

De derde invalshoek, de situationele preventie, is daarom afgevallen. Een combinatie van de eerste twee invalshoeken verkleint de nadelen die aan beide kleven. Een indeling in organisaties en activiteiten zorgt voor overzicht, terwijl elementen van een beleidstheorie per beleidsonderdeel voor inhoudelijke samenhang moeten zorgen.

Dat houdt in dat we ons voor een eerste uitwerking van het beleidsterrein richten op de organisaties in de handhavingsketen en de hoofdactiviteiten die ze uitvoeren.

DEEL II OPBRENGST VAN HET ONDERZOEK

5 DE BESTRIJDING VAN WITWASSEN: ORGANISATIES EN ACTIVITEITEN

5.1 Organisaties in de meldketen, opsporing en vervolging

Bij de bestrijding van witwassen zijn de volgende partijen betrokken:

1. instellingen die vanuit de WWFT verplicht zijn ongebruikelijke transacties te melden en cliëntenonderzoek dienen uit te voeren (meldplichtige instellingen);
2. externe en interne toezichthouders, in dit kader belast met het controleren van de opvolging van de WWFT-bepalingen door de meldplichtige instellingen;
3. de Financial Intelligence Unit (FIU-NL) met als een van de hoofdtaken het beoordelen van de gemelde ongebruikelijke transacties en, indien van toepassing, het doormelden van als verdacht aangemerkte transacties naar de opsporingsinstanties;
4. opsporingsinstanties, belast met het doen van onderzoeken naar witwassen, al dan niet naar aanleiding van informatie van FIU;
5. het OM, belast met de vervolging van personen die verdacht worden van witwassen;
6. de rechterlijke macht, belast met het sanctioneren van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan witwassen (strafrecht) en het niet voldoen aan de WWFT-bepalingen (bestuursrecht, tuchtrecht).

5.2 Hoofdactiviteiten

Uit een uitgebreide inventarisatie (zowel van papieren bronnen als in de vorm van interviews) van de activiteiten die in het kader van de bestrijding van witwassen worden uitgevoerd, blijkt dat we kunnen spreken van een aantal hoofdactiviteiten. Deze hoofdactiviteiten komen logischerwijs grotendeels overeen met de taakstellingen van de partijen zoals die volgen uit de WWFT. Voor de overzichtelijkheid en hanteerbaarheid van de hoofdactiviteiten worden ze ingedeeld in vier categorieën:

- preventieve activiteiten;
- meldketen ongebruikelijke en verdachte transacties;
- opsporing;
- samenwerking, afstemming en regie.

Ook vervolging kan als activiteit worden beschouwd, in samenhang met de activiteit opsporing. In het onderzoek is vervolging echter grotendeels buiten beschouwing gebleven. De redenen hiervoor zijn pragmatisch: de eerdere fasen in de handhavingsketen slokten alle aandacht op. Er zijn ook geen beleidsverwachtingen en ambities voor de vervolging geformuleerd.
De rechterlijke macht is eveneens buiten het onderzoek gebleven. Het past niet in de bestuurlijke verhoudingen om vanuit de uitvoerende macht (inhoudelijke) prestatie-indicatoren voor de rechterlijke macht te formuleren.

5.2.1 Preventieve activiteiten

Onder de preventieve activiteiten vallen de volgende hoofdactiviteiten:
- het uitvoeren van cliëntenonderzoek;
- het uitvoeren van WWFT-toezicht;
- het geven van voorlichting aan meldplichtige organisaties.

De organisaties die zich met deze activiteiten bezighouden, zijn in de eerste plaats de instellingen die verplicht zijn om cliëntenonderzoek uit te voeren. Dit zijn:
- financiële instellingen, zoals banken, wisselkantoren, trustkantoren, bepaalde verzekeraars en speelcasino's;
- vrijeberoepsbeoefenaren, zoals advocaten, notarissen, belastingadviseurs, accountants, administratiekantoren en anderen die daarmee vergelijkbare werkzaamheden vervullen;
- makelaars, andere tussenpersonen in onroerende zaken en handelaren in goederen voor zover de goederen contant worden afgerekend voor een bedrag van € 15.000 of meer.

Op het uitvoeren van cliëntenonderzoek wordt toezicht gehouden door vier toezichthouders:
- Bureau Financieel Toezicht (BFT): aangewezen als toezichthouder op de naleving van de WWFT door de vrijeberoepsbeoefenaren, waaronder onder meer advocaten, (kandidaat-)notarissen, belastingadviseurs, (register)accountants, accountants-administratieconsulenten, administratiekantoren en juridische of financieel-economische advieskantoren vallen;
- de Autoriteit Financiële Markten (AFM): aangewezen als toezichthouder op de naleving van de WWFT door beleggingsondernemingen, beleggingsinstellingen en financiële dienstverleners voor zover zij bemiddelen bij de totstandkoming van levensverzekeringsovereenkomsten;
- De Nederlandsche Bank (DNB): aangewezen als toezichthouder op de naleving van de WWFT door banken, wisselkantoren, levensverzekeraars, trustkantoren, betaalinstellingen en -dienstverleners en casino's;
- de Belastingdienst Holland-Midden (BHM): aangewezen als toezichthouder op de naleving van de WWFT door tussenpersonen onroerende zaken, personen die beroeps- of bedrijfsmatig (post-)adressen beschikbaar stellen

en beroeps- of bedrijfsmatig handelende verkopers van voer- en vaartuigen en diverse categorieën kostbaarheden, voor zover met de transacties een bedrag van € 15.000 of meer is gemoeid.

5.2.2 Meldketen ongebruikelijke en verdachte transacties

Onder de meldketen ongebruikelijke en verdachte transacties vallen de volgende hoofdactiviteiten:

- het melden van ongebruikelijke transacties;
- de analyse, het eventueel verdacht verklaren en het doormelden van meldingen door FIU-NL;
- informatie-uitwisseling tussen FIU-NL en melders;
- fenomeenonderzoek door FIU-NL.

De organisaties in de meldketen zijn allereerst de meldplichtige instellingen. Dit zijn instellingen die ongebruikelijke transacties moeten melden; het gaat dan om dezelfde instellingen die hierboven al genoemd zijn bij het cliëntenonderzoek. Zij dienen ongebruikelijke transacties bij FIU-NL te melden. FIU-NL analyseert ze en kan ongebruikelijke transacties als verdacht aanmerken. FIU-NL communiceert met de meldplichtige instellingen om nadere informatie op te vragen of om melders te informeren. FIU-NL kan tevens fenomeenonderzoek uitvoeren om daarmee de bestrijding van witwassen met kennis te ondersteunen.

5.2.3 Opsporing

De kernactiviteiten binnen dit onderdeel zijn:

- onderzoeken door opsporingsdiensten;
- informatie-uitwisseling tussen opsporing en OM.

Opsporingsinstanties zijn de nationale recherche, de FIOD, de Rijksrecherche, de bovenregionale rechercheteams en regionale politiekorpsen, onder leiding van het OM. Verdachte transacties kunnen aan de basis van opsporingsonderzoeken staan. Opsporingsonderzoeken kunnen echter ook op andere wijze van start gaan, bijvoorbeeld als uitvloeisel van een onderzoek naar een ander (bron-)delict. Bij dergelijke onderzoeken kan eventueel gebruik worden gemaakt van informatie over transacties die bij FIU-NL geanalyseerd is.

5.2.4 Samenwerking, afstemming en regie

Onder de vierde categorie hoofdactiviteiten vallen:

- aansturing van de keten;
- informatiepositie van departementen;
- onderzoek naar risico's, instrumenten en fenomenen;
- samenwerking(sverbanden).

De belangrijkste organisaties zijn de meest verantwoordelijke ministeries, het ministerie van VenJ en het ministerie van Financiën. Zij sturen de diverse instellingen in de keten aan en verzamelen daarvoor op verschillende manieren informatie.

5.3 Organisaties en activiteiten: leeswijzer deel II

In dit deel (deel II) van dit rapport geven we in vier hoofdstukken een compact overzicht van de vier hoofdactiviteiten (preventie, meldketen, opsporing en samenwerking/regie).
Elk hoofdstuk is als volgt ingedeeld:

- een indeling van de hoofdactiviteit naar relevante deelactiviteiten;
- per deelactiviteit een beknopte beschrijving;
- per deelactiviteit een overzicht van ambities en verwachtingen vanuit het beleid. Deze ambities en verwachtingen zijn geformuleerd in een groepsgesprek met vertegenwoordigers van de verantwoordelijke departementen. Het groepsgesprek is voorbereid met een notitie die op basis van interviews met vertegenwoordigers van organisaties in de keten is opgesteld;
- per deelactiviteit wordt vervolgens een overzicht gegeven van mogelijke indicatoren die gebruikt zouden kunnen worden om de resultaten van de activiteiten van de betrokken organisaties in beeld te brengen. Deze indicatoren zijn afgeleid uit documenten die in het kader van het witwasbeleid zijn opgesteld (nota's, kamerstukken, jaarplannen en jaarverslagen) en uit interviews met vertegenwoordigers van organisaties in de keten.

6 PREVENTIEVE ACTIVITEITEN

Meerdere activiteiten in het kader van de bestrijding van witwassen hebben een preventief karakter. Het doel hiervan is om Nederland minder aantrekkelijk te maken als plaats om opbrengsten van criminele activiteiten wit te wassen.

Activiteiten in het kader van de preventie van witwassen hebben met name betrekking op:

- het uitvoeren van cliëntenonderzoek (paragraaf 6.1);
- het uitvoeren van WWFT-toezicht (paragraaf 6.2);
- het geven van voorlichting aan meldplichtige organisaties (paragraaf 6.3).

6.1 Het uitvoeren van cliëntenonderzoek

6.1.1 Beschrijving van de activiteit(en)

Vanuit de WWFT zijn verschillende financiële instellingen verplicht om cliëntenonderzoek uit te voeren (zie hiervoor hoofdstuk 5).[7] Cliëntenonderzoek houdt in dat de cliënt wordt geïdentificeerd en dat wordt vastgesteld wat het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie is die wordt aangegaan. Voor zover mogelijk zijn de betreffende instellingen verplicht het voorgaande voortdurend te controleren. De gegevens uit de cliëntenonderzoeken dienen gedurende vijf jaar door de financiële instelling bewaard te worden.

Het is de instellingen verboden om een zakelijke relatie aan te gaan of een transactie uit te voeren, indien zij geen cliëntenonderzoek hebben verricht of indien het cliëntenonderzoek niet heeft geleid tot het bedoelde resultaat. Indien de instelling reeds een zakelijke relatie met de cliënt heeft, moet de desbetreffende zakelijke relatie bij een negatieve uitkomst beëindigd worden.

De wetgever heeft gekozen voor de invoering van de risicogeoriënteerde benadering voor de toepassing van het cliëntenonderzoek. Die benadering houdt in dat instellingen zelf een beoordeling maken van de risico's die bepaalde cliënten of producten meebrengen en schept de mogelijkheid de voor het cliëntenonderzoek noodzakelijke inspanningen en inzet van middelen af te stemmen op deze risico's. Dit betekent dat in de praktijk meer aandacht kan worden geschonken aan vormen van dienstverlening die een verhoogd risico op het terrein van witwassen opleveren.

[7] Voor een exacte beschrijving van de instellingen die onder de werking van de WWFT vallen, verwijzen we verder naar artikel 1, lid 1 van de WWFT.

6.1.2 Beleidsverwachtingen

Het uitvoeren van cliëntenonderzoek

Ambitie
Het uitvoeren van cliëntenonderzoek moet bijdragen aan de preventieve werking van het antiwitwasbeleid. Het dient een poortwachtersfunctie te vervullen.

Verwachting ten aanzien van betrokken partijen
Alle instellingen die daartoe verplicht zijn dienen in alle gevallen cliëntenonderzoek conform de bepalingen in de WWFT uit te voeren.

Mogelijke indicatoren
- Percentage van de cliënten dat ervaart dat zijn of haar identiteit wordt gecontroleerd.
- Percentage van de WWFT-plichtigen dat op de hoogte is van (de aspecten) van de verplichtingen tot cliëntenonderzoek.
- Aantal signalen van toezichthouders waaruit blijkt dat instellingen niet voldoen aan de eisen van het cliëntenonderzoek.
- Aantal maal dat uit opsporingsonderzoek blijkt dat een instelling niet heeft voldaan aan de eisen van het cliëntenonderzoek.

6.2 Het uitvoeren van WWFT-toezicht

6.2.1 Beschrijving van de activiteit(en)

In de wettekst WWFT zijn vier instanties als toezichthouder aangesteld. Zij controleren de melders op de uitvoering van hun taken en signaleren bedrijven of instellingen die hun taken niet goed uitvoeren of bewust meewerken aan illegale witwaspraktijken. Tabel 6.1 geeft een overzicht van de beroeps-groepen met een meldplicht die onder elk van de toezichthouders vallen.

Tabel 6.1 Beroepsgroepen per toezichthouder

De Nederlandsche Bank	Autoriteit Financiële Markten	Bureau Financieel Toezicht	Belastingdienst Holland-Midden
Kredietinstellingen	Beleggings-ondernemingen	Register-accountants	Makelaars
Financiële instellingen	Beleggings-instellingen[8]	Accountants-administratie	Handelaren in goederen van grote waarde
Geldtransactie-kantoren	Banken en financiële dienstverleners[9]	Belastingadviseurs	
Betaalinstellingen		Administratie-kantoren	
Levens-verzekeraars		Juridische dienstverleners	
Trustkantoren		Advocaten	
Casino's		Notarissen	
Creditcard-maatschappijen			

Bron: Algemene Leidraad Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (WWFT) en Sanctiewet (SW), ministerie van Financiën, 2011

De wijze waarop het toezicht op de naleving van de WWFT wordt uitgevoerd, verschilt per toezichthouder. Zo heeft DNB het WWFT-toezicht geïntegreerd in het reguliere toezicht waardoor alle Nederlandse bankinstellingen jaarlijks worden gecontroleerd. Het BFT maakt op basis van een risicoanalyse een selectie. De omvang van de toezichtspopulatie (= het aantal ondertoezicht-gestelden) is daarbij mede bepalend.

Wanneer een toezichthouder onregelmatigheden tegenkomt, kan hij besluiten deze te melden bij FIU-NL. Ook kan er bestuursrechtelijk worden opgetreden. FIU-NL en de toezichthouders hebben op regelmatige basis contact over operationele zaken en strategiebepaling.

[8] Voor de WWFT is een beleggingsonderneming een bemiddelaar in financiële instrumenten of een vermogensbeheerder. Een beleggingsinstelling is een beleggingsmaatschappij of een beleggingsfonds.

[9] Voor zover deze bemiddelen in levensverzekeringen.

6.2.2 Beleidsverwachtingen

Het uitvoeren van WWFT-toezicht

Ambitie
Alle toezichthouders moeten zo effectief mogelijk toezicht houden op naleving van de WWFT-bepalingen door de onder toezicht staande instellingen. Bovendien moeten alle toezichthouders bijdragen aan de informatiepositie van de ministeries.

Verwachtingen ten aanzien van betrokken partijen
1. DNB moet alle banken en bankinstellingen minimaal eens per jaar controleren op naleving van de WWFT.
2. Andere toezichthouders moeten het toezicht risicogeoriënteerd inrichten:
   - Zij moeten (verkennend) onderzoek (laten) doen naar risico's van en in bepaalde doelgroepen.
   - Zij moeten de gesignaleerde risico's inbrengen in het toezicht.
   - Zij moeten daarbij ook internationale risico's betrekken.
3. Het risicogeoriënteerde toezicht moet gevarieerd zijn om enigszins onvoorspelbaar te blijven.
4. De focus van het toezicht moet liggen op het interne systeem van organisaties: zijn zij in staat de WWFT adequaat na te kunnen leven?
5. Toezichthouders moeten het departement jaarlijks informeren over naleving van de WWFT in hun jaarverslag.
6. Toezichthouders moeten het departement in gesprekken informeren over risico's in beroepsgroepen en eventuele knelpunten bij het uitoefenen van toezicht.
7. Toezichthouders moeten het departement op hoofdlijnen aangeven hoe zij het toezicht uitvoeren.
8. Toezichthouders moeten laten zien hoe ze WWFT-toezicht borgen bij bijvoorbeeld bezoek van instellingen.

Mogelijke indicatoren
- Verhouding tussen het aantal instellingen met WWFT-verplichtingen en het aantal door toezichthouders gecontroleerde instellingen (per sector).
- Aantal sancties/maatregelen tegen instellingen die zich niet houden aan de verplichtingen van de WWFT (normoverdragende gesprekken/brieven, waarschuwingen, bestuurlijke boetes, dwangsommen et cetera).
- Aan het toezicht ligt een (door de toezichthouder zelf beredeneerde) strategie ten grondslag.
- De toezichtstrategie is gebaseerd op actuele risico's van en in bepaalde beroepsgroepen.
- Het toezicht kent enige mate van variatie (onvoorspelbaarheid).
- Het toezicht is (ook) gericht op de interne processen van WWFT-plichtige instellingen. Zijn zij in staat adequaat te voldoen aan de WWFT-verplichtingen?

6.3 Het geven van voorlichting aan meldplichtige organisaties

6.3.1 Beschrijving van de activiteit(en)

Zowel FIU-NL als de toezichthouders organiseren voorlichtingsdagen, waarbij ze meldplichtige instanties informeren over de taken die zij moeten uitvoeren, maar ook bijvoorbeeld over de witwasfenomenen die zich voordoen en waar melders in dat kader alert op moeten zijn.
Daarnaast wordt er individueel advies verstrekt aan instellingen over de wijze waarop zij beter invulling kunnen geven aan hun meldplicht. Dit advies heeft met name betrekking op (nieuwe) witwasfenomenen. Een andere wijze waarop meldplichtige organisaties worden voorgelicht over de wijze waarop zij kunnen en/of moeten bijdragen aan de bestrijding van witwassen is aan de hand van zogenoemde leidraden (al dan niet voor specifieke doelgroepen).

6.3.2 Beleidsverwachtingen

Het geven van voorlichting aan meldplichtige organisaties

Ambitie
In voorlichtingsbijeenkomsten worden meldingsplichtige instellingen voorgelicht over de wijze waarop zij optimaal aan de WWFT-bepalingen kunnen voldoen.

Verwachting ten aanzien van betrokken partijen
- FIU-NL, toezichthouders en het OM moeten voorlichtingsbijeenkomsten organiseren voor beroepsgroepen. Tijdens deze voorlichtingsbijeenkomsten moet (uitvoering van de) WWFT-regelgeving aan de orde komen. FIU-NL, toezichthouders en het OM moeten onderling afspraken maken over de inhoud en vorm van de voorlichtingsbijeenkomsten.

Mogelijke indicatoren
- Aantal voorlichtingsbijeenkomsten dat FIU-NL heeft georganiseerd.
- Aantal deelnemers aan de voorlichtingsbijeenkomsten.
- De voorlichtingsbijeenkomsten moeten een wisselend publiek (doelgroepen) trekken.
- De inhoud van de voorlichtingsbijeenkomsten moet gebaseerd zijn op actuele zaken die betrekking hebben op naleving van de WWFT door die doelgroep.

7 ONGEBRUIKELIJKE EN VERDACHTE TRANSACTIES

Een aantal instellingen is op basis van de WWFT verplicht om ongebruikelijke transacties te melden bij het centrale meldpunt, FIU-NL. Het meldpunt heeft de mogelijkheid om de ongebruikelijke transacties na analyse als verdacht aan te merken en door te melden aan een opsporingsinstantie.

Activiteiten op het gebied van ongebruikelijke en verdachte transacties zijn:

- het melden van ongebruikelijke transacties (paragraaf 7.1);
- analyse (en zo nodig doormelden) van meldingen door FIU-NL (paragraaf 7.2);
- informatie-uitwisseling tussen FIU-NL en melders (paragraaf 7.3);
- fenomeenonderzoek door FIU-NL (paragraaf 7.4).

7.1 Melden van ongebruikelijke transacties

7.1.1 Beschrijving van de activiteit(en)

Op basis van de WWFT zijn verschillende instellingen verplicht om ongebruikelijke transacties te melden bij het meldpunt, FIU-NL. Ongebruikelijke transacties kunnen na melding bij FIU-NL nader worden onderzocht en eventueel verdacht verklaard. Dat kan vervolgens leiden tot strafrechtelijk onderzoek naar witwassen.

Meldingsplichtige instellingen dienen aan de hand van objectieve en subjectieve criteria te beoordelen of een transactie als ongebruikelijk moet worden aangemerkt. Daarbij bestaan de objectieve criteria uit een meldgrens (bijvoorbeeld girale transacties van tenminste € 15.000 bij een casino) of een specifieke situatie. De objectieve criteria zijn niet voor alle instellingsgroepen hetzelfde. De subjectieve indicator is wel voor alle meldplichtige instellingen gelijk en bestaat uit de verplichting een transactie te melden wanneer er aanleiding is om te veronderstellen dat deze verband houdt met witwassen. Bij deze laatste categorie hoeft dus geen sprake te zijn van een meldgrens of specifieke situatie zoals dat wel het geval is bij de objectieve indicatoren.

7.1.2 Beleidsverwachtingen

Melden van ongebruikelijke transacties

Ambitie
Het melden van ongebruikelijke transacties moet signalen opleveren die bijdragen aan het opsporen en vervolgen van personen of instanties die witwassen. Van het melden van ongebruikelijke transacties moet een preventieve werking uitgaan.

Verwachting ten aanzien van betrokken partijen
Alle instellingen die daartoe verplicht zijn, dienen in alle gevallen ongebruikelijke transacties te melden conform de bepalingen in de WWFT.

Mogelijke indicatoren
- Aantal meldingen van ongebruikelijke transacties (per sector en met aandacht voor de categorieën subjectief/objectief).
- Verhouding tussen het aantal instellingen dat een FIU-NL-meldcode heeft en het totaal aantal WWFT-meldplichtigen (per sector).
- Percentage van de cliënten dat ervaart dat eventuele ongebruikelijke transacties worden gemeld bij het meldpunt.

7.2 Analyse van meldingen door FIU-NL

7.2.1 Beschrijving van de activiteit(en)

FIU-NL analyseert de binnengekomen meldingen aan de hand van een aantal criteria. Wanneer er aanleiding voor is, wordt de transactie doorgemeld naar de opsporingsdiensten als een verdachte transactie. Zo niet, dan blijft de transactie ongebruikelijk en wordt hij bewaard. Hij kan later alsnog in analyses worden betrokken en/of als verdacht worden aangemerkt. Als dit na vijf jaar niet is gebeurd, wordt hij uit het bestand verwijderd.

Methoden om een ongebruikelijke transactie verdacht te verklaren
Meldingen worden verrijkt met nadere informatie. Deels gaat dat geautomatiseerd, bijvoorbeeld doordat er een (periodieke) koppeling plaats vindt met andere gegevensbronnen, deels handmatig (op initiatief) van de medewerkers van FIU-NL. De ongebruikelijke transacties worden in ieder geval periodiek en automatisch verrijkt met een aantal gegevens uit politiebestanden.

De verdachtbepaling door FIU-NL kan via verschillende ingangen plaatsvinden:
- vergelijking van subjecten die ongebruikelijke transacties hebben verricht met landelijke indexen: de Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS), een bestand met ontnemingsgegevens op subjectniveau van het OM en een bestand met subjectgegevens van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB);

- vergelijking van subjecten die ongebruikelijke transacties hebben verricht met andere systemen zoals van het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM);
- onderzoek op basis van een door een opsporingsinstantie geïnitieerd verzoek van de Landelijk Officier van Justitie (LOvJ);
- eigen onderzoek en analyse door het meldpunt;
- bevragingen vanuit het buitenland.

De lijst met criteria die wordt gebruikt om te bepalen of een ongebruikelijke transactie verdacht wordt verklaard, is een groeilijst die bestaat sinds 1994. Er zijn geen wettelijk vastgelegde eisen die bepalen wanneer een ongebruikelijke transactie doorgemeld moet worden. Het is de daarom de exclusieve bevoegdheid van het hoofd FIU-NL om deze criteria vast te stellen.

Artikel 17 van de WWFT bepaalt dat FIU-NL bevoegd is om aanvullende informatie op te vragen over meldingen bij de meldende instellingen. FIU-NL geeft aan dit alleen te doen wanneer de meldingen niet voldoen aan de minimumeisen die zijn gesteld in artikel 16 van de WWFT of wanneer aanvullende informatie noodzakelijk is om te kunnen bepalen of de transactie relevant is voor de opsporing en verdacht kan worden verklaard.

Wanneer FIU-NL op basis van de analyse van ongebruikelijke meldingen bepaalde internationale componenten signaleert, kan er op projectbasis worden samengewerkt met FIU's in het buitenland. Een structurelere samenwerking vindt plaats in FIU-NET-verband. Deze samenwerking voorziet onder andere in de mogelijkheid om gegevens uit te wisselen via een beveiligd internetsysteem.

Het doormelden van verdachte transacties naar opsporingsdiensten
Wanneer een transactie verdacht is verklaard, wordt deze opgenomen in een bestand dat via het politiesysteem BlueView benaderd kan worden.[10] De verdachte transacties worden tien jaar bewaard. FIU-NL geeft aan dat er geen vastomlijnde afspraken of criteria zijn die bepalen welke opsporingsdienst welke zaak oppakt. In de praktijk blijkt echter dat kleinere zaken door de regiokorpsen en de grotere zaken door de FIOD, de bovenregionale recherche of de nationale recherche worden opgepakt.

Voor de FIOD geldt een bijzondere vorm van samenwerking. Vier medewerkers van de FIOD zijn als liaison officer werkzaam bij FIU-NL. Zij controleren en analyseren de ongebruikelijke transacties en zetten deze, wanneer de transacties als verdacht worden beoordeeld, door naar de opsporingsafdeling van de FIOD.

[10] Ten tijde van het interview was dit nog niet zo. Toen werden de verdachte transacties opgenomen in het Intranet Verdachte Transacties (IVT).

7.2.2 Beleidsverwachtingen

Analyse van meldingen door FIU-NL

Ambitie
Het analyseren van meldingen van ongebruikelijke transacties door FIU-NL moet leiden tot verdachte transacties die gebruikt kunnen worden bij het opsporen van witwassen.

Verwachtingen ten aanzien van betrokken partijen
1. FIU-NL dient, voor zover de capaciteit dat toelaat, de meldingen te analyseren aan de hand van eigen doormeldcriteria. Voor deze analyse moeten kwaliteitseisen zijn geformuleerd. Deze kwaliteitseisen moeten steeds verder aangescherpt worden.
2. De verdachte transacties die voortkomen uit de analyse van FIU-NL moeten voor de opsporingsdiensten voldoende aanknopingspunten bevatten om opsporingsonderzoek uit te voeren. Of dit het geval is, wordt door de opsporingsdiensten beoordeeld.
3. Indien een melding volgens FIU-NL te weinig informatie bevat om goed geanalyseerd te kunnen worden, dient FIU-NL via een artikel 17-bevraging de benodigde informatie te achterhalen.
4. Het opvragen van aanvullende informatie door FIU-NL bij melders dient niet alleen betrekking te hebben op het volledig maken van onvolledige meldingen. Er dient aanvullende informatie te worden opgevraagd bij melders, indien dat nodig is.[11]
5. FIU-NL moet grensoverschrijdend te werk gaan. Dit betekent dat ook met FIU's in het buitenland gegevensuitwisseling moet plaatsvinden wanneer dit nodig is om een melding goed te analyseren. Hier moet FIU-NL een procedure/doordachte strategie voor hebben.

Mogelijke indicatoren
- Aantal transacties dat door FIU-NL als verdacht wordt aangemerkt.
- Aantal maal dat FIU-NL een artikel 17-bevraging heeft uitgevoerd.
- Aantal maal dat FIU-NL een melder vraagt onjuiste gegevens bij een melding te corrigeren.
- Aantal maal dat FIU-NL een melder vraagt gegevens van een melding aan te vullen.
- Aantal maal dat een melder, na verzoek van FIU-NL, gegevens corrigeert.
- Aantal maal dat een melder, na verzoek van FIU-NL, gegevens aanvult.
- Mate waarin opsporingsdiensten aangeven dat de verdachte transacties van waarde zijn in de opsporing.

[11] Over de vraag wanneer het nodig is om extra informatie op te vragen, bestaat geen overeenstemming tussen verschillende organisaties in de keten. Er zijn geen criteria en er is discussie over de vraag of het opvragen van extra informatie aan de opsporing voorafgaat (en een taak van FIU-NL is) of tot de opsporing behoort (en onder leiding van het OM moet gebeuren).

7.3 Informatie-uitwisseling tussen FIU-NL en melders

7.3.1 Beschrijving van de activiteit(en)

Instellingen die een ongebruikelijke transactie melden bij FIU-NL, ontvangen een ontvangstbevestiging en daarbij een wettelijke vrijwaring. Dit houdt in dat de instelling niet strafrechtelijk kan worden aangesproken op het melden van de transactie. Dit is overigens alleen van toepassing wanneer de melding te goeder trouw en rechtmatig wordt ingediend.

In het jaarverslag van 2009 geeft FIU-NL aan dat er regelmatig overleg plaatsvindt met vertegenwoordigers van meldende instellingen. Dit overleg is bedoeld om de kwaliteit van de meldingen te verhogen. FIU-NL informeert daarbij de vertegenwoordigers over kenmerken die tot de herkenning van riskante transacties kunnen leiden. Daarnaast vindt er terugkoppeling plaats van FIU-NL naar melders via individueel advies en meldersdagen (voorlichtingsbijeenkomsten).

7.3.2 Beleidsverwachtingen

Informatie-uitwisseling tussen FIU-NL en melders

Ambitie:
FIU-NL moet meldplichtige instellingen stimuleren om te melden. Melders moeten door FIU-NL worden gestimuleerd om zelf op zoek te gaan naar nieuwe redenen om subjectief te melden.

Verwachtingen ten aanzien van betrokken partijen
1. Iedere melder ontvangt binnen enkele dagen na het melden van een ongebruikelijke transactie een ontvangstbevestiging van FIU-NL.
2. FIU-NL dient een nieuwsbrief met geconstateerde typologieën naar meldplichtige instanties te sturen.

Mogelijke indicatoren
- Aantal door FIU-NL verstuurde afloopberichten.

7.4 Fenomeenonderzoek door FIU-NL

7.4.1 Beschrijving van de activiteit(en)

Op basis van de bij haar beschikbare data en kennis is FIU-NL in staat om onderzoek te doen naar nieuwe (of toenemende) witwasfenomenen. Het kan hierbij onder andere gaan om het maken van regioanalyses of het analyseren van informatie over een bepaalde witwaspraktijk, zoals witwassen via vastgoedtransacties. FIU-NL biedt de rapportages over de fenomeenonderzoeken aan de relevante ketenpartners aan. Deze rapportages

hebben de vorm van kennisdocumenten (beschrijving van witwasfenomenen), regionale transactiebeelden (geanonimiseerde informatie over wat zich binnen een bepaalde politieregio afspeelt aan ongebruikelijke transacties en verdachte transacties) en internationale geldstroomrapportages (overzichten van de geldstromen tussen Nederland en een specifiek ander land/specifieke andere landen).

7.4.2 Beleidsverwachtingen

Fenomeenonderzoek door FIU-NL

Ambitie
FIU-NL moet een analytisch kennisinstituut zijn. FIU-NL moet goede analyses maken van de witwasfenomenen die zich voordoen.

Verwachtingen ten aanzien van betrokken partijen
1. FIU-NL maakt periodiek een analyse van de witwasfenomenen die zich voordoen, op basis van de bij haar beschikbare data.
2. FIU-NL draagt op een actieve manier informatie uit naar toezichthouders, meldplichtige instellingen, opsporingsdiensten en het ministerie.

Mogelijke indicatoren
- Aantal analyses van doormeldingen dat FIU-NL uitvoert.
- Aantal uitgevoerde criminaliteitsbeleidanalyses.
- Aantal gemaakte strategische en tactische analyses.
- Mate waarin afnemers van de kennisproducten van FIU-NL aangeven, dat de informatieproducten die vervaardigd worden door FIU-NL aansluiten bij (actuele) wensen, behoeften en als bruikbaar worden beoordeeld door de afnemers.

8 OPSPORING

De opsporing van witwasdelicten kan plaatsvinden naar aanleiding van verdachte transacties die bij opsporingsdiensten binnenkomen (brengzaken) of naar aanleiding van eigen signalen van opsporingsdiensten, bijvoorbeeld vanuit onderzoek naar andere delicten of meldingen vanuit andere partijen (haalzaken). Het OM is verantwoordelijk voor de vervolging van verdachten van witwassen.

Activiteiten die betrekking hebben op de opsporing van witwasdelicten zijn:
- onderzoeken door opsporingsdiensten (paragraaf 8.1);
- informatie-uitwisseling tussen opsporing en OM (paragraaf 8.2).

8.1 Onderzoeken door opsporingsdiensten

8.1.1 Beschrijving van de activiteit(en)

De betrokken opsporingsdiensten zijn de nationale recherche, de FIOD, de Rijksrecherche, de bovenregionale rechercheteams en de 25 regionale politiekorpsen. Opsporingsdiensten kunnen op basis van verdachte transacties een opsporingsonderzoek starten. Ook via andere kanalen kunnen zij aanwijzingen van witwaspraktijken krijgen, bijvoorbeeld via ander opsporingsonderzoek dat zij uitvoeren, door meldingen van burgers of bijvoorbeeld de Belastingdienst in het geval van de FIOD. Het is de bedoeling dat zo veel mogelijk wordt geprobeerd witwasdelicten op te sporen, ook wanneer er in eerste instantie sprake is van andere criminele feiten, zoals drugshandel.

De opsporingsdiensten kunnen vervolgens een bevragingstraject uitvoeren wanneer ze het vermoeden hebben van witwassen. Bij financieel onderzoek of strafrechtelijk financieel onderzoek wordt in principe gebruikgemaakt van dit traject, dat er als volgt uitziet:
1. Inventarisatie verdachte transacties: via BlueView kunnen opsporingsdiensten te allen tijde bekijken of er verdachte transacties in het systeem zijn opgenomen die relevant zijn voor lopende opsporingsonderzoeken.
2. Het opvragen van informatie door middel van een zogeheten LOvJ-sub 2- of sub 3-verzoek: FIU-NL verstrekt informatie uit het register met ongebruikelijke transacties wanneer uit het informatieverzoek een redelijk vermoeden voortvloeit dat een bepaald persoon een misdrijf heeft begaan.
3. Het opvragen van transactie-informatie bij buitenlandse meldpunten: door middel van het indienen van een LOvJ-sub 2- of sub 3-verzoek, kunnen ook buitenlandse meldpunten (FIU's) worden bevraagd.

8.1.2 Beleidsverwachtingen

Onderzoek door opsporingsdiensten (brengzaken)

Ambitie
Verdachte transacties moeten zo veel mogelijk worden gebruikt om opsporingsonderzoeken te initiëren. Van het slim inzetten van opsporings- en vervolgingscapaciteit gaat een preventieve werking uit.

Verwachting ten aanzien van betrokken partijen
1. Elk jaar dient ten minste x procent van de verdachte transacties worden gebruikt in opsporingsonderzoeken.
2. Er dient wat ingezette opsporing- en vervolgingscapaciteit betreft een balans te zijn tussen volume en de verdeling kleine/grote zaken:
   - Het volume dient xxx te zijn om de opsporingskans te tonen.
   - Het aantal grote zaken dient xx te zijn.
3. Er moet een jaarlijkse stijging van x procent zijn van het aantal witwaszaken/veroordelingen (rekening houdend met type zaken).

(In interviews is aangegeven dat dit type verwachtingen aan de orde is; de precieze invulling met normen kon niet worden gegeven).

Onderzoek door opsporingsdiensten (haalzaken)

Ambitie
Elke opsporingsorganisatie moet zijn ingericht om financieel rechercheren toe te passen.

Verwachting ten aanzien van betrokken partijen
1. Bij de verschillende opsporingsinstanties (in het bijzonder de politie) moet in opleidingen en trainingen voor een brede doelgroep aandacht worden geschonken aan het herkennen van signalen die op witwassen kunnen duiden.
2. Elke opsporingsorganisatie dient te beschikken over gespecialiseerde financieel rechercheurs die capabel zijn om de binnengekomen signalen op een adequate manier te rechercheren. Een concrete verwachting over gewenste capaciteit wordt vooralsnog niet benoemd.
3. In alle substantiële opsporingsonderzoeken naar zware of georganiseerde misdaad wordt (ook) financieel onderzoek uitgevoerd.

Mogelijke indicatoren
- Aantal zaken dat de opsporingsdiensten (regiokorpsen, bovenregionale recherche, DNR, FIOD-ECD) zelf hebben opgespoord.
- Aard (artikelnummer) van de zaken die de regiokorpsen zelf hebben opgespoord.
- Aard (artikelnummer) van de zaken die de bovenregionale recherche zelf heeft opgespoord.
- Aard (artikelnummer) van de zaken die de DNR zelf heeft opgespoord.
- Aard (artikelnummer) van de zaken die de FIOD-ECD zelf heeft opgespoord.
- (Financiële) omvang van de zaken die de regiokorpsen zelf hebben opgespoord.
- (Financiële) omvang van de zaken die de bovenregionale recherche zelf heeft opgespoord.
- (Financiële) omvang van de zaken die de DNR zelf heeft opgespoord.
- (Financiële) omvang van de zaken die de FIOD-ECD zelf heeft opgespoord.

8.2 Informatie-uitwisseling tussen opsporing en OM

8.2.1 Beschrijving van de activiteit(en)

De opsporingsdiensten versturen een proces-verbaal wanneer zij strafbare feiten hebben geconstateerd. Het is de bedoeling dat ze door het OM op de hoogte worden gehouden van de afloop van de zaak wanneer deze bijvoorbeeld wordt geseponeerd. Tevens moet een afloopbericht verzonden worden aan de verantwoordelijke voor de verwerking van politiegegevens als sprake is van:

- ten onrechte als verdachte vermeld;
- onrechtmatig verkregen bewijs;
- rechtmatige geweldsaanwending;
- vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging;
- ingeval er een aanzienlijke discrepantie bestaat tussen het feit waarvoor proces-verbaal is opgemaakt en het feit waarvoor betrokkene uiteindelijk is veroordeeld.

Daarnaast melden opsporingsdiensten nieuwe fenomenen met betrekking tot witwassen bij de ‘LOvJ inzake witwassen’.

Zoals eerder vermeld is er een bijzondere bevoegdheid voor de LOvJ. Hij of zij kan een zogenaamd LOvJ-verzoek indienen. Dit is een verzoek om opsporingsdata te matchen met de ongebruikelijke transactiedata. Bij een match ontvangt de LOvJ de transactie-informatie en worden de betreffende transacties verdacht verklaard en in de registratie van verdachte transacties opgenomen. Opsporingsdiensten kunnen ook zelf zaken raadplegen in deze database met verdachte transacties. De ongebruikelijke transacties zijn echter niet toegankelijk voor de opsporingsdiensten.

8.2.2 Beleidsverwachtingen

Informatie-uitwisseling tussen opsporing en OM

Ambitie
- Geen ambitie opgesteld -

Verwachting ten aanzien van betrokken partijen
1. Opsporingsdiensten melden nieuwe witwasfenomenen bij de LOvJ inzake witwassen.
2. Het OM stuurt een afloopbericht naar opsporingsdiensten.

9 SAMENWERKING, AFSTEMMING EN REGIE

Zoals binnen elk beleidsveld dient er op operationeel, tactisch en strategisch niveau sprake te zijn van samenwerking, afstemming en regie. Binnen het beleidsveld van de witwasbestrijding onderscheiden we:

- aansturing van de keten (paragraaf 9.1);
- de informatiepositie van departementen (paragraaf 9.2);
- onderzoek naar risico's, instrumenten en fenomenen (paragraaf 9.3);
- samenwerkingsverbanden (paragraaf 9.4).

9.1 Aansturing van de keten

9.1.1 Beschrijving van de activiteit(en)

Er zijn twee departementen verantwoordelijk voor het antiwitwasbeleid: het ministerie van Financiën en het ministerie van VenJ.[12] De minister van Financiën is verantwoordelijk voor de integriteit van de financiële markten en de minister van VenJ voor de rechtshandhaving.

De regievoering van de ministeries vindt op strategisch niveau plaats. Het gaat daarmee in principe om regie op bestuurlijk niveau waarbij de grote lijnen van het beleid worden vastgelegd, de centrale doelstellingen worden geformuleerd, de samenwerking tussen de bij de uitvoering van het beleid betrokken partijen wordt geformuleerd, besloten wordt over de globale inzet van menskracht en middelen, de voortgang van het beleid wordt gemonitord en de evaluatie van de resultaten wordt vertaald naar nieuw beleid.

[12] Op het moment dat dit onderzoek startte waren nog drie ministeries betrokken bij het antiwitwasbeleid, te weten het ministerie van Justitie, het ministerie van Financiën en het ministerie van BZK. Met het aantreden van kabinet-Rutte I op 14 oktober 2010 is de departementale verantwoordelijkheid voor de opsporingsdiensten verschoven van het ministerie van BZK naar het ministerie van VenJ (voorheen: ministerie van Justitie). Zodoende zijn sinds die tijd twee in plaats van drie departementen betrokken bij het antiwitwasbeleid.

9.1.2 Beleidsverwachtingen

Aansturing van de keten

Ambitie
De departementen dienen in onderlinge afstemming te bepalen wat de bedoeling is van het beleid. Aansturing van de keten dient vervolgens te geschieden door de verwachtingen te expliciteren. Vrijheid bij het uitvoeren van activiteiten is daarbij van belang.

Verwachting ten aanzien van betrokken partijen
1. Eens per vier jaar dienen de departementen in samenspraak met de uitvoerders de prioriteiten te bepalen. Verwachtingen vanuit de departementen worden daarbij geëxpliciteerd.
2. De departementen voeren nadrukkelijk gezamenlijk de regie. Zij expliciteren daarom in overleg eenduidige verwachtingen richting de uitvoerders.
3. Eens per half jaar dienen de departementen en uitvoerders na te gaan in hoeverre de uitvoering volgens de gewenste koers is. Daarbij zijn niet zo zeer aantallen, als wel het verhaal achter de cijfers van belang.

Mogelijke indicatoren
- Aantal maal overleg tussen ministeries en verschillende actoren over taakafbakening, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Formulering visie op het antiwitwasbeleid.
- Formulering doelen in het beleid.
- Formulering taken en verantwoordelijkheden van verschillende partners op papier.
- Monitoring prestaties van actoren.
- Bijstelling beleid naar aanleiding van de monitoring.

9.2 Informatiepositie van departementen

9.2.1 Beschrijving van de activiteit(en)

Om adequaat beleid te ontwikkelen en betrokken partijen aan te sturen is het noodzakelijk dat de departementen een goede informatiepositie waarborgen.

9.2.2 Beleidsverwachtingen

Informatiepositie van departementen

Ambitie
De departementen moeten weten waar de grootste risico's zitten en wat er speelt in de keten. Zij dienen overzicht te hebben over waar de verschillende betrokken partijen zich op richten, waar hun prioriteiten liggen en welke capaciteit zij daarvoor inzetten. Daarnaast moeten de departementen op de hoogte zijn van eventuele knelpunten die zich in de uitvoering voordoen.

Verwachting ten aanzien van betrokken partijen
1. Departementen zorgen ervoor dat zij periodiek worden geïnformeerd over activiteiten, prioriteiten en de ingezette capaciteit van de relevante spelers binnen het beleidsveld.
2. Departementen moeten ervoor zorgen dat zij eventuele knelpunten in de uitvoering signaleren.

Mogelijke indicatoren
- Aantal maal overleg tussen ministerie van VenJ en ministerie van Financiën in het kader van strategische netwerkregie.
- Partners informeren in het antiwitwasbeleid departementen periodiek en tijdig over hun activiteiten en de resultaten die daarmee zijn behaald.

9.3 Onderzoek naar risico's, instrumenten en fenomenen

9.3.1 Beschrijving van de activiteit(en)

Een activiteit die hoort tot de taakomschrijving van verschillende organisaties is het doen van onderzoek naar witwassen. Op deze manier wordt er kennis verkregen over bijvoorbeeld nieuwe witwasmethoden. Deze informatie moet vervolgens worden gedeeld met andere betrokkenen in het netwerk. Het gaat hierbij onder andere om het maken van regioanalyses of het uitzoeken van informatie over een bepaalde witwaspraktijk, zoals witwassen via vastgoedtransacties. Bovendien kunnen er instrumenten (een aanpak) worden ontwikkeld om een witwaspraktijk effectief in beeld te brengen.

De kennis over vervolgen en ontnemen die bij de verschillende partijen aanwezig is, moet worden verspreid binnen de verschillende parketten. De LOvJ is aanspreekpunt voor de parketten en is op de hoogte van de onderzoeksvoorstellen van de diverse parketten. Het BOOM is belast met het ontnemen van criminele winsten en deelt deze kennis met de opsporingsdiensten.

9.3.2 Beleidsverwachtingen

Onderzoek naar risico's, instrumenten en fenomenen

Ambitie
Het in kaart brengen van risico's, instrumenten en witwasfenomenen moet een gezamenlijke inspanning zijn, gebaseerd op een gezamenlijke visie. Alle partijen (toezichthouders, departementen, FIU-NL, opsporing en vervolging) moeten hierbij betrokken zijn.

Verwachting ten aanzien van betrokken partijen
Eens per jaar moet gezamenlijk (zie partijen hierboven) en vanuit een gezamenlijke visie worden bepaald waar nader onderzoek op moet worden gericht, wie het onderzoek uitvoert en hoe het wordt geborgd.[13]

9.4 Samenwerking(sverbanden)

9.4.1 Beschrijving van de activiteit(en)

Een belangrijk samenwerkingsverband voor het uitwisselen van informatie en kennis is het Financieel Expertise Centrum (FEC). Dit is een samenwerkingsverband waarbinnen de AFM, de politie, de FIOD, de Belastingdienst, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), DNB en het OM actief zijn. De missie van het FEC is de onderlinge samenwerking tussen de partners te coördineren en te vergroten door het uitwisselen van informatie en het delen van inzicht, kennis en vaardigheden.

[13] De hier geformuleerde ambitie gaat over specifiek onderzoek naar fenomenen, instrumenten en risico's. Dit is niet hetzelfde als de verwachtingen (geformuleerd in 9.1.2 en 9.2.2) over de uitwisseling van kennis tussen ketenorganisaties en departementen. Natuurlijk kunnen ideeën voor fenomeenonderzoek wel voortkomen uit de kennisuitwisseling.

9.4.2 Beleidsverwachtingen

Samenwerking(sverbanden)

Ambitie
Betrokken partijen moeten van elkaar weten waar zij mee bezig zijn en stemmen waar nodig activiteiten op elkaar af. Daarmee moet voorkomen worden dat er dubbel werk of tegengesteld werk wordt verricht.

Binnen het FEC moet de onderlinge samenwerking tussen de partners worden gecoördineerd en vergroot door het uitwisselen van informatie en het delen van inzicht, kennis en vaardigheden.

Verwachting ten aanzien van betrokken partijen
1. Binnen het FEC moeten signalen over risico's, trends en vaardigheden worden besproken.
2. Deze informatie moet worden gebundeld, verspreid en geborgd binnen de uitvoering van de relevante partijen.

Mogelijke indicatoren
- Aantal periodieke adviezen lokaal bestuur over verwevenheid onder- en bovenwereld.
- Aantal periodieke adviezen over concrete interventiestrategieën in concrete casussen.

DEEL III LESSEN EN MOGELIJKE VERVOLGSTAPPEN

10 LESSEN EN MOGELIJKE VERVOLGSTAPPEN

10.1 Lessen en ervaringen

10.1.1 Indicatoren voor antiwitwasbeleid

Sinds 1994 wordt er in Nederland beleid tegen witwassen gevoerd. Het beleid staat mede onder invloed van internationaal beleid en internationale afspraken in FATF-verband. Er zijn verschillende departementen betrokken. Voor de uitvoering wordt een beroep gedaan op bestaande organisaties, die in het kader van het beleid ter bestrijding van witwassen naast hun bestaande taken nieuwe taken hebben gekregen, bijvoorbeeld in het toezicht of de opsporing. Alleen FIU-NL is een (nieuwe) organisatie die zich uitsluitend op het bestrijden van witwassen richt. Door de organisaties wordt een groot aantal activiteiten met verschillende doelstellingen uitgevoerd. In deze veelvormigheid is het voeren van regie niet eenvoudig. In diverse onderzoeken is vastgesteld dat de uitvoering gebreken vertoont en dat de aansturing van de keten vanuit een verbeterde regiefunctie wenselijk is.[14]

De beleidsmonitor bestrijding witwassen moet helpen om informatie over de uitvoering te bundelen, waarmee de regiefunctie versterkt zou kunnen worden. In de voorgaande hoofdstukken is een groot aantal mogelijke indicatoren opgesomd, die uit de literatuur en uit de interviews met vertegenwoordigers van organisaties in de keten zijn afgeleid en die onderdeel van de beleids-monitor bestrijding witwassen kunnen zijn. Er zijn kwalitatieve indicatoren onderscheiden, zoals ‘de mate waarin de toezichtstrategie gebaseerd is op actuele risico’s van en in bepaalde beroepsgroepen’ (activiteit WWFT-toezicht) en kwantitatieve indicatoren, zoals ‘het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties per sector en onderscheiden naar objectief/subjectief’ (activiteit melden van ongebruikelijke transacties). Daarnaast zijn vanuit het perspectief van de beleidsmakers ambities en verwachtingen voor verschillende onderdelen van het beleid benoemd. Door vanuit de ambities en verwachtingen een analyse van de indicatoren te maken, zou een keuze gemaakt kunnen worden voor de meest relevante indicatoren die het best aansluiten bij de doelen van het beleid en bij de wijze waarop de doelen bereikt zouden moeten worden. Van belang is dat de indicatoren als prestatie-indicatoren kunnen worden gedefinieerd, wat wil zeggen dat ze betrekking

[14] Zie W. Faber en A.A.A. van Nunen (2004). *Uit onverdachte bron: evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties*. Den Haag: WODC; M. Faure, H. Nelen en N. Philipsen (2009). *Evaluatie tuchtrechtelijke handhaving Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme en haar voorlopers*. Maastricht: Universiteit van Maastricht (Metro); Algemene Rekenkamer (2008). *Bestrijding witwassen en terrorismefinanciering*. TK 2007-2008, 31 477, nr. 2.

hebben op de relevante prestaties van de organisaties in de keten. De bedoeling hiervan is dat ze sturingsinformatie bieden waarmee de verantwoordelijke departementen de regie over de keten kunnen versterken. De departementen kunnen op grond van de informatie zien waar prestaties achterblijven of voorlopen op beleidsdoelstellingen. Ook kunnen ze prestaties van verschillende organisaties vergelijken, zodat de departementen kunnen bevorderen dat organisaties hun prestaties verbeteren door te leren van andere, beter presterende organisaties.

Het onderzoek heeft echter niet geleid tot een goede aansluiting tussen enerzijds ambities en verwachtingen en anderzijds (een selectie van) bruikbare indicatoren. Er zijn drie centrale problemen:

1. De kwalitatieve indicatoren hebben te weinig toegevoegde waarde (voor de beleidsmakers). Beleidsmakers zijn al bekend met de kwalitatieve informatie die aangeeft welke activiteiten de organisaties in de keten verrichten, op welke manier zij dat doen en hoe de kwaliteit daarvan op basis van eerder onderzoek kan worden beoordeeld. Omdat al deze informatie al bekend is, levert het (opnieuw) presenteren met behulp van de onderscheiden indicatoren weinig sturingsinformatie op.

2. De kwantitatieve indicatoren zeggen te weinig over de kwaliteit van de bestrijding van witwassen. Dit probleem speelt met name bij de indicatoren die zijn gebaseerd op aantallen (of de verhoudingen daartussen). Dat er in een jaar bijvoorbeeld x opsporingsonderzoeken zijn uitgevoerd, y procent van de ongebruikelijke transacties zijn opgewerkt tot verdachte transacties of z geldtransactiekantoren op uitvoering van de WWFT zijn gecontroleerd, zegt weinig over prestaties. Vrijwel alle kwantitatieve indicatoren zijn output-indicatoren (die iets zeggen over de productie van de keten), terwijl er eigenlijk behoefte is aan outcome-indicatoren (die iets zeggen over effecten) of tenminste indicatoren die inzichtelijk maken hoe de output bijdraagt aan een outcome van het beleid. Het is daarnaast niet duidelijk welke normen gehanteerd moeten worden bij de kwantitatieve indicatoren (wanneer ben je tevreden over het beleid?). Dit is een probleem dat vaker speelt bij beleid met een preventief karakter, waarbij het beleidsprobleem (in dit geval witwassen en de bestrijding ervan) moeilijk meetbaar is. We kunnen niet gemakkelijk meten of witwassen teruggedrongen wordt. Het is in een aantal opzichten wel te meten welke prestaties organisaties in de keten leveren, maar we weten vaak niet hoe deze geïnterpreteerd moeten worden. Een toename van het aantal verdachte transacties kan gezien worden als gunstig (betere analyses, waardoor meer transacties als verdacht worden aangemerkt) of als ongunstig (meer verdachte transacties als gevolg van meer omvangrijke witwasactiviteiten in de samenleving). Bij veel van de kwantitatieve indicatoren is het daardoor moeilijk om een norm te stellen voor een toestand (‘we streven naar x verdachte transacties’), en dat geldt ook voor een norm voor een ontwikkeling (‘we streven naar een daling van

het aantal verdachte transacties' of 'we streven naar een stijging van het aantal verdachte transacties'). Dit probleem van normstelling speelt op veel deelterreinen en zorgt ervoor dat veel indicatoren niet goed bruikbaar zijn als prestatie-indicator.

3. Verschillende relevante kwantitatieve indicatoren zijn niet of alleen met een (te) grote inspanning meetbaar. De ambitie dat het cliëntenonderzoek een preventieve functie zou moeten hebben, leidt bijvoorbeeld tot de formulering van de verwachting dat cliënten daadwerkelijk ervaren dat hun identiteit wordt gecontroleerd en dat WWFT-plichtigen daadwerkelijk op de hoogte zijn van de eisen die gesteld worden aan het cliëntenonderzoek. Dergelijke verwachtingen zijn echter alleen met een omvangrijke dataverzameling te meten. Zo zijn er ook outputindicatoren te benoemen die bijvoorbeeld het werk van FIU-NL (artikel 17-bevragingen) of het OM (aantal zaken) in beeld kunnen brengen maar door het ontbreken van (betrouwbare) registraties in ieder geval nu niet meetbaar zijn.

10.1.2 Prestatie-indicatoren en beleidsdoelstellingen

Van de drie centrale problemen uit de vorige paragraaf geldt dat het eerste (de beperkte toegevoegde waarde van kwalitatieve indicatoren) vooral op het centrale niveau van de betrokken departementen is benoemd. De andere twee centrale problemen zijn zowel op het centrale niveau als op het decentrale niveau van de uitvoeringsorganisaties in de keten naar voren gekomen.

In de interviews met vertegenwoordigers van de uitvoerende organisaties is gezocht naar manieren om hun prestaties op een relevante manier in beeld te brengen ten behoeve van de effectiviteit van het beleid. Op dit moment produceren zij informatie die vanuit hun eigen activiteiten en invalshoeken nuttig of zinvol wordt geacht. Zij willen dit wel bijsturen, maar vragen om richtlijnen op het niveau van de keten, dus om richtlijnen vanuit de departementen die de regie voeren.

Op het centrale niveau geldt juist dat de beleidsmakers, in het zeer brede terrein van de witwasbestrijding met een groot aantal betrokken organisaties en een onoverzichtelijke hoeveelheid activiteiten (zie bijvoorbeeld het indicatieve overzicht in bijlage 2), behoefte hebben aan meer informatie om richtlijnen voor de informatieproductie (en dus prestatie-indicatoren) te kunnen ontwikkelen.

Anders gesteld: ketenorganisaties passen hun activiteiten en hun informatievoorziening alleen aan op grond van nieuwe inzichten of richtlijnen over de gewenste prestaties en beleidsmakers kunnen de prestaties alleen beter definiëren (en dus sturen) als zij meer en beter bruikbare informatie uit het veld ontvangen. Deze wederzijdse afhankelijkheid zorgt ervoor dat partijen op elkaar wachten en leidt, vanuit het perspectief van het onderzoeksmatig

definiëren van prestatie-indicatoren voor een beleidsmonitor witwassen, tot een probleem dat als een vicieuze cirkel kan worden aangemerkt.

10.1.3 Ambities en verwachtingen

In ons onderzoek is naar voren gekomen dat er op verschillende onderdelen een discrepantie is tussen ambities en verwachtingen vanuit het beleid en de actuele taxatie door de gesprekspartners bij uitvoerende organisaties. Dit beeld is gebaseerd op (elkaar soms tegensprekende) uitspraken van individuele respondenten, waardoor het niet per se representatief is. Zelf komen we op basis van de interviews tot het volgende beeld voor de onderscheiden onderdelen van het beleidsterrein (preventie, meldketen, opsporing, regie).

Preventie
De ambitie voor preventie is dat meldplichtige beroepsgroepen, onder andere door actieve voorlichting, goed op de hoogte zijn van hun verplichtingen, dat zij het cliëntenonderzoek altijd uitvoeren en dat hierop door toezichthouders goed en risicogeoriënteerd toezicht wordt uitgeoefend.

De actuele taxatie is dat het cliëntenonderzoek bij een belangrijk deel van de meldplichtige beroepsgroepen goed wordt uitgevoerd, maar dat dit bij enkele sectoren achterblijft. Ketenorganisaties melden problemen bij het toezicht, die terug te voeren zijn op bevoegdheden (opsporingsbevoegdheden kunnen niet voor toezicht worden aangewend), capaciteit (er is niet voldoende capaciteit voor dekkend toezicht) en informatie (er ontbreekt opsporingsinformatie, die richting zou kunnen geven aan risicogeoriënteerd toezicht). De rol van beroepsorganisaties is cruciaal: zij zijn nodig om de effectiviteit van het toezicht (en ook de bijbehorende sanctionering) te vergroten. Naarmate de financiële sector zelf beter is ingericht om de wet actief uit te voeren, kan het toezicht zich beter richten op witte en grijze gebieden: het themagerichte toezicht. Op dit punt is (onderlinge) afstemming, informatie en regie nodig.

Meldketen
De ambitie voor de meldketen is dat de beroepsgroepen zo veel mogelijk worden gestimuleerd om ongebruikelijke transacties te melden, volgens de objectieve criteria, maar zeker ook de transacties die in hun eigen ogen (subjectief) ongebruikelijk (en mogelijk verdacht) zijn. De meldingen moeten na analyse tot verdachte transacties leiden die bijdragen aan het opsporen van witwassen. FIU-NL moet haar informatiepositie door analyses en fenomeenonderzoeken verbeteren en daarmee een spin in het web zijn, die ketenpartners actief van kennis voorziet.

De actuele taxatie is dat de meldketen weliswaar functioneert, maar dat onduidelijk is welke bijdrage de meldketen aan de preventie van witwassen en de versterking van de opsporing levert. Het is onbekend hoe vaak verdachte transacties aan de basis staan van een opsporingsonderzoek; de opvatting

van organisaties in de keten is dat dit niet vaak het geval is. Wel wordt informatie over verdachte transacties benut om lopende onderzoeken te versterken. Zo kunnen vele tientallen of honderden verdachte transacties in één onderzoek gebruikt worden. Het wordt vrijwel ondoenlijk geacht om dit te registreren, zodat onbekend is in hoeverre de verdachte transacties aan de opsporing bijdragen. Inzichten bij verschillende organisaties in de keten maken duidelijk dat het wenselijk is om de kennisdeling te versterken, omdat deze op dit moment nog niet genoeg uit de verf komt en FIU-NL op dit moment nog niet de centrale plaats als hét kenniscentrum voor de keten heeft verworven. Hierbij wordt onder andere gewezen op de kwaliteit van de informatie (ketenpartners willen méér weten dan FIU-NL levert), de capaciteit bij FIU-NL (er is te weinig tijd om navraag bij melders te doen), de interpretatie van de bevoegdheden van FIU-NL (welke navraag behoort tot de taken van FIU-NL en welke navraag maakt deel uit van opsporingsonderzoeken?) en de samenwerking en afstemming binnen de keten als geheel.

Opsporing
De ambitie voor de opsporing is dat verdachte transacties zo veel mogelijk gebruikt worden voor opsporingsonderzoeken naar witwassen, dat opsporingsinstanties over voldoende capaciteit voor financieel rechercheren beschikken en dat de capaciteit zo effectief mogelijk wordt ingezet.

De actuele taxatie van de ketenpartners is dat de verdachte transacties een rol spelen in opsporingsonderzoeken, maar lang niet altijd bij het initiatief tot de onderzoeken. De taakverdeling tussen de partners kan nog verder uitgewerkt worden, zodat de beschikbare capaciteit, in overeenstemming met de prioriteiten, optimaal benut kan worden. Op dit punt is het de vraag wie hierbij het voortouw moet nemen.

Samenwerking, afstemming en regie
Rond het vierde thema, de samenwerking, afstemming en regie, is de ambitie dat er op het centrale beleidsniveau een goede informatiepositie is over de ontwikkelingen, de criminaliteitsbeelden en -risico's, de knelpunten, en de opsporingscapaciteit voor witwassen. Op basis daarvan moet een (gezamenlijk gedragen) visie worden ontwikkeld, die tot prioriteiten en tot een kader voor taakverdeling, coördinatie en informatie-uitwisseling in de keten kan leiden. Deze ambitie wordt door organisaties in de keten ondersteund.

De actuele taxatie is dat de gewenste situatie nog niet bereikt is. Dit werkt aan twee kanten. Op het decentrale niveau geven toezichthouders en handhavers vanuit hun eigen inzicht vorm aan hun activiteiten. Zij rapporteren daarover in jaarverslagen en andere berichten. Op het centrale niveau is de beschikbare informatie niet toereikend om tot een goed beeld van de uitvoering te komen. Verbetering van deze situatie vraagt vanuit het perspectief van de beleids-makers om een preciezer beeld van wat er feitelijk in de handhavingsketen gebeurt. Om gegevens ten behoeve van dit precieze beeld te kunnen leveren,

vragen de organisaties in de keten om een visie van de beleidsmakers op de gewenste activiteiten en prestaties.

De discrepantie tussen verwachtingen en ambities enerzijds en de actuele taxaties anderzijds suggereren dat er duidelijk ruimte is voor verbetering van de samenhang in de uitvoering, en daarmee waarschijnlijk ook voor de effectiviteit van het beleid. Sturing is dus belangrijk. Echter: als het nu nog niet mogelijk is om relevante prestaties op decentraal niveau of op centraal niveau te benoemen, zijn prestatie-indicatoren een brug te ver. Dat betekent dat het nu nog niet mogelijk is om prestatie-indicatoren te kiezen die aan de behoefte van beleidsmakers voldoen. Ook een beleidsmonitor met prestatie-indicatoren kan dan nog niet worden ontwikkeld.

10.1.4 Aandachtspunten

Gezien het verloop van het onderzoek en het de ervaringen die daarbij zijn opgedaan, formuleren we de volgende aandachtspunten die van nut kunnen zijn bij verdere pogingen om tot een beleidsmonitor bestrijding witwassen te komen:

1. Het beleidsterrein is breed, met verschillende deelterreinen waarop ook verschillende organisaties actief zijn. Voor de beleidsmonitor is ordening in deelterreinen nodig om overzicht te krijgen. De ordening in preventie; meldketen; opsporing; en samenwerking, afstemming en regie zoals in dit rapport wordt daarvoor bruikbaar geacht.
2. Uitvoerende organisaties voeren taken in het kader van de bestrijding van witwassen uit naast hun andere taken. De organisaties zijn geneigd hun taken in het kader van het witwasbeleid vanuit hun bredere takenpakket te bezien en niet in de eerste plaats vanuit het bredere witwasbeleid. Het is daarom lastiger om informatie op het niveau van de keten te verzamelen en te presenteren (bijvoorbeeld stroomcijfers) dan informatie op het niveau van afzonderlijke organisaties.
3. Het is niet vruchtbaar om bij de uitvoerende organisaties te rade te gaan om bruikbare prestatie-indicatoren te formuleren. Zij verwijzen daarvoor naar de regievoerende departementen.
4. Het ontwikkelen van prestatie-indicatoren vereist de aanwezigheid van beleidsdoelen die in voldoende mate geoperationaliseerd of operationaliseerbaar zijn. Op dit moment is dat op centraal niveau niet het geval. Het alsnog formuleren van de doelen is een intensief en tijdrovend proces.
5. Sommige gegevens die nodig zijn, worden op dit moment niet geregistreerd en voor sommige gegevens zijn flinke aanvullende inspanningen nodig om ze periodiek te verzamelen. Met name rond de vraag in hoeverre de inspanningen in de meldketen effectief zijn, zijn er registratie- en meetproblemen. Het groeimodel van de monitor is dus belangrijk: lang niet alle (benodigde) gegevens zijn op korte termijn beschikbaar.

6. Noodzakelijkerwijs is sommige informatie geheim, bijvoorbeeld informatie over de wijze waarop risicogericht toezicht wordt ingericht of de manier van analyseren van transacties. Informatie hierover komt dus niet gemakkelijk beschikbaar, hoewel er wel een informatiebehoefte is bij beleidsmakers om inzicht te hebben in effectieve en efficiënte vormen van handhaving.

10.2 Onderzochte alternatieven

In het onderzoek is lang gezocht naar manieren om aan het door de onderzoekers beleefde probleem van een vicieuze cirkel (uitvoerende organisaties vragen om richtlijnen en sturing door departementen; departementen hebben meer informatie van uitvoerende organisaties nodig) te ontkomen. Daarbij is een terugkerend probleem het ontbreken van geoperationaliseerde doelen voor het beleid ter bestrijding van witwassen geweest. Er zijn wel twee metadoelstellingen, namelijk het beschermen van de integriteit van het financiële stelsel en het voorkomen dat misdaad loont. Deze metadoelstellingen zijn als missie te beschouwen en bieden een vertrekpunt voor het formuleren van doelen. De beleidsmonitor zou ertoe moeten leiden dat er meer concrete en specifieke doelen gekozen zouden kunnen worden op basis van de sturingsinformatie die voor de prestatie-indicatoren wordt verzameld en gerapporteerd. De beleidsmonitor zou dus niet alleen sturingsinformatie moeten leveren, maar ook kennis die gebruikt zou kunnen worden bij het vaststellen van doelen.

Het ontbreken van geoperationaliseerde beleidsdoelen maakt dat een gebruikelijke manier van het afleiden van prestatie-indicatoren vanuit dergelijke beleidsdoelen problematisch is. Als prestatie-indicatoren niet goed met beleidsdoelen verbonden kunnen worden, is de relatie met het beleid zwak en dreigt sturing op verkeerde indicatoren, met maatschappelijke schade als gevolg.

De situatie dat er geen expliciete beleidsdoelen bestaan, komt vaker voor. Voor de monitoring zijn er dan verschillende alternatieven.

Een eerste reactie op het ontbreken van strategische en operationele beleidsdoelen is een poging geweest om zelf een beleidstheorie van (onderdelen van) de handhavingsketen te identificeren, om daarmee tevens een beeld te krijgen van wenselijke strategische en operationele doelen. Dit leidde op sommige onderdelen wel, maar op ander niet tot een voldoende eenduidig beeld van de reikwijdte en de betekenis voor prestaties, prestatie-indicatoren en normen. In een latere fase van het onderzoek is getracht om in een dialoog met beleidsmakers meer helderheid te krijgen over de doelen, indicatoren en normen. Er is een groepsgesprek georganiseerd met beleidsmakers van de meest direct betrokken departementen, voorbereid door interviews met vertegenwoordigers van verschillende organisaties in de keten.

Dit groepsgesprek heeft niet geleid tot een voldoende scherpe formulering van strategische en operationele doelen en prestaties.

Een tweede reactie op het ontbreken van beleidsdoelen was het teruggrijpen op een pragmatische keuze van prestatie-indicatoren, gebaseerd op een niet-beleidsinhoudelijk gestuurde ordening van activiteiten die in het kader van de bestrijding van witwassen plaatsvinden. Dit is in het onderzoek op verschillende manieren geprobeerd, maar ook dit heeft niet tot het gewenste resultaat geleid. Een belangrijk argument tegen de op deze wijze gepresenteerde informatie is dat deze uit het oogpunt van monitoring onvoldoende meerwaarde heeft boven reeds bestaande jaarverslagen en rapportages. Daarnaast geldt dat er op deze wijze geen heldere afbakening van het veld kon worden gevormd en onduidelijk blijft in hoeverre (prestaties van) nieuwe organisaties en samenwerkingsvormen in relatie staan tot beleidsdoelen. Met andere woorden: het werd niet duidelijk welke activiteiten echt belangrijk zijn om beleidsdoelen te realiseren en wat de gewenste prestaties zijn.

Een derde reactie op het ontbreken van centrale beleidsdoelen is het zoeken naar decentrale beleidsdoelen geweest: beleidsdoelen van organisaties in de handhavingsketen, die mogelijk in prestatie-indicatoren vertaald zouden kunnen worden. Hier doet zich een principal-agentsituatie voor. Organisaties belast met taken in de handhavingsketen voeren deze taken doorgaans uit naast andere taken en hebben een eigen formulering van doelen en gewenste prestaties, die niet per se afgestemd is op (veronderstelde) doelen van het beleid. Ook zijn er organisaties die geen eigen doelen en prestaties definiëren, omdat zij vinden dat die alleen kunnen worden afgeleid van centrale beleidsdoelen. Een beleidsmonitor baseren op doelen en prestaties van deze organisaties (voor zover geformuleerd) brengt het risico van de performance-paradox met zich mee: de beleidsmonitor is dan weinig kritisch en brengt evenmin meerwaarde boven bestaande gegevens uit jaarverslagen en rapportages.

10.3 Mogelijke vervolgstappen

Eerder hebben we geconstateerd dat er behoefte is aan richting en sturing in het beleid ter bestrijding van witwassen. De beleidsmakers hebben hiervoor meer informatie nodig. We stellen vast dat het niet mogelijk is om door empirisch onderzoek in het veld tot een bruikbare beleidsmonitor met prestatie-indicatoren te komen die in de behoefte van de beleidsmakers bij de departementen voorziet. De vraag is welke vervolgstappen gezet kunnen worden om toch tot een bruikbare monitor te komen.
We benoemen vier denkrichtingen:

- een ‘platte’ monitor;
- terug naar het begin: situationele preventie;

- loskoppelen prestatie-indicatoren en beleid;
- groeimodel naar prestatie-indicatoren.

10.3.1 Een platte monitor

Kiezen voor een ‘platte’, beleidsarme monitor betekent afstand nemen van prestatie-indicatoren en een stap terug zetten naar een beschrijvende en pragmatische monitor. Daarin worden gegevens over de uitvoering van het beleid ter bestrijding van witwassen gepresenteerd zonder de pretentie van een directe relevantie voor sturing.

Het belangrijkste voordeel is:
- de uitvoerbaarheid.

Nadelen zijn:
- Een platte monitor past niet bij de behoefte van de verantwoordelijke departementen.
- Een platte monitor komt slechts ten dele verder dan gegevens die nu al in jaarverslagen van verschillende organisaties in de keten zijn opgenomen. Er is dus weinig meerwaarde.
- De relevantie voor sturing is niet evident.

10.3.2 Terug naar het begin: situationele preventie

In de eerste fase van het onderzoek zijn drie invalshoeken voor de monitor afgewogen. De invalshoek van de situationele preventie kreeg zeker positieve ontvangst bij de departementen. De kern is dat de activiteiten in brede zin worden geïnventariseerd en geordend vanuit het perspectief dat ze gezamenlijk bijdragen aan het bemoeilijken van witwassen. Dit is zinvol als het beleid erop uit is om de drempels voor witwassen op allerlei manieren te verhogen. De invalshoek van de situationele preventie maakt zichtbaar waar het zwaartepunt van het beleid ligt en nodigt uit tot het formuleren van ideeën om de preventie van witwassen te intensiveren. Een beleidsmonitor op basis van de situationele preventie is pragmatischer van opzet dan een monitor met prestatie-indicatoren en het ontbreken van duidelijke beleidsdoelen is geen groot bezwaar.

Voordelen zijn:
- Een monitor op basis van de situationele preventie past in een benadering gericht op versterking en intensivering van het beleid.
- Een dergelijke monitor behoeft geen duidelijke beleidsdoelen, anders dan ‘het maximaal tegengaan van witwassen’.

Nadelen zijn:

- Het is onduidelijk hoe een beleidsmonitor witwassen op basis van de situationele preventie kan bijdragen aan versterking van de regie op de keten.
- Het is onduidelijk of een dergelijke monitor bijdraagt aan een helder overzicht over het beleidsterrein, aangezien de nadruk ligt op het (verder) invullen van het terrein.

10.3.3 Loskoppelen prestatie-indicatoren en beleid

Vasthouden aan het uitgangspunt van prestatie-indicatoren kan alleen als beleidsprestaties kunnen worden benoemd. Dat is in het huidige onderzoek niet goed gelukt. Een alternatief, dat in de begeleidingscommissie impliciet en expliciet aan de orde is gekomen, is dat gewenste prestaties door onderzoekers worden benoemd op basis van materiekennis. De beleidsmonitor zou dan alsnog zoals bedoeld kunnen worden opgezet en ingevuld met gegevens over prestaties.

Het belangrijkste voordeel is:

- Het moeizame proces van het formuleren van beleidsdoelen wordt vereenvoudigd.

De nadelen zijn:

- Het is onduidelijk in hoeverre prestatie-indicatoren die door onderzoekers worden gekozen aansluiten bij beleidsdoelen.
- Het kiezen van doelen in voldoende geoperationaliseerde vorm kan worden ondersteund door onderzoekers of adviseurs, maar is in wezen een politiek of bestuurlijk proces. Loskoppeling kan ertoe leiden dat wordt gestuurd op doelen en prestaties die politiek niet gesteund worden.

10.3.4 Groeimodel naar prestatie-indicatoren

In de beoogde opzet van de beleidsmonitor is sprake van een groeimodel in termen van de gegevens en de reikwijdte. Wel zouden de prestatie-indicatoren al bij de start aanwezig moeten zijn. Een andere invulling van het groeimodel is dat erkend wordt dat het te vroeg is om prestatie-indicatoren te benoemen. Het traject zou dan een andere vorm kunnen krijgen. Allereerst moet het beleidsterrein goed in kaart worden gebracht, waarbij duidelijk moet worden wat de belangrijke thema's en ontwikkelingen zijn. Deze moeten goed beschreven worden, voor zover mogelijk met kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren. Vervolgens kunnen beleidsmakers analyseren wat voor hen de gewenste richtingen zijn waarin de uitvoering zich zou moeten ontwikkelen en hoe de uitvoering bijdraagt aan een versterking van de bestrijding van witwassen. Dan kan duidelijk worden welke informatie nodig is om de uitvoering te volgen. Daarvoor kunnen meetinstrumenten worden ingericht. Daarna is het formuleren van prestatie-indicatoren pas echt aan de orde, op basis van de vragen: wat vinden we belangrijk, wat willen we verbeteren en

wat moeten we daarvoor weten? Als dit traject te tijdrovend wordt geacht, valt te overwegen om het in de tijd te comprimeren. Dat is mogelijk als bij beleidsmakers al voldoende terreinkennis aanwezig is. Voor zover ondersteuning nodig is, kan deze beter door adviseurs of onderzoekers met veel materiekennis worden geleverd, dan door empirische onderzoekers.

Voordelen zijn:

- De oorspronkelijke doelstelling van de beleidsmonitor blijft overeind.
- De beleidsmonitor sluit nauw aan op beleidsdoelen en beleidsvragen.
- Het traject ondersteunt de explicitering van beleidsdoelen.

Het belangrijkste nadeel is:

- Het traject vraagt veel tijd en energie van beleidsmakers.

10.3.5 Tot slot

Vanuit de discussies die in de loop van het onderzoek met de departementen en in de begeleidingscommissie zijn gevoerd, stellen we vast dat de eerste drie denkrichtingen voor een beleidsmonitor zich slecht verdragen met de geformuleerde uitgangspunten (zie hoofdstuk 4). Daarom zijn ze niet echt een realistisch alternatief. De vierde denkrichting blijft heel dicht bij de oorspronkelijke doelstelling van de monitor. Inhoudelijk gezien is het het enige echte alternatief. Het belangrijkste bezwaar is duidelijk: het vraagt veel tijd en energie van de beleidsmakers en het is de vraag of deze vrij kan worden gemaakt.
Tot slot tekenen we aan dat het belangrijk is om rekening te blijven houden met de dataproblemen die in de loop van het onderzoek gesignaleerd zijn. Interpretatie, normstelling en beschikbaarheid/meetbaarheid van gegevens zijn ook in deze opzet factoren om terdege rekening mee te houden.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Overzicht respondenten

Organisatie	Naam
Ministerie van Veiligheid en Justitie	Mevr. De Vrught* Dhr. Rehorst* Mevr. Visscher
Ministerie van Financiën	Dhr. Glimmerveen Dhr. Ligthart* Mevr. Suikerbuijk* Mevr. Stolten Dhr. Santing*
Ministerie van Binnenlandse Zaken	Dhr. Bruinsma
Bureau Financieel Toezicht	Dhr. Winkel
De Nederlandsche Bank	Mevr. Bökkerink
Financial Intelligence Unit Nederland	Dhr. Speekenbrink
FIOD-ECD	Mevr. Bal Dhr. Dalstra Dhr. Van Winkel
Politie Amsterdam-Amstelland	Mevr. Maas
FinEC	Dhr. Groen
OM	Dhr. Kok Mevr. Van Dis-Setz
Algemene Rekenkamer	Dhr. Jongsma

* Tevens aanwezig bij het groepsgesprek over de ambities van het beleid.

BIJLAGE 2

Activiteiten in het beleid ter bestrijding van witwassen

Als een van de eerste stappen in het onderzoek is uit een groot aantal bronnen een overzicht samengesteld van activiteiten die in beleidsdocumenten worden beschreven als onderdeel van de bestrijding van witwassen, voor zover mogelijk in relatie tot doelen. Tabel B2.1 geeft een overzicht. Aan het eind van de tabel is de verwijzing naar bronnen opgenomen.

Tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Het onderhouden van contacten met buitenlandse van overheidswege aangewezen instanties die een vergelijkbare taak hebben als het meldpunt	FIU-NL		1	2008
Samenwerking FEC	FIU-NL		8	
Kennis en expertise van het ontnemen binnen OM en justitiële ketenpartners verspreiden	BOOM		8	2009
Internationale uitwisseling gegevens	FIU-NL	Zicht krijgen op criminele netwerken en illegale geldstromen	8	2009
Veronderstelde nieuwe typologieën en werkwijzen van verdachten die zich bezighouden met financiële transacties, worden gemeld vanuit de opsporingsteams bij de LOvJ	OM		16	2008
Informatieknooppunt vormen waar informatie van handhavings- en opsporingsdiensten naast elkaar wordt gelegd	RIEC's	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Informatie verstrekken voor bestuurlijke doeleinden Bibob/RIEC's	FIU-NL		8	2009
Genereren en delen van kennis over witwassen en de aanpak daarvan	FIOD-ECD			
Analyseren van meldingen op aanwijzingen witwassen	FIOD-ECD			
Uitvoeren van opsporingsonderzoek naar mogelijk witwaspraktijken	FIOD-ECD			
Samenwerking binnen FinEC-programma: uitwisselen informatie en analyses	FIU-NL		8	2009
Feedback aan meldende instellingen	FIU-NL		8	2009
Verstrekken standaard inlichtingen over verdachte transacties aan FIOD-ECD	FIU-NL		8	2009

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Het produceren van opsporingsinformatie ten behoeve van opsporingsdiensten	FIU-NL	De opsporingsdiensten (zowel politie als bijzondere opsporingsdiensten) die informatie te verschaffen die ze nodig hebben om onderzoek te verrichten naar onder meer witwaspraktijken	16	2008
Het geven van voorlichting aan meldende instellingen, opsporingsinstanties en toezichthouders	FIU-NL		8	2009
Bilateraal overleg met individuele toezichthouders	FIU-NL	Goede afstemming tussen toezicht enerzijds en het verwerken van de ongebruikelijke transacties anderzijds	8	2009
Deelname aan toezichthoudersoverleg	FIU-NL	Bewaken kwaliteit meldingen	8	2009
Naar aanleiding van opsporingsinformatie van FIU-NL verzamelt de politiële pijler van FIU-NL gegevens uit opsporingsregisters, fiscale registers en open bronnen: op basis hiervan kunnen opsporingsdiensten bepalen of ze een onderzoek starten	FIU-NL		5	2008
Samen met het onderzoeksteam maken van strategische en operationele analyses van verdachte geldbewegingen met relatie naar het aandachtsgebied of het onderwerp waarnaar het betreffende team onderzoek wenst uit te gaan voeren	FIU-NL		5	2008
Uitvoeren artikel 17-WWFT-bevraging	FIU-NL		8	2009
Analyse ongebruikelijke transacties	FIU-NL		8	2009
Onderzoek doen op verzoek LOvJ	FIU-NL		8	2009
Statistische analyse van doormeldingen (omvang, indicator, reden doormelding et cetera)	FIU-NL	Aantonen dat (gericht) melden zin heeft	15	2008

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
De politiële pijler van FIU-NL verzamelt gegevens uit opsporingsregisters, fiscale registers en open bronnen teneinde de informatie rondom de verdachte transacties aan te vullen en te veredelen	FIU-NL	Zorgen dat de afnemers, de opsporingsdiensten, beter uit de voeten kunnen met de informatie	16	2008
LOvJ informeert College van procureurs-generaal over aanpak witwaszaken	LOVJ		5	2008
Toezien op voldoende aandacht aan witwasbestrijding binnen OM	LOVJ		5	2008
Uitbreiden capaciteit FIOD-ECD met 37 fte	Ministerie van Justitie/ministerie van BZK	Versterking opsporingscapaciteit	21	2009
Uitbreiding capaciteit Rijksrecherche met 17 fte	Ministerie van Justitie/ministerie van BZK	Versterking opsporingscapaciteit	21	2009
Uitbreiding capaciteit politie binnen FinEC-programma tot ca. 100 fte	Ministerie van Justitie/ministerie van BZK	Versterking opsporingscapaciteit	21	2009
Uitbreiding capaciteit nationale recherche	Nationale recherche	Aanpakken vastgoedcriminaliteit	23	2008
Financieel onderzoek dient deel uit te maken van elk substantieel opsporingsonderzoek van politie en/of de bijzondere opsporingsdiensten naar zware of georganiseerde criminaliteit. De zaaksofficier van justitie ziet erop toe dat dit onderzoek plaatsvindt	OM (zaaksofficier van justitie)	Vervolgen witwassen en voordeel ontnemen	5	2008
Versturen van een afloopbericht (hoe is het strafrechtelijk onderzoek verlopen?)	OM	Aantonen dat (gericht) melden zin heeft	15	2008
Bij het aantreffen van grote hoeveelheden contant geld of andere ongebruikelijke vermogensbestanddelen wordt onderzoek uitgevoerd naar de herkomst daarvan	Opsporingsdiensten		16	2008
Bij het aantreffen van verdachte geldstromen en vermogensbestanddelen wordt in opsporingsonderzoek overwogen om een strafrechtelijk financieel onderzoek (SFO) in te stellen	Opsporingsdiensten		16	2008

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Bij aangegeven vormen van opsporingsonderzoek wordt standaard gebruikgemaakt van het MOT-bevragingsproces (zie activiteiten hieronder)	Opsporingsdiensten		16	2008
Zoveel mogelijk stellen de politie, BOD's en het OM opsporingsonderzoek in naar aanleiding van verdachte transacties aangeleverd door FIU-NL	Opsporingsdiensten		5	2008
Er wordt onderzoek verricht naar de geldstromen die gepaard gaan bij elk opsporingsonderzoek naar georganiseerde criminaliteit, drugshandel, mensenhandel, mensensmokkel, wapenhandel en andere lucratieve vormen van criminaliteit	Opsporingsinstanties		16	2008
Bij financieel onderzoek of strafrechtelijk financieel onderzoek dient gebruikt te worden gemaakt van het VT-bevragingstraject. (raadplegen verdachte transacties, opvragen info door LOvJ verzoek, opvragen info buitenlandse meldpunten)			5	2008
Wederrechtelijk verkregen vermogen van de verdachte crimineel ontnemen	BOOM		8	2009
Melden van een ongebruikelijke transactie op grond van vermoeden (subjectief) en de afweging om te melden omschrijven en vastleggen	Advocaten, notarissen, belastingadviseurs en administratiekantoren		13	
Melden van een ongebruikelijke transactie op grond van indicator (objectief)	Advocaten, notarissen, belastingadviseurs en administratiekantoren		13	
Cliënt vragen om identiteitsgegevens, vastleggen en vijf jaar bewaren	Advocaten, notarissen, belastingadviseurs en administratiekantoren		13	
Bij een rechtspersoon: UBO (Ultimate beneficial owner) identificeren (onderscheid laag en gemiddeld/hoog risico)	Advocaten, notarissen, belastingadviseurs en administratiekantoren		13	

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Bij een politically exposed person (PEP) verscherpte controle en familieleden (onderzoek via internet, internationale PEP-lijst of anderen betrouwbare bron)	Advocaten, notarissen, belastingadviseurs en administratiekantoren		13	
Uitvoeren reguliere onderzoeken	BFT	Toetsen van naleving regelgeving	7	2010
Uitvoeren risicogerichte onderzoeken	BFT	Toetsen van naleving regelgeving	7	2010
Uitvoeren risicoanalyse notariaat, gerechtsdeurwaarders	BFT		7	2010
Nagaan in hoeverre casino's conform WWFT actief zijn (verscherpt klantenonderzoek)	DNB		10	2010
FIU-NL stuurt melders na melding een ontvangstbevestiging	FIU-NL	Van belang voor de vrijwaring van melders	15	2008
FIU-NL stuurt melder melding wanneer het een verdachte transactie is geworden (banken, money transfers, casino)	FIU-NL		15	2008
De instelling die overeenkomstig artikel 16 een melding heeft gedaan berichten over de afdoening van de melding	FIU-NL		1	2008
Uitvoeren criminaliteitsbeeldanalyses	FIU-NL		5	2008
Bij een melding verstrekt de instelling gegevens zoals vastgelegd in de WWFT artikel 16	Instelling, art. 1 WWFT		1	
De instelling verstrekt de gevraagde gegevens aan het meldpunt binnen de gevraagde termijn	Instelling, art. 1 WWFT		1	
De commissie inzake de meldingsplicht OT treedt in periodiek overleg met vertegenwoordigers van ministerie van Justitie en ministerie van Financiën.	Instelling, art. 1 WWFT		1	
De gegevens uit het cliëntenonderzoek worden vastgelegd volgens WWFT	Instelling, art. 1 WWFT		1	
Vaststellen dat de opgegeven identiteit overeenkomt met de werkelijke identiteit	Handelaren in goederen		12	
Een instelling verricht cliëntenonderzoek	Instelling, art. 1 WWFT		1	

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Afdoeningen bij witwasdelicten	OM		17	2010
Bevorderen afnemen crimineel vermogen binnen OM en politie	OM en politieleiding		4	2008
Legt (on)voorwaardelijke vrijheidsstraffen op inzake witwassen	Rechterlijke macht		17	2010
Legt (on)voorwaardelijke geldboetes op inzake witwassen	Rechterlijke macht		17	2010
Legt taakstraffen op inzake witwassen	Rechterlijke macht		17	2010
Politie en OM vervolgen financiële invalshoek vaker		Aanpakken vastgoedcriminaliteit	23	2008
Het ministerie van Financiën kan dwangsom of boete opleggen bij overtreding van bepaalde artikelen uit de WWFT, tenzij de persoon in kwestie onderworpen is aan de tuchtrechtspraak	Ministerie van Financiën		1	
Uitbreiding capaciteit OM met 50 formatieplaatsen	Ministerie van Justitie/ministerie van BZK	Versterking opsporingscapaciteit	21	2009
De LOvJ dient door het witwasaanspreekpunt bij elk arrondissementsparket, het Landelijk Parket en de accountmanager van de afdeling Beleid van het Functioneel Parket periodiek geïnformeerd te worden over de in het afstemmingsoverleg beoordeelde en al dan niet geaccepteerde onderzoeksvoorstellen	OM		16	2008
De LOvJ informeert het college van procureurs-generaal over de aanpak van witwaszaken	OM		16	2008
Bij ieder parket is witwasbestrijding benoemd tot prioriteit en als taak opgenomen in de organisatie	OM		16	2008
De LOVJ ziet erop toe dat binnen het OM voldoende aandacht wordt besteed aan witwasbestrijding	OM		16	2008
Het verrichten van onderzoek naar ontwikkelingen op het gebied van witwassen en financieren van terrorisme en naar de verbetering van de methoden om witwassen en financieren van terrorisme te voorkomen en op te sporen	FIU-NL		1	2008

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Periodiek adviseren lokaal bestuur over verwevenheid boven- en onderwereld	RIEC's	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Lokaal bestuur adviseren over interventiestrategieën/concrete casussen	RIEC's	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Uitbrengen van adviezen aan betrokken departementen over ontwikkelingen en instrumenten die van belang zijn voor het tegengaan van verbinding tussen boven- en onderwereld	RIEC's	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Ontwikkelen van instrumenten die verwevenheid onder- en bovenwereld tegen kunnen gaan	RIEC's	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Ondersteunen van instellingen met best practices WWFT-uitvoering	AFM		26	2010
Organiseren voorlichtingsbijeenkomsten voor ondertoezichtgestelden	BFT	Verhogen van bewustzijn en naleving regelgeving	7	2010
Stimuleren naleving wet- en regelgeving door beroepsbeoefenaren	BFT		7	2010
Organiseren van themadagen	FEC - Kenniscentrum	Versterking van de onderlinge samenwerking door efficiënte en effectieve vormen van kennisdeling tussen partners	9	2009
Volgen internationale ontwikkelingen en zo nodig initiatief voor aanpassing beleid	FEC - Kenniscentrum	Versterking van de onderlinge samenwerking door efficiënte en effectieve vormen van kennisdeling tussen partners	9	2009
Het geven van aanbevelingen voor de bedrijfstakken omtrent de invoering van passende procedures voor interne controle en communicatie en andere te treffen maatregelen ter voorkoming van het gebruik van die bedrijfstakken voor witwassen en financieren van terrorisme	FIU-NL		1	2008
Het geven van voorlichting omtrent het voorkomen en opsporen van witwassen en financieren van terrorisme	FIU-NL		1	2008

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Het geven van inlichtingen aangaande het meldgedrag van de instellingen aan de personen die krachtens artikel 24 met het toezicht op de naleving van deze wet zijn belast	FIU-NL		1	2008
Informeren melders via website, nieuwsbrieven en meldersdagen over trends	FIU-NL en OM	Op hoogte blijven nieuwe ontwikkelingen wederzijds	15	2008
Cliënt vragen om identiteitsgegevens, vastleggen en vijf jaar bewaren	Handelaren in goederen		12	
Ondersteunen bij implementatie programma bestuurlijke aanpak	RIEC's	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Ondersteunen van gemeenten bij de inzet van bestaande instrumenten	RIEC's	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Opbouwen van expertise op het terrein van verwevenheid onder- en bovenwereld	RIEC's	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Oprichten Landelijk Expertise en Informatie Centrum		Kennis delen	20	2010
Nationale regiegroep aanpak misbruik vastgoed		Informatie-uitwisseling	20	2010
Pilot Euregionaal analyse- en expertisecentrum	ministerie van BZK	Verbeteren internationale samenwerking	3	2007
Bestuurlijke aanpak op Europese agenda zetten	ministerie van BZK	Aanpak op Europese agenda zetten	3	2007
Opstellen beleids- en implementatieteam	ministerie van BZK	Implementeren bestuurlijke aanpak	3	2007
Kenniscentrum bestuurlijke aanpak	ministerie van BZK en VNG	Borgen kennis en expertise	3	2007
Uitwerking bestuursakkoord Rijk en VNG. Afspraken over gemeentelijke bijdrage aan implementatie programma	ministerie van BZK/VNG	Implementeren bestuurlijke aanpak	3	2007
Samenwerking CJIB	FIU-NL	Ontnemingen	8	2009
Opstellen kennisdocumenten methodieken en technieken witwassen	FIU-NL		8	2009

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Opstellen internationale geldstroomrapportage	FIU-NL		8	2009
Bijdragen aan kennisdocumenten OM en politie	FIU-NL		8	
Informeren van veiligheidspartners over relevantie informatie die binnen het bestuur aanwezig is	RIEC's	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Programmatische aanpak vastgoed waarin OM/politie en FIOD/Belastingdienst krachten bundelen		Aanpakken vastgoedcriminaliteit	23	2008
Onderzoek naar betrokkenen bij hypotheekfraude en eventueel intrekking vergunningen	AFM		6	2008
Samenwerking met internationale partners	FIU-NL		8	2009
Onderzoeken witwassen	FIOD-ECD		2	2010
Accountmanagers zorgen voor afstemming tussen de vraag van de opsporingsdienst enerzijds en aanbod van FIU-NL anderzijds	FIU-NL		16	2008
Accountmanagers zorgen voor de afzet van zaken bij die opsporingsdienst die gezien het gebied waar zich de zaak afspeelt, dan wel qua onderwerp (bestemd voor een bijzondere opsporingsdienst) in aanmerking komt om de zaak te gaan draaien	FIU-NL		16	2008
Het verstrekken van persoonsgegevens en andere gegevens in overeenstemming met de wet en het bij of krachtens de Wet politiegegevens bepaalde	FIU-NL		1	2008
Samenwerking Nederlandse Antillen bij money transfers	FIU-NL	Preventie en repressie van money transfers	8	2009
Bewaren meldingen ongebruikelijke transacties	FIU-NL		8	2009
Bewaren meldingen verdachte transacties	FIU-NL		8	2009
Het verzamelen, registreren, bewerken en analyseren van de gegevens, teneinde te bezien of deze gegevens van belang kunnen zijn voor het voorkomen en opsporen van misdrijven	FIU-NL		1	2008

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Het in samenwerking met een onderzoeksteam maken van strategische en operationele analyses van verdachte geldbewegingen	FIU-NL		16	2008
Verbeteren samenwerking politie/OM met Europol	Ministerie van Justitie/OM/politie		4	2008
De politie bouwt financiële expertise uit en past deze meer toe bij de opsporing en maakt meer gebruik daarbij van info over ongebruikelijke transacties	Politie		4	2008
Versterken analysecapaciteit, ontwikkeling opleiding en delen kennis	Politieacademie	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Bij het aantreffen van grote hoeveelheden contant geld of andere ongebruikelijke vermogensbestanddelen dient zoveel mogelijk enig onderzoek te worden verricht naar de herkomst			5	2008
Betere benutting bestuurlijke dossiers		Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Het uitvoeren van criminaliteitsbeeldanalyses op alle bij de politiële pijler voorhanden zijnde informatie	FIU-NL		16	2008
Er worden typologieën van witwassen ontwikkeld door het FIU-NL	FIU-NL		16	2008
Doorlichting kwetsbare bedrijfssectoren	Ministerie van Justitie		4	2008
Aanscherping integriteit notarissen: diverse maatregelen	Ministerie van Justitie/ministerie van BZK/ministerie van Financiën	Verbeterde integriteit	23	2008
Aanscherping integriteit advocatuur: verscherping toezicht derdengeldenrekeningen	Ministerie van Justitie/ministerie van BZK/ministerie van Financiën	Verbeterde integriteit	23	2008

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Aanscherping integriteit makelaars/taxateurs: diverse initiatieven	Ministerie van Justitie/ministerie van BZK/ministerie van Financiën	Verbeterde integriteit	23	2008
Opstellen red flags misbruik vastgoedsector	FEC	Betere signalering vastgoedfraude	20	2010
Onderzoek verwevenheid onder- en bovenwereld	Ministerie van BZK, ministerie van Financiën, ministerie van Justitie	Borgen kennis en expertise	3	2007
Pilot helpdesk FinEC voor consumenten en kleine ondernemers met vragen over fraude en oplichting	Ministerie van Justitie/ministerie van BZK		19	2010
Verruiming opvragen WOZ-waarde	Ministerie van Financiën	Transparantie vastgoedsector	23	2008
Ga bij het verzoek om behandeling van een nieuwe zaak na of gevraagd wordt om een vorm van dienstverlening die onder de WWFT valt	Notarissen		11	2008
Vaststellen dat de opgegeven identiteit overeenkomt met de werkelijke identiteit	Advocaten, notarissen, belastingadviseurs en administratiekantoren		13	
Vaststellen van het doel en de aard van de zakelijke relatie, aard van de transactie en de herkomst en bestemming van middelen)	Advocaten, notarissen, belastingadviseurs en administratiekantoren		13	
Risico bepalen. Vaststellen van het doel en de aard van de zakelijke relatie, aard van de transactie en de herkomst en bestemming van middelen	Advocaten, notarissen, belastingadviseurs en administratiekantoren		13	
Monitoren van het risicoprofiel. Nagaan of transacties afwijken en of het bepaalde risico nog overeenkomt	Advocaten, notarissen, belastingadviseurs en administratiekantoren		13	

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Integraal toezicht op naleving WWFT bij advocatuur, notarisambt, gerechtsdeurwaarders, accountants, belastingadviseurs	BFT		7	2010
Ontwerpen eenduidige transactieanalyse voor betaaldienstverleners die money transfers aanbieden	DNB	Komen tot een gelijk speelveld voor alle instellingen rond het detecteren van ongebruikelijke transacties	10	2010
Alert toezicht op instellingen die de grenzen van fiscale wet- en regelgeving opzoeken	DNB	Tegengaan publieke wantrouwen financiële instellingen	10	2010
Integriteitstoezicht houden op instellingen die met een buitenlands paspoort in Nederland betaaldiensten uitvoeren	DNB		10	2010
Fungeren als vraagbaak/helpdesk voor partners	FEC – Kenniscentrum	Versterking van de onderlinge samenwerking door efficiënte en effectieve vormen van kennisdeling tussen partners	9	2009
Het meldpunt kan bij de instelling die een melding heeft gedaan extra gegevens of inlichtingen vragen	FIU-NL		1	
Melden van een transactie wanneer er een vermoeden bestaat van witwassen (subjectief)	Handelaren in goederen		12	
Melden van een transactie wanneer er bepaalde goederen worden verhandeld voor een bedrag hoger dan € 25.000 en in contanten wordt betaald (objectief)	Handelaren in goederen		12	
Een instelling meldt een verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie binnen 14 dagen nadat het ongebruikelijke karakter van de transactie bekend is geworden, aan het meldpunt	Instelling, art. 1 WWFT		1	
Indien personen die met wettelijk toezicht op instellingen zijn belast bij de uitoefening van hun taak feiten ontdekken die kunnen duiden op witwassen, lichten zij het meldpunt in, zo nodig in afwijking van de toepasselijke wettelijke geheimhoudingsbepalingen	Instelling, art. 1 WWFT		1	

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Instelling bewaart gegevens vijf jaar na het beëindigen van de zakelijke relatie of het uitvoeren van de betreffende transactie	Instelling, art. 1 WWFT		1	
Instelling draagt er zorg voor dat haar werknemers bekend zijn met de bepalingen uit de WWFT en een ongebruikelijke transactie kunnen herkennen	Instelling, art. 1 WWFT		1	
Een instelling die een bijkantoor of dochtermaatschappij heeft in een staat die geen lidstaat is draagt er zorg voor dat het bijkantoor of de dochtermaatschappij cliëntenonderzoek verricht. Wanneer het recht van de betrokken staat dit niet toelaat, stelt de instelling degene die ingevolge artikel 24 belast is met het toezicht op de naleving van deze wet door de instelling daarvan in kennis en neemt maatregelen om het risico van witwassen te voorkomen	Instelling, art. 1 WWFT		1	
Een instelling voldoet aan het cliëntenonderzoek voordat de zakelijke relatie wordt aangegaan of een incidentele transactie wordt uitgevoerd	Instelling, art. 1 WWFT		1	
Voor bepaalde instellingen, cliënten, rechtspersonen en instanties wordt vereenvoudigd cliëntenonderzoek uitgevoerd	Instelling, art. 1 WWFT		1	
Onder bepaalde omstandigheden verricht de instelling een verscherpt cliëntenonderzoek	Instelling, art. 1 WWFT		1	
De instelling zorgt dat zij voldoende gegevens verzamelt om te bepalen wat nodig is m.b.t. cliëntenonderzoek	Instelling, art. 1 WWFT		1	
Melden van een ongebruikelijke transactie op grond van vermoeden (subjectief) en de afweging om te melden omschrijven en vastleggen	Makelaar (of bemiddelaar in onroerend goed)		14	
Melden van een ongebruikelijke transactie op grond van indicator (objectief)	Makelaar (of bemiddelaar in onroerend goed)		14	

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Vaststellen dat de opgegeven identiteit overeenkomt met de werkelijke identiteit	Makelaar (of bemiddelaar in onroerend goed)		14	
Bij een rechtspersoon: UBO (Ultimate beneficial owner) identificeren (onderscheid laag en gemiddeld/hoog risico)	Makelaar (of bemiddelaar in onroerend goed)		14	
Bij een politically exposed person (PEP) verscherpte controle en familieleden (onderzoek via internet, internationale PEP-lijst of anderen betrouwbare bron)	Makelaar (of bemiddelaar in onroerend goed)		14	
Risico bepalen. Vaststellen van het doel en de aard van de zakelijke relatie, aard van de transactie en de herkomst en bestemming van middelen)	Makelaar (of bemiddelaar in onroerend goed)		14	
Vijf jaar bewaren van de ontvangstbevestiging van FIU-NL	Makelaar (of bemiddelaar in onroerend goed)		14	
Werkgroep indicatoren (bespreken trends, typologieën, casuïstiek)	Melders, toezichthouders, FIU-NL	O.a. Input actualisering van de guidelines	15	2008
Lokale veiligheidsscan ontwikkelen	Ministerie van Justitie/VNG	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Pas de regels voor cliëntenonderzoek toe: gewoon, vereenvoudigd of verscherpt	Notarissen		11	2008
Identificeren van de cliënt	Notarissen		11	2008
Ga na of er sprake is van een objectieve meldingsindicator	Notarissen		11	2008
Ga na of er sprake is van een subjectieve meldingsindicator	Notarissen		11	2008
Registreren en bewaren van gegevens uit het cliëntenonderzoek	Notarissen		11	2008

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Bewaren van de bij een melding te verstrekken gegevens gedurende vijf jaar	Notarissen			
Risicobepaling	Notarissen		11	2008
Screening rechtspersonen in nieuwe wetsvoorstel			24	2008
Extra toezicht op voorkomen identiteitsfraude	DNB		10	2010
Wetsvoorstel verruiming mogelijkheden voordeelontnemingen	Ministerie van (niet vermeld)		2	2010
Patseraanpak	politie		2	2010
Inrichten platform van wetenschappers waar over ontwikkelingen bestuurlijke aanpak kan worden gesproken	Ministerie van BZK	Borgen kennis en expertise	3	2007
Rechtsvergelijkende analyse naar bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad in België, Duitsland en Nederland.	Ministerie van BZK	Verbeteren internationale samenwerking	3	2007
Roadshow bestuurlijke aanpak: seminars per provincie	Ministerie van BZK	Vergroten bewustwording bestuurlijke aanpak bij gemeenten en veiligheidspartners	3	2007
Periodiek informeren partners via relevante gremia	Ministerie van BZK	Vergroten bewustwording bestuurlijke aanpak bij gemeenten en veiligheidspartners	3	2007
Belastingdelicten worden aangewezen als gronddelict voor witwassen		Bestrijden witwassen	25	
Voorbereiden tuchtzaken	BFT	Toetsen van naleving regelgeving	7	2010
De LOvJ inzake witwassen kan MOT-gegevens raadplegen	OM		16	2008
De LOvJ inzake witwassen kan MOT-gegevens uit andere landen raadplegen	OM		16	2008
De LOvJ inzake MOT-aangelegenheden bevordert een efficiënt en effectief gebruik van gegevens	OM		16	2008

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Intensiveren opleidingscapaciteit met het oog op het investeren in de kwaliteit van de officieren van justitie en parketsecretarissen krijgt meer aandacht	OM		4	2008
Toezien op de mate waarin door FIU-NL voorbereide zaken door de opsporingsdiensten worden opgepakt	OM		16	2008
LOvJ dient door het witwasaanspreekpunt bij elk arrondissementsparket periodiek geïnformeerd te worden over de in het afstemmingsoverleg beoordeelde en al dan niet geaccepteerde onderzoeksvoorstellen			5	2008
Bij ieder parket wordt witwasbestrijding benoemd als prioriteit en opgenomen als taak in de organisatie; ieder parket heeft een aanspreekpunt waar informatie kan worden verkregen aangaande witwasonderzoeken die bij het parket draaien of hebben gedraaid. Ook geeft het aanspreekpunt expertise en advies.			5	2008
Stimuleren regionale samenwerking via RIEC's op het terrein van Bibob	Ministerie van BZK	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Wetsvoorstel gebruik BSN bij identificatie cliënt	Ministerie van Justitie/ministerie van BZK/ministerie van Financiën	Transparantie vastgoedsector	23	2008
Uitvoeren van analyses die zicht geven op verwevenheid boven- en onderwereld	RIEC's	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Opstellen typologieën van witwassen in branche 'trustkantoren'	DNB		10	2010
Inventarisatie risico's en bedreigingen financiële crisis	FEC – Kenniscentrum	Versterking van de onderlinge samenwerking door efficiënte en effectieve vormen van kennisdeling tussen partners	9	2009
Opzetten van een landelijk register met Bibob-adviezen	Ministerie van BZK	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Verrichten van onderzoek naar wenselijkheid uitbreiding Bibob	Ministerie van BZK	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Verhogen van financiële kennis bij Bibob-functionarissen	Ministerie van BZK	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Onderzoek volledigheid beschikbaar instrumentarium gemeenten	Ministerie van BZK	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Beter benutten in de Wet Bibob geboden tipgeverfunctie van de officier van justitie	Ministerie van BZK	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Kwantitatief en kwalitatief uitbreiden van landelijk bureau Bibob	Ministerie van BZK	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Wetsvoorstel uitbreiding Bibob	Ministerie van (niet vermeld)		2	2010
Wetsvoorstel om misbruik van rechtspersonen te voorkomen en te bestrijden	Ministerie van (niet vermeld)		24	2008/2009
Ondersteunen bij implementatie en uitvoering Bibob	RIEC's	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	22	2009
Vergroten bewustzijn marktpartijen belang WWFT-regels	AFM		26	2010
Aandacht voor opleidingsniveau medewerkers betaaldienstverleners die money transfers aanbieden	DNB		10	2010
In kaart brengen welke risico's bij de nieuwe betaalinstellingen (bv. geldtransactiekantoren en creditkaartmaatschappijen) spelen en wat de reikwijdte van het toezicht moet zijn	DNB		10	2010
Onderzoeken of casino's voldoen aan de regels voor het herkennen en melden van ongebruikelijke transacties	DNB		10	2010
Onderzoeken in hoeverre banken hun cliëntenonderzoek risicogebaseerd opzetten	DNB		10	2010
Creëren structurele samenwerking tussen partners: informatieplatform	FEC		18	2009

Vervolg tabel B2.1 Overzicht activiteiten beleid bestrijding witwassen

Activiteit	Actor	Doelstelling	Bron	Jaar
Informatieverstrekking aan 1° de bedrijfstakken en beroepsgroepen	FIU-NL		1	2008
Informatieverstrekking aan 2° de personen die krachtens artikel 24 met het toezicht op de naleving van deze wet zijn belast	FIU-NL		1	2008
Informatieverstrekking aan 3° het OM en de overige ambtenaren belast met de opsporing van strafbare feiten	FIU-NL		1	2008
Informatieverstrekking aan 4° het publiek	FIU-NL		1	2008
De gegevens uit de melding ongebruikelijke transactie worden tot vijf jaar na het beëindigen van de zakelijke relatie of het uitvoeren van de betreffende transactie bewaard	Instelling, art. 1 WWFT		1	
Cliënt vragen om identiteitsgegevens, vastleggen en vijf jaar bewaren	Makelaar (of bemiddelaar in onroerend goed)		14	
Herziening toezicht rechtspersonen	Ministerie van Justitie	Informatiepositie gemeentebestuur versterken	3	2007
Geef de cliënt voorlichting over de meldingsplicht bij een eerste oriënterend gesprek en overhandig de informatiekaart van KNB	Notarissen		11	2008
Wanneer een instelling niet voldoet aan de meldplicht kan een toezichthouder een bepaalde gedragslijn eisen	Toezichthouders		1	
Het jaarlijks uitbrengen van een verslag met betrekking tot de taakuitoefening en de werkzaamheden in het voorafgaande jaar en van zijn voornemens voor het komende jaar, dat wordt aangeboden aan de minister van Justitie en ter kennis gebracht van de minister van Financiën	FIU-NL		1	2008
Stelt regels voor de opsporing naar witwassen	OM		16	2008

Tabel B2.2 Bronnen

Bronnen	
1	Memorie van Toelichting WWFT
2	Verantwoording Veiligheid begint bij Voorkomen. Tastbare resultaten en vooruitblik
3	Programma bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad
4	Beleidsprogramma's Versterking aanpak georganiseerde misdaad, financieel-economische criminaliteit en cybercrime
5	Aanwijzing witwassen
6	Jaarverslag AFM 2008
7	Jaarverslag BFT 2009
8	Jaaroverzicht FIU-NL 2008
9	Jaarverslag FEC 2009
10	Thema's DNT Toezicht 2010
11	Handleiding voor de toepassing van de WWFT ingaande 1 augustus 2008
12	Handleiding WWFT voor handelaren in goederen
13	Handleiding WWFT voor advocaten, notarissen, accountants, belastingadviseurs en administratiekantoren
14	Handleiding WWFT voor makelaars en handelaars in onroerende zaken
15	Terugkoppeling MOT-meldingen aan BC-MOT door ministeries van Justitie en Financiën 20 mei 2008
16	Webdocument aanwijzing witwassen (2008A006)
17	Aanvullend antwoord straffen witwassen en combinaties FATF-evaluaties (Excel-overzichten)
18	Jaarplan FEC 2010
19	Opzet helpdesk FinEC. TK 2009-2010 29911 nr. 41 (Bestrijding georganiseerde criminaliteit)
20	Verbeterde uitwisseling informatie. TK 2009-2010 29911 nr. 40 (Bestrijding georganiseerde criminaliteit)
21	Versterking capaciteit opsporingsinstanties. TK 2008-2009 29911 nr. 29 (bestrijding georganiseerde criminaliteit)
22	Landelijke coördinatie en RIEC's. TK 2008-2009 29911 nr. 27 (bestrijding georganiseerde criminaliteit)
23	Aanpak criminaliteit vastgoedsector. TK 2008-2009 29911 nr. 16 (bestrijding georganiseerde criminaliteit)
24	Misbruik rechtspersonen. TK 2008-2009 31948 nr. 3
25	Verslag Nederlands voorzitterschap FATF. Brief 2010D34729
26	Begroting AFM 2010

BIJLAGE 3

Ordening van activiteiten volgens de situationele preventie

Het beleid ter bestrijding van witwassen heeft repressieve en preventieve onderdelen. Met preventieve onderdelen doelen we op activiteiten die beogen te bewerkstelligen dat er geen (of minder) witwasdelicten worden gepleegd; repressieve activiteiten zijn gericht op de aanpak van delicten die daadwerkelijk zijn gepleegd. Repressie heeft uiteindelijk ook een preventief doel.

De preventieve activiteiten van het antiwitwasbeleid kunnen worden geanalyseerd met het indelingskader van de situationele (criminaliteits)preventie.

De situationele preventie richt zich op het verminderen van mogelijkheden voor criminaliteit door het beïnvloeden van omgevingsfactoren. De gedachte is dat een potentiële dader voor- en nadelen van het plegen van een delict tegen elkaar afweegt en dat deze afweging beïnvloed kan worden door de voordelen te verkleinen en de nadelen te vergroten. Hierdoor zullen potentiële daders in sommige gevallen afzien van het plegen van het delict.

De theorie van de situationele preventie is ontwikkeld in de context van zogenaamde *common crimes* zoals vormen van diefstal en mishandeling. Bullock, Clarke & Tilley (2010) tonen echter in hun boek *Situational Prevention Of Organised Crimes* aan dat het ook mogelijk is om meer georganiseerde vormen van criminaliteit vanuit de situationele-preventietheorie te benaderen.

In essentie bestaat de situationele preventietheorie uit 25 maatregelen (of technieken) die in vijf hoofdcategorieën zijn ingedeeld. Elk van de maatregelen kan worden ingezet om een barrière op te werpen die bijdraagt aan het voorkomen van een delict. De vijf hoofdcategorieën zijn:

1. inspanning (om het delict te plegen) vergroten;
2. risico (om gepakt te worden) vergroten;
3. beloning (die het delict oplevert) verminderen;
4. provocatie (om het delict te plegen) verminderen;
5. excuses (om het delict te plegen) verwijderen.

Door de preventieve activiteiten die in Nederland worden uitgevoerd in het kader van de bestrijding van witwassen onder te brengen in de indeling van de situationele-preventietheorie, is het mogelijk de zwaartepunten en witte vlekken van het Nederlandse beleid in beeld te brengen.

1. Inspanning vergroten

Witwassen houdt in dat illegaal gekregen vermogen legaal wordt gemaakt op een dusdanige manier dat de illegale herkomst van het vermogen niet langer

zichtbaar is (Algemene Rekenkamer, 2008). Dit veronderstelt dat er *facilitators* nodig zijn: personen of organisaties die al dan niet bewust meewerken om het illegaal verkregen vermogen in het legale circuit te brengen. De preventieve activiteiten die betrekking hebben op het vergroten van de inspanning om te kunnen witwassen zijn met name gericht op deze *facilitators*. Zo kan het intrekken van vergunningen helpen om te voorkomen dat een *facilitator* bewust en actief bijdraagt aan het mogelijk maken van een witwasconstructie. Andere maatregelen, zoals het uitvoeren van cliëntenonderzoek en de toezichtactiviteiten die toezichthouders uitvoeren om het cliëntenonderzoek te bevorderen, kunnen bijdragen aan het voorkomen dat een eventuele *facilitator* onbewust meewerkt aan een witwasconstructie. Niet gericht op *facilitators* zijn de grenscontroles door de douane die een barrière kunnen opwerpen om bijvoorbeeld als geldkoerier geld wit te wassen.

2. Risico vergroten

De meeste activiteiten die worden uitgevoerd om witwassen te voorkomen hebben betrekking op het vergroten van het risico om gesignaleerd te worden. Er zijn diverse vormen van toezicht waarmee de ongebruikelijke transactie wordt gesignaleerd en anonimiteit wordt gereduceerd door cliëntenonderzoek. Tegelijkertijd worden er opsporings- en vervolgingsactiviteiten uitgevoerd die de kans vergroten om gesignaleerd te worden.

3. Beloning verminderen

De ontnemingswetgeving in Nederland draagt ertoe bij dat de baten van het misdrijf witwassen mogelijk teniet worden gedaan wanneer het misdrijf wordt gesignaleerd. Uiteraard dragen de inspanningen die worden gepleegd om witwassen op te sporen en vervolgen daar ook toe bij.

4. Provocatie verminderen

Dat er geen activiteiten plaatsvinden die de provocatie om wit te wassen verminderen, is gelegen in het gegeven dat er altijd een delict of misdrijf aan vooraf moet gaan voordat er crimineel vermogen kan worden witgewassen. In feite ligt het beleid ter vermindering van de provocatie om wit te wassen daarom in de preventieve activiteiten die worden uitgevoerd om andere vermogensdelicten (fraude, drugshandel et cetera) te voorkomen.
Tegelijkertijd draagt de strafbaarstelling van witwassen in theorie bij aan het verminderen van de verleiding om andere delicten dan wel misdrijven te plegen: het is niet per definitie mogelijk om te profiteren van de baten van het voorgaande delict.

5. Excuses verwijderen

Witwassen is als zelfstandig delict strafbaar gesteld. Daarmee worden regels gesteld die in theorie op zich zelf een preventief karakter hebben.

Tabel B3.1 geeft een indeling op de hoofdonderdelen van het antwitwasbeleid volgens de situationele-preventietheorie.

Tabel B3.1 Overzicht van preventieactiviteiten in het kader van het antiwitwasbeleid ingedeeld naar de hoofdactiviteiten van de situationele preventie

Activiteit	Maatregel/techniek
Hoofdcategorie 1: inspanning vergroten	
1.1. Intrekken vergunningen van instellingen die hebben meegewerkt aan witwassen door toezichthouders	Controle houden op 'wapens'
1.2. Uitvoeren van cliëntenonderzoek door meldplichtige instellingen	Controle op toegang
1.3. Toezichtactiviteiten van toezichthouders	Doelwit moeilijker maken
1.4. Grenscontroles door douane	Controle op toe-/uitgang
Hoofdcategorie 2: risico vergroten	
2.1. Ongebruikelijke transacties signaleren	Gebruik van toezicht
a. melden van ongebruikelijke transacties door meldplichtige instellingen;	Gebruik van toezicht
b. analyse van ongebruikelijke transacties door FIU-NL;	Gebruik van toezicht
c. doormelden van verdachte transacties naar opsporingsdiensten door FIU-NL.	Gebruik van toezicht
2.2. Uitvoeren van cliëntenonderzoek door meldplichtige instellingen	Anonimiteit reduceren
2.3. Toezichtactiviteiten van toezichthouders	Formele bewaking versterken
2.4. Aanstelling LOvJ inzake witwassen	Formele bewaking versterken
2.5. Opsporing door opsporingsdiensten	Formele bewaking versterken
2.6. Voorlichtingsbijeenkomsten voor melders	Gebruik van toezicht
2.7. Informatie delen over witwasfenomenen en *best practices* signaleren en aanpakken	Bescherming bevorderen
Hoofdcategorie 3: beloning verminderen	
3.1. Wederrechtelijk verkregen vermogen van de verdachte ontnemen	Voordelen tenietdoen
3.2. Opsporen en vervolgen van witwassen	Markt verstoren
Hoofdcategorie 4: provocatie verminderen	
Geen	
Hoofdcategorie 5: excuses verwijderen	
5.1. Strafbaarstelling witwassen	Regels stellen

Zwaartepunten en witte vlekken
Uit het overzicht in tabel B3.1 blijkt dat de preventieve activiteiten in het kader van de bestrijding van witwassen vooral te vinden zijn binnen de hoofdcategorieën ‘inspanning vergroten’ en ‘risico vergroten’. Met andere woorden: het beleid in Nederland is met name gericht op enerzijds het vergroten van de inspanning om opbrengsten van delicten te kunnen witwassen en anderzijds op het vergroten van de kans om gepakt te worden wanneer er wel (is geprobeerd om) wit te wassen.

Naast zwaartepunten is er ook een aantal witte vlekken zichtbaar: maatregelen/technieken die niet of nauwelijks een rol spelen in het antiwitwasbeleid, terwijl die volgens de situationele-preventietheorie wel zouden kunnen bijdragen aan het opwerpen van barrières en daarmee het bestrijden van witwassen. Deze witte vlekken vinden we met name in de hoofdcategorieën ‘provocatie verminderen’ en ‘excuses verwijderen’. Vanuit de gedachten achter de situationele preventie is het de moeite waard om na te gaan of hier mogelijkheden blijven liggen om de preventieve werking van het antiwitwasbeleid te versterken.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
T 020 531 531 5
F 020 626 519 9
E info@regioplan.nl
I www.regioplan.nl