Bestrijden witwassen deel 3: stand van zaken 2021

2022

Algemene Rekenkamer

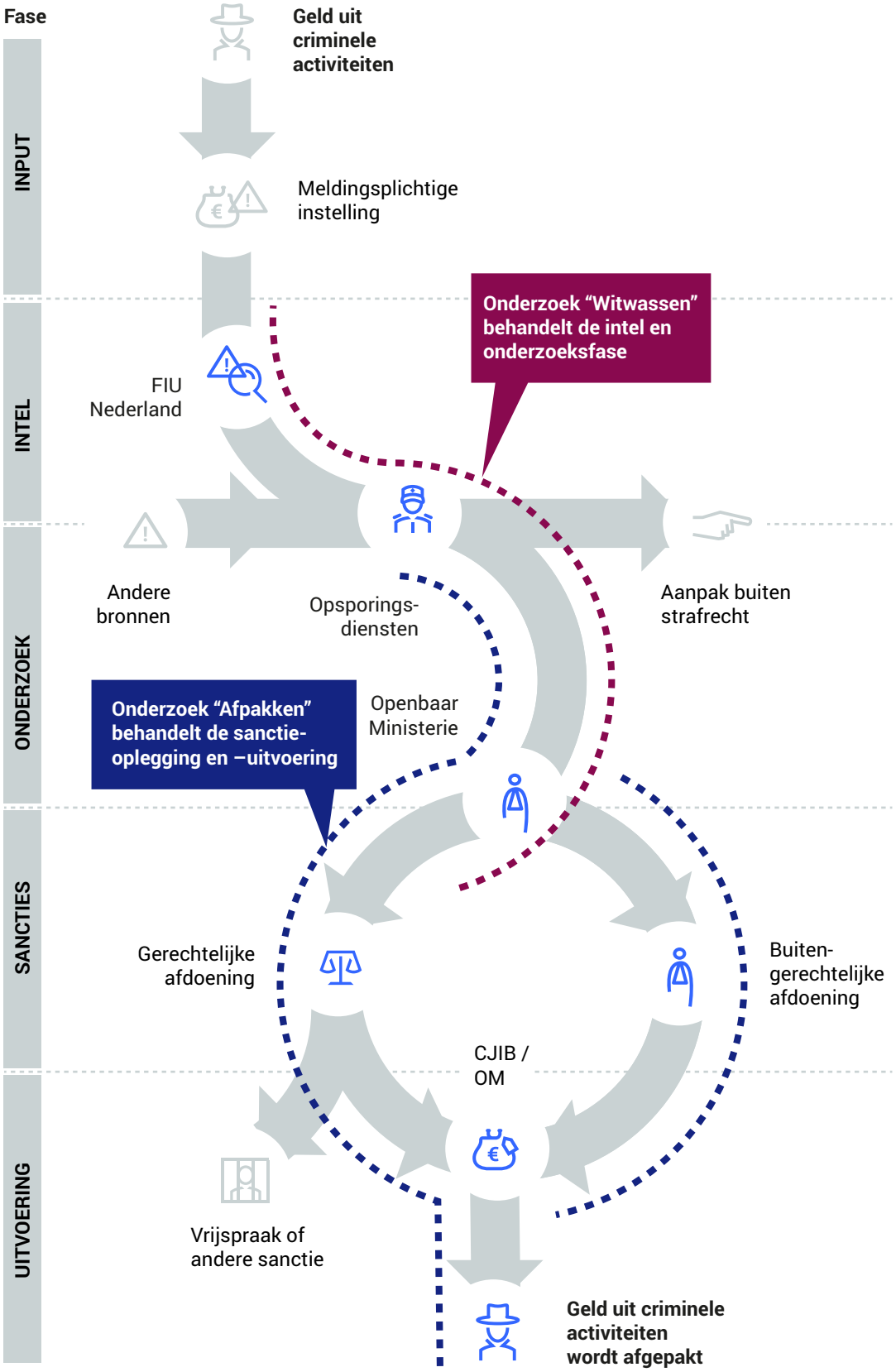
Vooraf

Dit rapport gaat over de aanpak van financiële constructies waarmee illegaal verworven middelen een schijnbaar legale status krijgen. Het rapport vormt het derde in een reeks onderzoeken die wij de afgelopen twee decennia hebben uitgebracht over de aanpak van dit zogenoemde *witwassen* van geld.

We hebben onderzocht of de ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid (JenV) voldoende hebben gedaan om de tekortkomingen in hun aanpak van witwassen, die we in onze onderzoeken uit 2008 en 2014 vaststelden, weggenomen hebben. We hebben hierbij gekeken naar de 'meldketen voor ongebruikelijke transacties'. Het beginpunt van deze keten vormen meldingen van de private kant van de meldketen. Dit zijn bedrijven en instellingen (bijvoorbeeld banken, notarissen, accountants en dergelijke). Als zij merken dat een cliënt een ongebruikelijke financiële transactie doet, geven zij dit aan bij de Financial Intelligence Unit. Samen met onder andere de opsporingsdiensten en het OM vormen zij de publieke kant van de meldketen.[1] In ons onderzoek beantwoorden we dan ook de vraag wat publieke partijen met meldingen van bedrijven en instellingen doen.

Zowel bij de bestrijding van witwassen als bij het afpakken van crimineel vermogen moet in een keten tussen diverse organisaties samengewerkt worden (zie figuur). Bij 'Witwassen' onderzochten we het eerste deel van de keten, bij 'Afpakken' juist het tweede deel. Parallel aan ons onderzoek naar de bestrijding van witwassen hebben we onderzoek verricht naar een nauw verwant thema: het effect van het beleid van de minister van JenV om crimineel vermogen 'af te pakken', zie het rapport Strafrechtelijk Afpakken. Beide onderzoeken zijn in onderlinge samenhang uitgevoerd en onze publicaties erover verschijnen op dezelfde dag. In de figuur hebben we het verband tussen beide onderzoeken in beeld gebracht.

Samenhang tussen rapporten Bestrijden Witwassen en Strafrechtelijk Afpakken van de Algemene Rekenkamer



Inhoud

1. Samenvatting | 6

2. Over dit onderzoek | 10

2.1 Aanleiding | 10
2.2 Kenmerken van witwassen | 11
2.3 Onderzoeksvraag | 12
2.4 Uitvoering onderzoek | 13
2.5 Leeswijzer | 13

3. Aanpak van witwassen in 2021 | 14

3.1 Verantwoordelijkheden ministers | 14
3.2 Wettelijke basis aanpak witwassen | 15
3.3 Doelstellingen aanpak witwassen | 16
3.4 Meldketen voor ongebruikelijke transacties | 16

4. Verbeteringen in aanpak witwassen | 21

4.1 Onze bevindingen in het kort | 21
4.2 Betere benutting van inzicht in witwasrisico's | 22
4.3 Specifiek beleid en monitoring daarvan opgezet | 22
4.4 Meer publieke, private en publiek-private samenwerking | 23
4.5 Betere prestaties bij bestrijding witwassen | 24

5. Inzicht in resultaten witwasbestrijding | 29

5.1 Onze bevindingen in het kort | 29
5.2 Onvoldoende inzicht in voortgang op doelstellingen | 30
5.3 Nog geen structureel inzicht in gebruik transactie-informatie | 32
5.4 Geen integraal beeld over resultaten aanpak witwassen | 35

6. Werking meldketen | 37

6.1 Onze bevindingen in het kort | 37
6.2 Geen garantie dat hoog risico transacties bekeken worden | 38
6.3 Geen garantie dat transacties niet dubbel onderzocht worden | 42
6.4 Aanlevering verdachte transacties belemmert verwerking | 43

7. Conclusies en aanbevelingen | 46

7.1 Verbeteringen doorgevoerd in aanpak witwassen | 46

7.2 Geen garantie doelmatige en doeltreffende meldketen | 47

7.3 Onvoldoende zicht op doelmatigheid aanpak witwassen | 48

8. Reacties ministers en nawoord | 51

8.1 Reactie ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid | 51

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 54

Bijlagen | 55

Bijlage 1 Onderzoeksvragen en normen | 55

Bijlage 2 Onderzoeksaanpak | 58

Bijlage 3 Samenwerkingsverbanden | 60

Bijlage 4 Reactie op onze conclusies en aanbevelingen | 61

Bijlage 5 Literatuur | 63

Bijlage 6 Eindnoten | 65

1. Samenvatting

Volgens onderzoek in opdracht van de ministers van Financiën en van JenV wordt er € 16 miljard per jaar witgewassen in Nederland. Deze inkomsten uit illegale activiteiten worden via speciale constructies onderdeel van reguliere economische en maatschappelijke activiteiten, hetgeen ondermijnende gevolgen kan hebben voor de rechtstaat. In dit derde rapport van de Algemene Rekenkamer over het bestrijden van witwassen beantwoorden we de vraag of de ministers van Financiën en van JenV voldoende hebben gedaan om de indertijd geconstateerde tekortkomingen uit onze eerste twee onderzoeken uit 2008 en 2014 weg te nemen. We besteden specifiek aandacht aan de wijze waarop de publieke partijen anno 2021 omgingen met signalen van witwassen en andere vormen van criminaliteit (ongebruikelijke transacties) die private instellingen melden. Deze signalen spelen immers een belangrijke rol bij het bestrijden van witwassen en andere vormen van criminaliteit.

Verbeteringen doorgevoerd in aanpak witwassen

In dit onderzoek stellen wij vast dat de ministers van Financiën en van JenV de afgelopen jaren belangrijke en daarmee betekenisvolle verbeteringen hebben doorgevoerd in de aanpak van witwassen. Zij hebben het inzicht in de aard, omvang en risico's van witwassen vergroot. En mede op basis hiervan beleid en monitoring opgezet, en de uitvoering aangepast. Ook hebben zij samenwerkingsverbanden opgericht en ingericht, die kennis en informatie delen over witwastransacties en de bestrijding daarvan. Tevens hebben de ministers de afgelopen jaren meer aandacht en budget besteed aan het bestrijden van witwassen. Het is aannemelijk dat hierdoor de prestaties, die wij in dit onderzoek als indicatoren voor de aanpak van witwasbestrijding hanteren, zijn toegenomen. Zo is er de afgelopen jaren een

toenemend aantal ongebruikelijke transacties gemeld door meldingsplichtige instellingen zoals banken, accountants en notarissen. Ook heeft de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL), die deze meldingen ontvangt en analyseert, een toenemend aantal van deze transacties verdacht verklaard. Verder hebben de opsporingsdiensten meer witwaszaken aangeleverd bij het Openbaar Ministerie (OM) en heeft het OM meer witwaszaken voor de rechter gebracht. En tot slot zijn in meer witwaszaken sancties opgelegd door de rechter.

Geen garantie doelmatige en doeltreffende meldketen

Op basis van ons onderzoek stellen we vast dat de meldketen nog niet optimaal functioneert en ongebruikelijke en verdachte transacties doelmatiger en doeltreffender kan verwerken. Zo hebben we geconstateerd dat de opsporingsdiensten en het OM niet kunnen garanderen dat de meest risicovolle signalen nader onderzocht worden om te kijken of zij opvolging nodig hebben. Ook leidt de huidige werkwijze ertoe dat opsporingsambtenaren afzonderlijk van elkaar dezelfde verdachte transacties kunnen onderzoeken zonder dat van elkaar te weten. Hierdoor zetten zij hun schaarse specialistische financiële expertise suboptimaal in. Tot slot is de manier waarop de FIU-NL de informatie over verdachte transacties bij de opsporingsdiensten aanlevert voor verbetering vatbaar. Het is voor de opsporingsdiensten op dit moment lastig om uit de aangeleverde transactie-informatie van de FIU-NL de transacties te selecteren die waarschijnlijk het meeste resultaat opleveren in termen van criminaliteitsbestrijding.

Er zijn dus kansen om witwassen doelmatiger en doeltreffender te bestrijden, zodat ook meer recht wordt gedaan aan de inspanningen van private partijen zoals banken, geldwisselkantoren, accountants en notarissen om witwassen te signaleren. De meldketen voor ongebruikelijke transacties is naar ons oordeel rijp voor een volgende stap.

Onvoldoende zicht op doelmatigheid aanpak witwassen

Ondanks onze aanbevelingen uit 2008 en 2014 en toezeggingen daarop, hebben de ministers van Financiën en van JenV nog steeds geen bruikbaar inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun aanpak witwassen.

Dat gebrek aan bruikbaar inzicht hangt samen met ontbreken van concreet geformuleerde doelstellingen die in relatie gebracht kunnen worden met de beschikbare middelen. Hierdoor is niet vast te stellen of de geleverde prestaties in lijn met de doelstellingen zijn. En ook is niet vast te stellen of ze in verhouding zijn met de reguliere en extra middelen. Door het gebrek aan concrete doelstellingen kunnen

de ministers ook niet bepalen welke prestatie-indicatoren en streefwaarden zij willen hanteren en welke informatie zij hiervoor nodig hebben om vast te stellen of zij met hun aanpak op de goede weg zijn of waar veranderingen in die aanpak nodig zijn. Dat uit zich onder andere in het ontbreken van informatie over of en hoe publieke partijen gebruik maken van ongebruikelijke transactie informatie die private instellingen aanleveren. We moeten constateren dat ondanks toezeggingen van de ministers op onze eerdere onderzoeken 14 en 8 jaar geleden er nog steeds geen structureel bruikbaar inzicht bestaat in het gebruik van informatie over verdachte transacties door publieke partijen. Deze informatie is van belang om de doelmatige en doeltreffende werking van de meldketen te verbeteren.

Onze aanbevelingen

Wij bevelen de ministers van Financiën en van JenV daarom aan om zo snel mogelijk:

- concreet te formuleren wat ze willen bereiken met hun aanpak van witwassen (doelen stellen) en de rol van gemelde ongebruikelijke transacties hierin. En op basis hiervan te formuleren welke prestatie-indicatoren en streefwaarden zij willen hanteren en welke informatie hiervoor beschikbaar moet zijn om vast te stellen of zij op de goede weg zijn en of zij hun aanpak eventueel moeten aanpassen;
- te zorgen dat de informatie-uitwisseling tussen FIU-NL en opsporingsdiensten verbetert. En dat FIU-NL en opsporingsdiensten de meest risicovolle ongebruikelijke en verdachte transacties onderzoeken en waar relevant gebruiken voor het bestrijden van criminaliteit.

Het verbeteren van een bruikbaar inzicht in en verantwoording over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanpak witwassen is juist nu van belang. Immers, het kabinet Rutte-IV krijgt middels het coalitieakkoord extra budget en heeft als doel om de aanpak van het witwassen van criminele gelden te versterken.

Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

De ministers van JenV en Financiën geven in hun reactie aan dat er ruimte is om de achterkant van de meldketen verder te versterken. En dat zij in goed overleg met de betrokken partijen gaan bezien hoe concreet invulling kan worden gegeven aan de door de Algemene Rekenkamer geïdentificeerde verbeterstappen. De ministers willen dat breder trekken en tegelijk kijken naar mogelijkheden om de feedbackloop naar de private partijen te vergroten. Daarnaast wijzen de ministers in hun reactie op wat de Algemene Rekenkamer niet heeft onderzocht, maar volgens hen wel relevant is voor een effectieve aanpak van witwassen. Verder zijn de ministers het niet eens met onze conclusie dat zij onvoldoende zicht hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.

In ons nawoord geven we aan dat de reactie van de ministers vragen bij ons oproept. Wij hadden verwacht dat de bewindslieden met een meer concrete reactie zouden komen, vanwege de concretere toezeggingen die op de twee vorige onderzoeken uit 2008 en 2014 al waren gedaan.

Verder kunnen wij in de informatie aan het parlement noch in de onderzochte administratie terug zien dat de ministers voldoende zicht hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering.

2. Over dit onderzoek

2.1 Aanleiding

Wij hebben in het verleden tweemaal eerder onderzoek gedaan naar het verschijnsel witwassen. Zo brachten we in 2008 het rapport *Bestrijding van witwassen en terrorisme-financiering* uit (Algemene Rekenkamer, 2008). In 2014 publiceerden we in vervolg hierop het rapport *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013* (Algemene Rekenkamer, 2014).

We hebben in onze onderzoeken uit 2008 en 2014 gevraagd om betere sturing en regie door bewindslieden op het bestrijden van witwassen. Daarvoor was volgens ons nodig dat de ministers inzicht zouden krijgen in de aard en omvang van witwassen (inclusief witwasrisico's). Op basis hiervan zouden de ministers realistische doelstellingen en prestaties moeten formuleren en budget beschikbaar moeten stellen om deze te realiseren.

Vervolgens zouden de ministers gegevens moeten verzamelen om vast te kunnen stellen of zij de beoogde doelstellingen en prestaties realiseren zodat zij waar nodig kunnen bijsturen. Op basis van de verzamelde gegevens zouden ze zich tevens kunnen verantwoorden aan het parlement over de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun aanpak. In onze eerdere onderzoeken hebben we specifiek gekeken naar de werking van de meldketen ongebruikelijke transacties. En stelden daarover onder andere vast dat over het gebruik en de toegevoegde waarde van ongebruikelijke transacties nog onvoldoende werd teruggekoppeld aan meldingsplichtige instellingen, zoals banken, juweliers en notarissen. Daarom hebben we ook gepleit voor het

verbeteren van het inzicht in het rendement van meldingen door te registreren op welke manier transactie-informatie in opsporingsonderzoeken wordt gebruikt en deze informatie beschikbaar te stellen aan zowel de Financial Intelligence Unit (FIU-NL) als (geanonimiseerd) aan de meldingsplichtige instellingen.

De ministers hebben indertijd naar aanleiding van onze twee onderzoeken toegezegd om:

- hun regie en sturing te versterken;
- meer inzicht te krijgen in de witwasrisico's;
- inzicht te verbeteren in het rendement van meldingen van ongebruikelijke transacties;
- meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van witwasbestrijding;
- de Tweede Kamer structureel te informeren over de witwasrisico's en de resultaten van de witwasbestrijding.

De aanleiding voor ons om opnieuw onderzoek te doen naar de aanpak van witwassen is de sterke toename van het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties door meldingsplichtige instellingen, waaronder banken. Volgens de gegevens van de FIU-NL, die deze meldingen ontvangt en analyseert, is het aantal meldingen gestegen van circa 200.000 in 2011 naar ruim 722.000 in 2020 (zie hoofdstuk 4). Hierdoor en gegeven de uitkomsten van onze eerdere onderzoeken wordt de vraag wat er met deze meldingen gebeurt des te relevanter.

In dit derde onderzoek hebben we gekeken naar de stand van zaken anno 2021 en hebben we de vraag gesteld of de ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid (JenV) de indertijd geconstateerde tekortkomingen in hun aanpak van witwassen hebben weggenomen. We hebben ons hierbij in het bijzonder gericht op de werking en resultaten van de meldketen voor ongebruikelijke transacties, die speelt immers een belangrijke rol in de aanpak van witwassen en andere vormen van criminaliteit.

2.2 Kenmerken van witwassen

Witwassen houdt in dat via speciale constructies de illegale herkomst van vermogen dat met illegale activiteiten is verworven niet langer zichtbaar is. Dit kan op verschillende manieren.

Voorbeeld witwassen

Denk aan de crimineel die geld verdient met de handel in cocaïne. Hij/zij wil dit geld gebruiken om zijn (luxe) levensstijl te financieren zonder hier problemen mee te krijgen. Daarom gaat hij het geld witwassen. Hij/zij zet een bedrijf op en creëert een fictieve omzet en winst. Hiermee lijkt het alsof hij/zij op legale wijze aan zijn inkomen komt.[2] Op deze en tal van vergelijkbare manieren kan illegaal verworven vermogen via financiële instellingen (zoals banken) of via financiële dienstverleners (zoals notarissen) in het legale circuit worden gebracht.

Risico's witwassen

Criminelen kunnen zich door witwasconstructies een formele positie verwerven in de Nederlandse legale economie. Witwassen veroorzaakt zodoende dat de onder- en de bovenwereld zich met elkaar vermengen – wat er uiteindelijk toe kan leiden dat maatschappelijke structuren worden ondermijnd. Tegelijkertijd vormt witwassen een risico voor de integriteit van het financiële stelsel en voor het (inter)nationale vertrouwen in de werking van financiële markten in Nederland.

Omvang witwassen

Doordat het witwassen van geld veelal buiten het zicht van de overheid plaatsvindt, is de omvang van het verschijnsel lastig te bepalen. In opdracht van het kabinet zijn verschillende onderzoeken gedaan om criminele geldstromen en het witwassen daarvan in kaart te brengen. Uit een van de meest recente onderzoeken naar de omvang van witwassen blijkt dat in 2014 in Nederland criminelen naar schatting € 16 miljard per jaar witwasten (Unger et al., 2018).

2.3 Onderzoeksvraag

Met dit onderzoek willen wij de volgende vraag beantwoorden: In hoeverre hebben de ministers van Financiën en van JenV voldoende gedaan om de geconstateerde tekortkomingen uit onze onderzoeken uit 2008 en 2014 weg te nemen? We besteden hierbij specifiek aandacht aan de wijze waarop de betrokken publieke partijen anno 2021 omgaan met signalen van witwassen en andere vormen van criminaliteit (ongebruikelijke transacties) die private instellingen melden. Dat doen we door na te gaan of:

- de meldketen voor ongebruikelijke transacties zo is georganiseerd dat meldingen van ongebruikelijke transacties doelmatig verwerkt en opgepakt worden;
- de prestaties van de meldketen voor ongebruikelijke transacties transparant en over de afgelopen jaren verbeterd zijn.

De ministers hebben geen prestatie-indicatoren en streefwaarden voor hun aanpak van witwassen bepaald. Daarom hanteren wij net als in onze vorige onderzoeken een aantal prestaties als indicator voor de aanpak van witwassen. Het gaat om het aantal ongebruikelijke transacties, verdachte transacties, opsporingsonderzoeken, dagvaardingen en uitspraken door de rechter.

2.4 Uitvoering onderzoek

Wij hebben bij de uitvoering van ons onderzoek gebruik gemaakt van diverse bronnen:

- *Gedocumenteerde* procesbeschrijvingen, convenanten en samenwerkingsovereenkomsten, beleidsstukken, sturingsinformatie, begrotings- en verantwoordingsinformatie;
- *Gesprekken* met (a) private en publieke partijen die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen c.q. deel uitmaken van de meldketen en (b) onderzoekers en experts met kennis over de meldketen;
- *Kwantitatieve data* over een aantal prestaties die wij als indicatoren voor de aanpak van witwassen gebruiken, namelijk: het aantal ongebruikelijke transacties, verdachte transacties, opsporingsonderzoeken, dagvaardingen en uitspraken door de rechter over de jaren 2002 tot november 2020[3] (voor zover beschikbaar).

Daarnaast hebben we een kleinschalig casusonderzoek uitgevoerd om in de praktijk vast te stellen hoe publieke partijen omgaan met meldingen van ongebruikelijke transacties.

2.5 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. We beschrijven in hoofdstuk 3 de aanpak van witwassen door de ministers van Financiën en van JenV. Vervolgens geven we in hoofdstuk 4 weer welke verbeteringen de ministers hebben gerealiseerd in de aanpak van witwassen ten opzichte van de onderzoeken die wij deden in 2008 en 2014. In hoofdstuk 5 laten we zien dat we de prestaties in witwasbestrijding niet kunnen koppelen aan (meetbare) doelstellingen en reguliere en incidentele ingezette middelen. Ook laten we zien dat ondanks eerdere toezeggingen van de ministers het gebruik van meldingen van verdachte transacties nog steeds niet inzichtelijk is. We beschrijven in hoofdstuk 6 mede aan de hand van ons casusonderzoek welke knelpunten ervoor zorgen dat de overheid gemelde ongebruikelijke transacties nog niet doelmatig verwerkt en oppakt. In hoofdstuk 7 formuleren we de conclusies en aanbevelingen die voortvloeien uit ons onderzoek en we sluiten af met de reactie van de ministers en ons nawoord in hoofdstuk 8.

3. Aanpak van witwassen in 2021

Wij beschrijven in dit hoofdstuk de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de ministers van Financiën en van JenV voor het bestrijden van witwassen. Ook beschrijven we hun aanpak van witwassen en gaan daarbij uitgebreid in op de rol die de meldketen voor ongebruikelijke transacties hierin speelt.

3.1 Verantwoordelijkheden ministers

De ministers van Financiën en van JenV zijn verantwoordelijk voor het bestrijden van witwassen. Onder het bestrijden van witwassen verstaan we zowel het voorkomen en signaleren van witwassen als het daadwerkelijk aanpakken daarvan als witwassen eenmaal gesignaleerd is. De ministers stellen het beleid en daaruit voortvloeiende wet- en regelgeving op, om witwassen te bestrijden. Zij informeren hierover het parlement via hun eigen begrotingen en jaarverslagen en via specifieke beleidsinformatie, zoals de voortgangsrapportages over de uitvoering van het plan van aanpak witwassen.

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor goed functionerende en integere financiële markten. Tevens is zij verantwoordelijk voor de inrichting, werking en ontwikkeling van de FIOD en mede-betrokken bij vaststellen van het handhavingsarrangement tussen de FIOD en het OM.[4] En zij is samen met de minister voor Rechtsbescherming verantwoordelijk voor het uitvoeren van het toezicht op het nakomen van de verplichting voor in de wet aangewezen private instellingen om ongebruikelijke transacties te melden. De toezichthouders Autoriteit Financiële Markten, De Nederlandsche Bank en Bureau Toezicht Wet ter voorkoming van

witwassen en terrorismefinanciering (BTWwft) van de Belastingdienst vallen binnen het beleidsdomein van de minister van Financiën, Bureau Financieel Toezicht, de Kansspelautoriteit en de dekens van de Orde van Advocaten onder het beleidsdomein van de minister voor Rechtsbescherming.[5] De minister van JenV[6] is daarnaast verantwoordelijk voor het functioneren van het Openbaar Ministerie en bepaalt samen met het College van procureurs-generaal de prioriteiten in de opsporing en vervolging. Als regel houdt de minister zich alleen bezig met het algemene opsporings- en vervolgingsbeleid van het OM en niet met individuele strafzaken. Het OM neemt zelfstandig vervolgingsbeslissingen (opportuniteitsbeginsel).

Ook is de minister van JenV verantwoordelijk voor de inrichting, werking en ontwikkeling van het politiebestel en het vaststellen van de landelijke beleidsdoelstellingen voor de Nationale Politie. Dat laatste gebeurt in samenspraak met het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters. Het OM stuurt eigenstandig op de realisatie van deze landelijke doelstellingen voor wat betreft het opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Daarnaast berust de algemene leiding, de organisatie en het beheer van de FIU-NL bij de minister van JenV. De FIU-NL analyseert ongebruikelijke transacties die private instellingen melden en stuurt verdachte transacties door aan de opsporings- en inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Op grond van internationale en Europese regels geldt wel een vereiste operationele onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de FIU-NL. Dit houdt concreet in dat de FIU-NL beschikt over het gezag en de capaciteit om haar taken eigenstandig te vervullen, met inbegrip van de mogelijkheid om autonome beslissingen te nemen om specifieke informatie te analyseren, op te vragen en te verspreiden.

3.2 Wettelijke basis aanpak witwassen

De ministers van Financiën en van JenV zijn bij het bestrijden van witwassen gebonden aan wetgeving op basis van internationale en Europese richtlijnen. Het gaat daarbij om richtlijnen van de Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), waar Nederland lid van is en om richtlijnen van de Europese Commissie. Deze richtlijnen zijn omgezet in nationale wetgeving, zoals de Wet ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering (Wwft) en het Wetboek van strafrecht. In de Wwft zijn bepalingen opgenomen over het verplicht melden van ongebruikelijke transacties door private instellingen (zie § 3.4 hierna) en het toezicht daarop. In artikel 420bis e.v. van het Wetboek van Strafrecht is witwassen als zelfstandig delict opgenomen, hetgeen de basis vormt voor strafrechtelijke opsporing, vervolging en sanctionering.

Recent hebben zowel de Europese Commissie als de FATF geëvalueerd of Nederland zich houdt aan hun richtlijnen. De FATF publiceert naar verwachting in de zomer van 2022 haar rapport en de Europese Commissie eind 2022.

3.3 Doelstellingen aanpak witwassen

De ministers van Financiën en van JenV zijn beiden verantwoordelijk voor de aanpak van witwassen. Zij hebben in juni 2019 een 'plan van aanpak witwassen' gepresenteerd (Financiën & JenV, 2019), waarin drie doelstellingen zijn vermeld:

1. Moeilijker maken voor criminelen om geld wit te wassen;
2. Weren van crimineel verkregen vermogen uit het financieel stelsel;
3. Effectief strafrechtelijk aanpakken van witwassen en ondermijnende criminaliteit.[7]

De aanpak van criminele geldstromen, onder andere via het bestrijden van witwassen, maakt een belangrijk onderdeel uit van de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Deze aanpak staat hoog op de politieke agenda en hiervoor hebben opeenvolgende kabinetten extra geld beschikbaar gesteld.

3.4 Meldketen voor ongebruikelijke transacties

Omdat witwassen een relatief 'onzichtbaar' delict is (in tegenstelling tot bijvoorbeeld geweldsdelicten), vormt het signaleren en melden van handelingen die mogelijk duiden op witwassen een voorwaarde voor het effectief opsporen, vervolgen en straffen van de daders. De meldplicht in de Wwft om ongebruikelijke financiële transacties te melden is dan ook een belangrijk instrument in de bestrijding van witwassen.

Wettelijke meldplicht

Op grond van de Wwft zijn instellingen en bedrijven waar grote sommen geld rondgaan verplicht om ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-NL. De meldplicht geldt voor uiteenlopende partijen, variërend van banken en notarissen tot winkeliers en autohandelaren (zie kader).

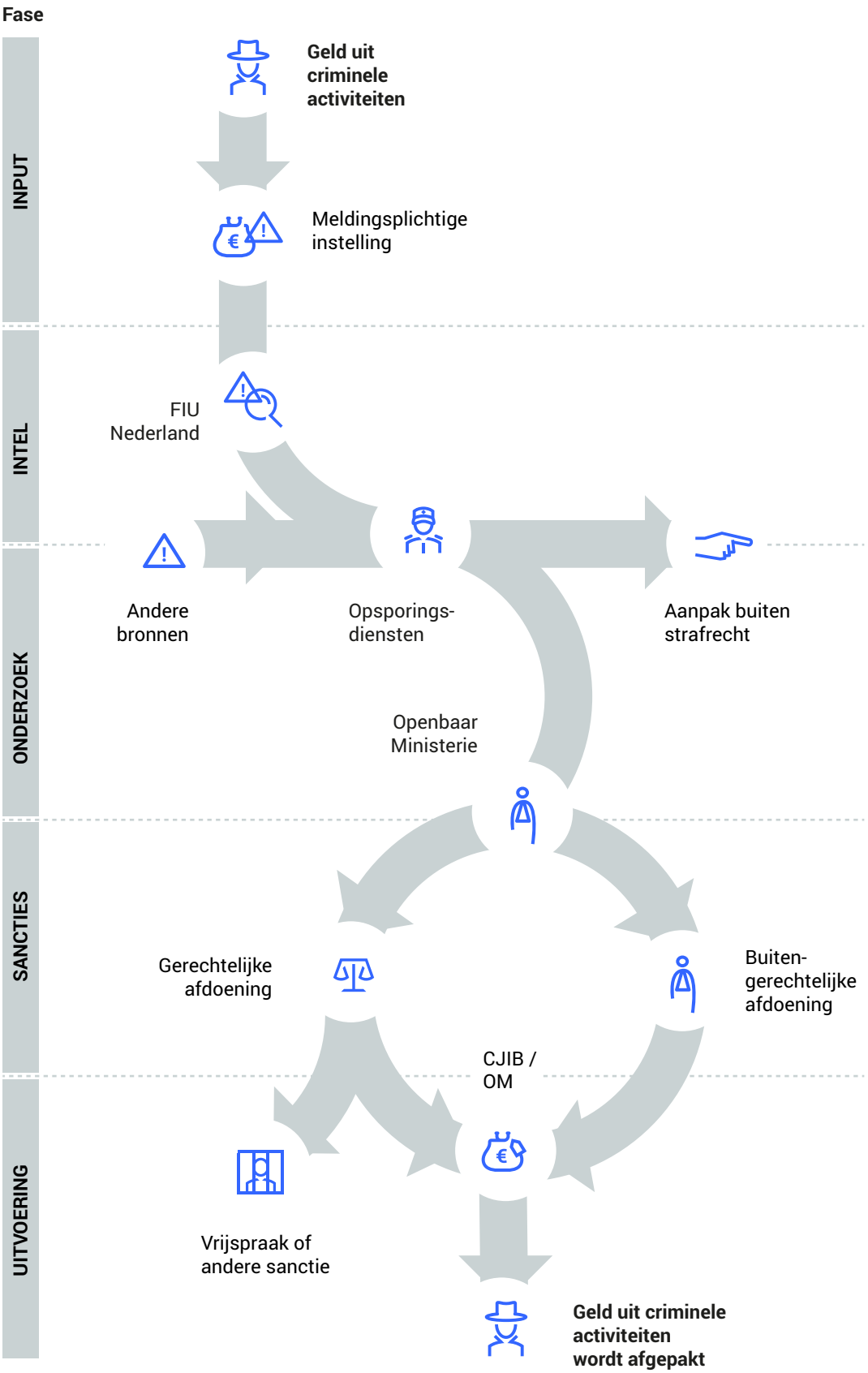
Meldingsplichtige instellingen

Op grond van de Wwft zijn verschillende instellingen verplicht om melding te maken van ongebruikelijke transacties. Voorbeelden van deze instellingen zijn: banken, geldwisselkantoren, trustkantoren, accountants, advocaten, notarissen, taxateurs, makelaars en casino's. Maar ook verkopers van zaken

van grote waarde, zoals autohandelaren, juweliers en verkopers van kunst zijn verplicht om melding te doen als er een aankoop wordt gedaan die ongebruikelijk is. Een aankoop is ongebruikelijk als er voor ten minste € 10.000 aan contanten wordt gebruikt voor de betaling. Maar ook als er een andere aanleiding is om te veronderstellen dat de transactie verband kan houden met witwassen, moet de instelling de transactie bij de FIU-NL melden als ongebruikelijk.
De hier genoemde instellingen zijn bovendien verplicht om periodiek hun interne kwetsbaarheden voor witwassen te onderzoeken en preventief cliëntenonderzoek te verrichten.

Vijf fases in de meldketen voor ongebruikelijke transacties
Nadat een melding is binnengekomen, wordt deze opgenomen in een meldketen die bestaat uit de volgende vijf fases (zie hiervoor ook figuur 1).

Figuur 1. *Meldketen ongebruikelijke transacties*



1. *Input fase*: Meldingsplichtige instellingen zijn via de Wwft verplicht om hun klanten te monitoren en transacties te detecteren die niet passen bij de betreffende klant en waarbij er een risico is dat de transactie gelinkt is aan een strafbaar feit zoals witwassen. Wanneer een dergelijke transactie gedetecteerd is, dienen meldingsplichtige instellingen deze direct te melden aan de FIU-NL.

Intelligence fase: De FIU-NL analyseert de gemelde ongebruikelijke transacties om vast te stellen of er sprake is van een mogelijk verband met een strafbaar feit. Als het vermoeden van een dergelijk verband wordt bevestigd, verklaart FIU-NL een ongebruikelijke transactie als verdacht. Vanaf dat moment zijn afnemers van verdachte transacties aan zet. Dat zijn naast de opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten ook de screeningsautoriteit Justis[8] en de deelnemers aan de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCov)[9]. In ons onderzoek richten wij ons op de opsporingsdiensten en dan met name de Nationale Politie en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). *Opsporingsambtenaren* van de verschillende opsporingsdiensten gebruiken de verdachte transacties die aan hen worden voorgelegd voor het opsporen van strafbare feiten, zoals drugshandel of zorgfraude. Zij verrichten hiertoe in eerste instantie een vooronderzoek. In dit vooronderzoek analyseren ze de informatie over de verdachte transactie(s) aangevuld met andere informatie uit bijvoorbeeld restinformatie uit andere onderzoeken of informatie uit open bronnen. Zo bepalen opsporingsambtenaren of een verdachte transactie een indicatie geeft van een strafbaar feit dat gepleegd is, zoals witwassen. Een transactie kan ook relevant zijn voor opsporingsdiensten, omdat deze informatie bevat over een persoon zoals de verblijfplaats op een bepaald moment. Soms wordt in overleg met andere publieke organisaties besloten tot een aanpak buiten het strafrecht, zoals het sluiten van een bedrijfspand door de gemeente of het starten van een tuchtrechtzaak door een toezichthouder.

2. *Onderzoek fase*: Informatie over verdachte transacties kan door opsporingsambtenaren ook worden gebruikt om een strafrechtelijk opsporingsonderzoek in te stellen, onder gezag van het *Openbaar Ministerie* (OM).
3. *Sancties fase*: Het OM bepaalt vervolgens op basis van zo'n opsporingsonderzoek of (a) het zelf een straf oplegt via een buitengerechtelijke afdoening (strafbeschikking of transactie), (b) het de zaak voorlegt aan de rechter (dagvaarding) of (c) het de zaak terzijde legt zonder vervolging (sepot). Bij een dagvaarding buigt een *rechter* zich over de zaak. Als de uitspraak 'schuldig' luidt, legt de rechter doorgaans een straf op. De rechter kan een boete, een taakstraf en/of een gevangenisstraf opleggen. Als de verdachte met of via dat bewezen strafbare feit geld of goederen heeft verkregen, kan het OM bovendien een ontnemingszaak starten om dat crimineel verkregen vermogen te ontnemen.[10]

4. *Uitvoering fase*: Het CJIB int uiteindelijk het bedrag dat ontnomen wordt via de rechter of de strafbeschikking of transactie die het OM afspreekt in een buiten-gerechtelijke afdoening.

4. Verbeteringen in aanpak witwassen

In onze twee eerdere onderzoeken uit 2008 en 2014 constateerden we diverse tekortkomingen in de aanpak van witwassen. In dit hoofdstuk beschrijven we op welke punten de ministers van Financiën en van JenV sindsdien verbeteringen hebben gerealiseerd.

4.1 Onze bevindingen in het kort

De ministers van Financiën en van JenV hebben de afgelopen jaren een aantal belangrijke en betekenisvolle verbeteringen doorgevoerd in de aanpak van witwassen. Om te beginnen hebben zij hun inzicht in de aard, omvang en risico's van witwassen vergroot. En mede op basis hiervan specifiek beleid en monitoring opgezet. Ook hebben zij samenwerkingsverbanden opgericht en ingericht, die actief kennis en informatie delen over witwastransacties en de bestrijding daarvan. Verder zijn de prestaties toegenomen, die wij in dit onderzoek als indicatoren voor de aanpak van witwasbestrijding hanteren. Zo hebben meldingsplichtige private partijen een toenemend aantal ongebruikelijke transacties gemeld en heeft de FIU-NL een toenemend aantal van deze transacties verdacht verklaard. Daarnaast hebben opsporingsdiensten meer witwaszaken aangeleverd bij het OM en heeft het OM meer witwaszaken voor de rechter gebracht. En tot slot zijn in meer witwaszaken sancties opgelegd door de rechter.

4.2 Betere benutting van inzicht in witwasrisico's

De ministers van Financiën en van JenV hebben in 2017 en 2019 het WODC[11], overeenkomstig onze eerdere aanbevelingen, een *national risk assessment* (NRA) laten uitvoeren om inzicht te krijgen in witwasrisico's. De risico's die zijn geprioriteerd in de NRA's vormen sindsdien de basis van de activiteiten binnen de meldketen voor ongebruikelijke transacties. Zo gebruikt de FIU-NL de geprioriteerde witwasrisico's om te bepalen naar welke ongebruikelijke transacties ze eigen onderzoek gaat verrichten. Ook de Nationale Politie, de FIOD en het OM gebruiken de geprioriteerde witwasrisico's uit de NRA's om te bepalen op welke zaken zij zich gaan richten. Het brede gebruik van de NRA's waarborgt dat de partners in de meldketen zich richten op de grootste witwasrisico's in Nederland.

De ministers en de ketenpartners maken voor het stellen van prioriteiten ook gebruik van wetenschappelijke inzichten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het aanpakken van zogenoemde *facilitators* van witwassen (zie Duijn et al., 2014). Op basis van de inzichten over dit onderwerp hebben de ministers, opsporingsdiensten en het OM bepaald dat het aanpakken van dienstverleners die het witwassen van criminele gelden faciliteren een effectieve manier is om criminele netwerken aan te pakken.

4.3 Specifiek beleid en monitoring daarvan opgezet

Het verbeterde inzicht in risico's hebben de ministers van Financiën en van JenV ook gebruikt voor hun plan van aanpak witwassen dat zij in 2019 hebben opgesteld (zie hiervoor ook § 3.3). De ministers brengen periodiek rapportages uit om het parlement op de hoogte brengen van de voortgang van het uitvoeren van dit plan van aanpak. Ook het OM heeft samen met de Nationale Politie, FIOD en FIU-NL het verbeterde inzicht in risico's gebruikt voor het opstellen van het strategisch programma witwasbestrijding 2019-2022 (OM, 2019). Dit programma heeft als ambitie het creëren van samenhang en synergie tussen het OM, de FIOD, de Dienst Landelijke Recherche van de Nationale politie en FIU-NL. Het programma richt zich op het voorkomen van investeringen met crimineel vermogen in de legale economie, alsmede op het (opnieuw) financieren van criminele activiteiten met crimineel geld. Verder hebben de ministers van Financiën en van JenV in 2015 en in 2018 een monitor anti-witwasbeleid laten opstellen met als doel om de activiteiten en resultaten van het anti-witwasbeleid in Nederland in kaart te brengen. De vierjaarlijkse monitor anti-witwasbeleid maakt daarmee onderdeel uit van hun beleidscyclus. De volgende monitor anti-witwasbeleid zal na het uitkomen van dit rapport, de evaluatie van Nederland door de FATF en andere relevante onderzoeken en evaluaties uitkomen.

Zo kunnen de ministers de resultaten van deze onderzoeken en evaluaties meenemen in de monitor.

Met het opstellen van het plan van aanpak witwassen en de vierjaarlijkse monitor anti-witwasbeleid hebben de ministers een belangrijke stap gezet in het verbeteren van hun regie en sturing op het bestrijden van witwassen. Desondanks hebben zij nog wel een aantal stappen te zetten, om inzicht te kunnen bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanpak van het bestrijden van witwassen. Zo ontbreekt het aan concreet geformuleerde doelstellingen en prestatie-indicatoren. In § 5.2 gaan we hier verder op in.

4.4 Meer publieke, private en publiek-private samenwerking

Publieke en private partijen werken steeds meer en beter samen aan het bestrijden van witwassen. Dit gebeurt in diverse samenwerkingsverbanden. Het Financieel Expertise Centrum (FEC) is bijvoorbeeld een samenwerkingsverband van verschillende publieke partijen die een taak hebben om de integriteit van de financiële sector te versterken via controle, toezicht en via opsporing en vervolging van strafbare feiten. Het FEC vervult een belangrijke rol in het coördineren van een gezamenlijke aanpak van witwassen. Zo delen deelnemers aan het FEC informatie en kennis en werken zij in projecten operationeel samen.

Sinds ons onderzoek uit 2014 zijn er nog meer samenwerkingsverbanden opgericht en ingericht die zich toeleggen op het delen van kennis en informatie over (onder meer) witwaspraktijken. Het gaat daarbij zowel om publieke samenwerkingsverbanden, publiek-private samenwerkingsverbanden (zoals de Serious Crime Taskforce) als private samenwerkingsverbanden.

Publiek-private samenwerking in Serious Crime Taskforce

De *Serious Crime Taskforce* is een publiek-privaat samenwerkingsverband waaraan behalve het OM, de Nationale Politie, de FIOD en de FIU-NL ook de banken (Rabobank, ABN-AMRO, ING, Volksbank en Knab[12]) deelnemen. Het doel is om samen te kijken hoe financiële transacties waarachter corruptie, extreem geweld en witwassen schuilgaan, sneller en beter kunnen worden herkend, waarna ze kunnen worden opgepakt in een opsporingsonderzoek.

In bijlage 3 van dit rapport geven we een overzicht van de verschillende samenwerkingsverbanden voor het bestrijden van witwassen.[13]

4.5 Betere prestaties bij bestrijding witwassen

De ministers hebben zelf geen prestatie-indicatoren en streefwaarden vastgesteld om te kunnen volgen of ze hun doelstellingen bereiken. Daarom hanteren wij net als in onze vorige onderzoeken een aantal prestaties als indicator voor de aanpak van witwassen. Het gaat om het aantal ongebruikelijke transacties, verdachte transacties, opsporingsonderzoeken, dagvaardingen en uitspraken door de rechter.

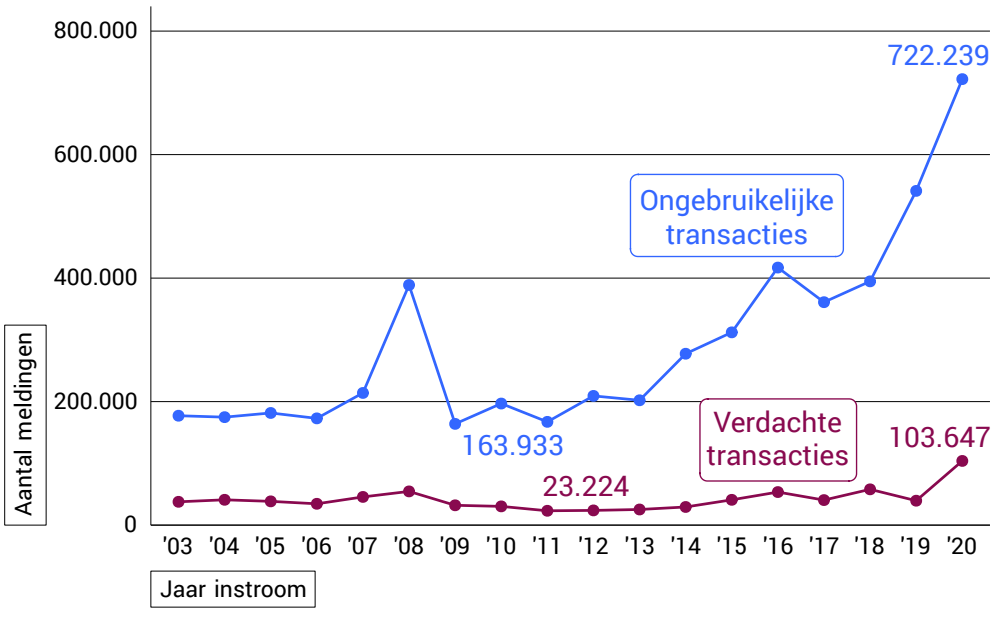
We zien dat deze prestaties van de bestrijding van witwassen sinds ons vorige onderzoek uit 2014 zijn toegenomen. Deze toegenomen prestaties laten volgens ons zien dat de bestrijding van witwassen en de werking van de meldketen ongebruikelijke transacties verbeterd is. Omdat de ministers zelf geen prestatie-indicatoren en streefwaarden hebben bepaald, is het lastig om op basis van de toename van de prestaties vast te stellen of de aanpak van witwassen voldoende doelmatig en doeltreffend is. Zie verder hoofdstuk 5 van dit rapport.

Stijging ongebruikelijke en verdachte transacties

Figuur 2 toont het aantal ongebruikelijke transacties dat meldingsplichtige instellingen in de periode 2003-2020 hebben aangeleverd bij de FIU-NL. Ook geeft deze figuur 2 het aantal transacties weer dat de FIU-NL in dezelfde periode verdacht verklaarde.

Figuur 2. *Ontwikkeling van het aantal ongebruikelijke en verdachte transacties, 2003-2020*

Aantal ongebruikelijke en verdachte transacties stijgt



Te zien is dat de afgelopen jaren het aantal jaarlijkse meldingen van *ongebruikelijke* transacties sterk is toegenomen van ongeveer 200.000 meldingen tot 2013 naar 722.239 meldingen in 2020.[14] Aangezien er in de eerste helft van 2021 al 610.556 nieuwe meldingen bij de FIU-NL zijn binnengekomen, komt het aantal meldingen over heel 2021 dus nog hoger uit. De toename kan er aan de ene kant op wijzen dat meldingsplichtige instellingen beter zijn geworden in het signaleren van ongebruikelijke transacties, dan wel meer bereid zijn om ongebruikelijke transacties te melden. En aan de andere kant kan de toename er ook op wijzen dat criminele geldstromen en het witwassen daarvan toenemen. En daarmee dat inspanningen om witwassen te voorkomen of aan te pakken blijkbaar onvoldoende effect sorteren. Of de toename kan erop wijzen dat meldingsplichtige instellingen sneller iets als ongebruikelijk aanmerken om zo te voorkomen dat ze door een toezichthouder of het OM worden aangesproken op het niet naleven van de meldplicht.

Verder is te zien dat ook het aantal *verdachte* transacties stijgt, met name in 2020. In de eerste helft van 2021 zijn 56.197 transacties verdacht verklaard. Volgens het jaarverslag van de FIU-NL over 2020 heeft de stijging in 2020 te maken met het automatiseren van een deel van het werkproces. Hierdoor zijn de onderzoekers van de FIU-NL minder tijd kwijt aan het vastleggen van en rapporteren over hun resultaten. Zij kunnen daardoor meer tijd besteden aan het onderzoeken van ongebruikelijke transacties.

Overigens betreffen de ongebruikelijke transacties die de FIU-NL in een bepaald jaar verdacht verklaart, niet per definitie transacties die in dat jaar zijn gemeld door meldingsplichtige instellingen. Het kan ook gaan om transacties die in eerdere jaren zijn gemeld. Het is daarom niet zuiver om per jaar de verhouding tussen ongebruikelijke en verdachte transacties tegenover elkaar te zetten.

Wel constateren we, als we kijken naar de gegevens over een langere periode, dat de toename van het aantal gemelde ongebruikelijke transacties groter is dan de toename van het aantal verdachte transacties. Net als bij de toename van het aantal gemelde ongebruikelijke transacties is het lastig om dit te duiden. Zo zou een grotere toename van ongebruikelijke transacties dan het aantal verdachte transacties kunnen betekenen dat de FIU-NL de toegenomen instroom ongebruikelijke transacties niet kan onderzoeken (bijvoorbeeld vanwege beperkingen van de capaciteit). In § 6.2.1 gaan we in op mogelijke relevante meldingen van ongebruikelijke transacties die de FIU-NL niet onderzoekt. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de ongebruikelijke transacties minder of geen relevante informatie bevatten, waardoor de FIU-NL ze niet als verdacht aanmerkt.

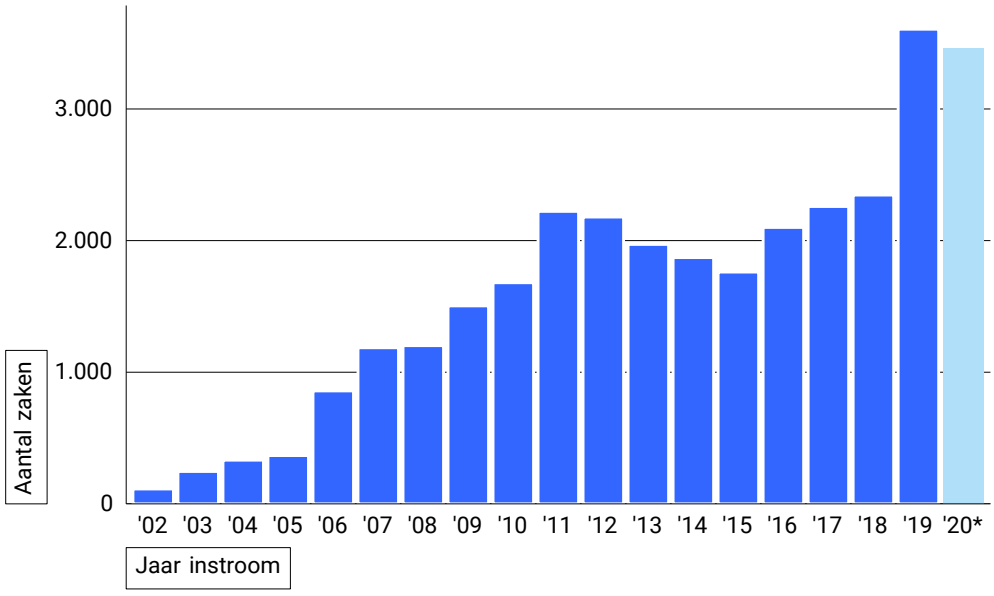
Ook de monitor anti-witwasbeleid uit 2018, die de ministers hebben laten opstellen, geeft aan dat een toe- of afname van prestaties niet altijd makkelijk te duiden is. Zo hoeft een toename van prestaties, zoals meer meldingen ongebruikelijke transacties, niet automatisch te betekenen dat sprake is van een verbetering. Zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven, kan een toename van het aantal meldingen ook betekenen dat witwassen toeneemt of dat meldingsplichtige instellingen vooral melden om geen problemen te krijgen met een toezichthouder. Daarom is het van belang dat de ministers van Financiën en van JenV bepalen welke doelen ze willen bereiken, hoe ze dat meetbaar kunnen maken via prestatie-indicatoren en streef-waarden en vervolgens informatie verzamelen en duiden om na te gaan of het gestelde doel bereikt is. In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in.

Meer witwaszaken[15] aangeleverd bij OM

Wanneer opsporingsdiensten tijdens hun vooronderzoek naar witwaspraktijken voldoende bewijs vinden voor strafbare feiten, leveren ze deze zaken door middel van een proces-verbaal aan bij het OM. Op basis van de registratie van het OM hebben wij vastgesteld dat de opsporingsdiensten sinds 2015 meer witwaszaken hebben aangeleverd bij het OM. De ontwikkeling van het aantal zaken met witwas-feiten over de periode 2002 tot november 2020 is weergegeven in figuur 3.

Figuur 3. *Ontwikkeling in aantal witwaszaken*

Het aantal zaken met witwasfeiten dat bij het OM binnenkomt stijgt



*Dit betreft het aantal zaken tot november 2020

In de periode 2002 tot november 2020 zien we een stijgende trend in het aantal witwaszaken dat opsporingsdiensten bij het OM aanleveren met uitzondering van de periode tussen 2011-2015, waar het aantal afnam. Hierbij hoort de opmerking dat het niet mogelijk is om vast te stellen in hoeverre informatie over verdachte transacties door de betreffende opsporingsdiensten is betrokken in het opsporingsonderzoek c.q. in hoeverre zulke informatie aanleiding is geweest om een opsporingsonderzoek te starten. Opsporingsdiensten registreren dat namelijk niet. In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in.

Meer witwaszaken voor de rechter gebracht

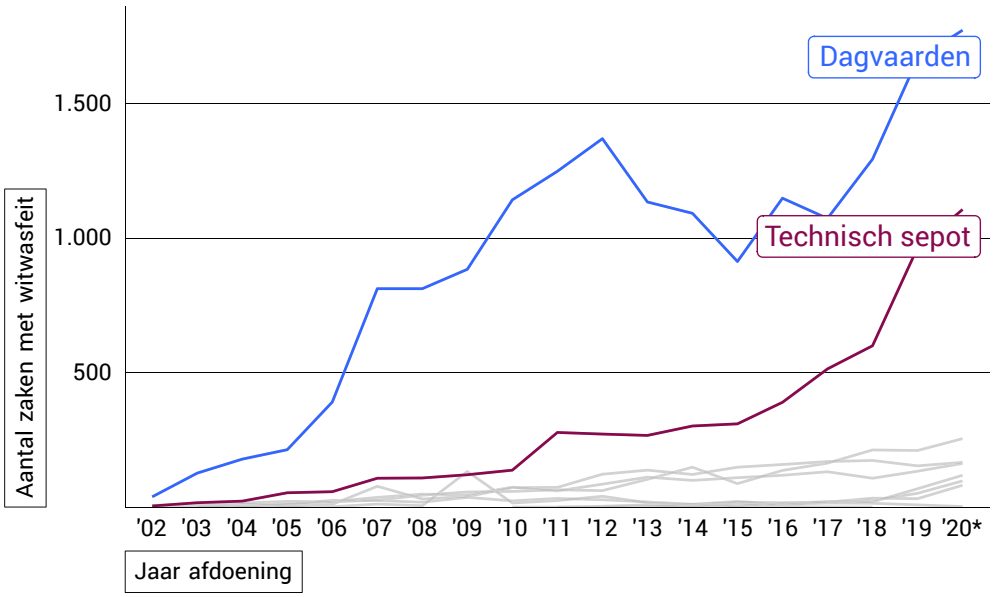
Het OM kan verschillende beslissingen nemen over de witwaszaken die het krijgt voorgelegd. De twee meest voorkomende in het geval van witwassen zijn:

- *Dagvaarden*. Het OM legt de zaak voor aan de rechter.
- *Technisch Seponeren*. Het OM stopt de zaak om inhoudelijke technische redenen, bijvoorbeeld omdat de bewijsvoering niet rondkomt.

Figuur 4 toont de ontwikkeling in de beslissingen die het OM in de periode 2002 tot november 2020 heeft genomen over de ingestroomde witwaszaken.

Figuur 4. *Beslissingen OM in aantallen zaken*

Sterke toename van zowel dagvaardingen als technisch sepots



*Dit betreft het aantal zaken tot november 2020

De grafiek laat duidelijk zien dat het OM vanaf 2002 steeds meer zaken voorlegt aan de rechter. Ook laat de grafiek zien dat het OM sinds 2002 eveneens steeds meer zaken onvoorwaardelijk seponeert om technische redenen. De stijging van

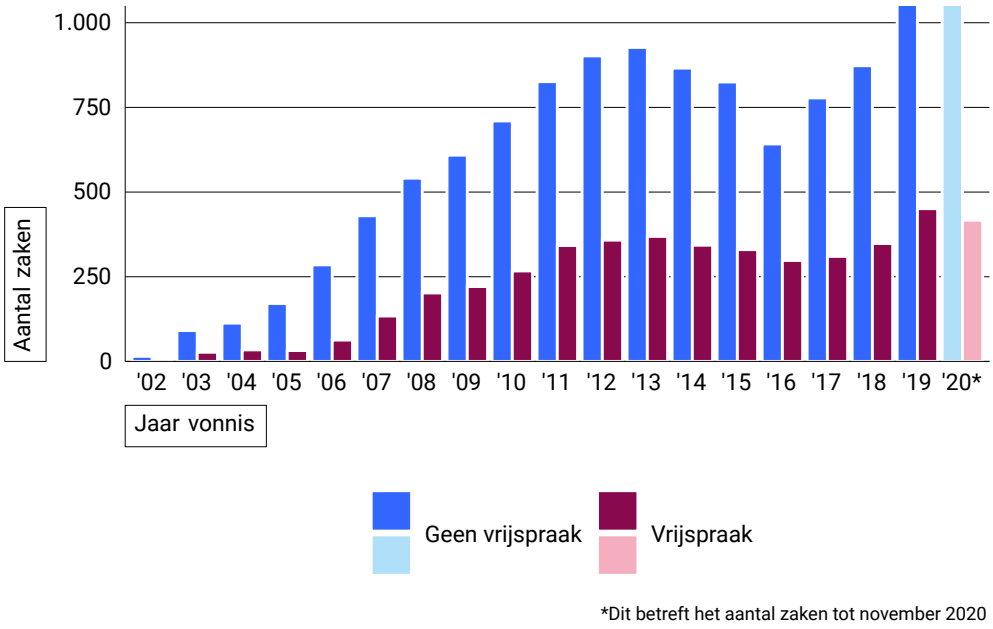
het aantal sepots om technische redenen vinden wij zorgelijk. Dit betekent namelijk dat eventuele inspanningen die zijn gedaan (door meldingsplichtige instellingen, de FIU-NL en/of opsporingsdiensten) om tot het opsporingsonderzoek te komen en dit uit te voeren, in veel gevallen niet leiden tot een dagvaarding en daarmee tot de mogelijkheid dat de rechter een sanctie oplegt. Wij hebben geen afzonderlijk onderzoek verricht naar de sepots door het OM en kunnen dan ook geen verklaring geven voor de toename hiervan.

In meer witwaszaken sancties opgelegd

In figuur 5 geven we de vonnissen weer die rechters in de periode 2002 tot november 2020 hebben gewezen in zaken waarin strafbare witwasfeiten waren vastgesteld.[16] We hebben de vonnissen geclusterd in 'vrijspraak' en 'geen vrijspraak'.

Figuur 5. *Ontwikkeling in vonnissen over witwasfeiten*

Sinds 2016 leiden witwaszaken minder vaak tot vrijspraak



Als we kijken naar de afgelopen vijf jaar, valt op dat er sinds 2016 sprake is van een toename van witwaszaken waarin de rechter een sanctie oplegt.

5. Inzicht in resultaten witwasbestrijding

In het vorige hoofdstuk hebben we laten zien dat de ministers van Financiën en van JenV sinds 2014 belangrijke en betekenisvolle verbeteringen hebben doorgevoerd in hun aanpak van witwassen. En dat deze verbeteringen samen met extra aandacht en publiek geld gepaard gaan met verbeterde prestaties van de witwasbestrijding. Maar zijn deze prestaties in lijn met wat de ministers willen bereiken en zijn ze in verhouding met de reguliere en extra middelen die de ministers beschikbaar stellen voor hun aanpak van witwassen? In dit hoofdstuk beantwoorden we deze vraag.

5.1 Onze bevindingen in het kort

We kunnen niet vaststellen of de toegenomen prestaties van de aanpak van witwassen in lijn zijn met wat de ministers zelf wilden bereiken. Dat komt omdat de ministers niet specifiek en meetbaar hebben geformuleerd wat de doelstellingen zijn van hun aanpak bij het bestrijden van witwassen. Ook kunnen we niet vaststellen of de geleverde prestaties in verhouding zijn met de toegenomen budgetten die de ministers hiervoor tot hun beschikking hebben. Door het ontbreken van specifieke en meetbare doelstellingen met bijbehorende prestatie-indicatoren en streefwaarden kunnen de ministers ook niet bepalen welke informatie zij nodig hebben om vast te stellen of zij op de goede weg zijn of waar veranderingen in hun aanpak van witwassen nodig zijn. Zo zien we dat er nog steeds geen informatie is over het gebruik van ongebruikelijke transactie informatie door publieke partijen en met name de opsporingsdiensten. En deze informatie is van belang om te kunnen leren en het signaleren van witwassen en andere vormen van criminaliteit door private instellingen te verbeteren.

De ministers beschikken hierdoor ook niet over voldoende informatie om het parlement een volledig beeld te kunnen geven van de resultaten die zijn bereikt met de beschikbaar gestelde publieke middelen, ondanks de toezeggingen die zij hebben gedaan naar aanleiding van onze eerdere onderzoeken.

5.2 Onvoldoende inzicht in voortgang op doelstellingen

In onze onderzoeken uit 2008 en 2014 vroegen we aan de ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid[17] om realistische doelstellingen te formuleren voor het bestrijden van witwassen en passend budget beschikbaar te stellen om deze doelstellingen te realiseren. Ook vroegen we de ministers om gegevens te verzamelen waarmee ze kunnen vaststellen of de beoogde doelstellingen werden gerealiseerd, zodat er waar nodig zou kunnen worden bijgestuurd. We benadrukten het belang van inzicht in wat opsporingsdiensten doen met verdachte transacties, om zo (a) het parlement hierover goed te kunnen informeren, (b) terugkoppeling te kunnen geven aan meldingsplichtige instellingen en (c) lessen te kunnen trekken over hoe meldingen van ongebruikelijke transacties in de toekomst nog beter gebruikt kunnen worden voor het bestrijden van witwassen.

Geen relatie tussen meetbare doelstellingen en ingezette maatregelen
In het 'plan van aanpak witwassen' uit 2019 hebben de ministers een aantal doelstellingen en acties geformuleerd (zie § 3.3). Ze formuleren in het plan van aanpak de beoogde 3 doelen niet concreet en meetbaar, maar op hoofdlijnen. Verder hebben de ministers geen prestatie-indicatoren en streefwaarden voor de doelstellingen bepaald. Daardoor leggen de ministers geen relatie tussen de acties die ze voorstellen en wat deze acties gaan bijdragen aan het realiseren van hun doelstellingen. Hierdoor kunnen de ministers tussentijds en achteraf niet vaststellen of zij hun doelstellingen bereiken en of het nodig is om hun aanpak bij te stellen en zo de effectiviteit en doelmatigheid van het bestrijden van witwassen te verbeteren.

In hoofdstuk 4 gaven we al aan dat meetbare doelstellingen van belang zijn om aan de hand van indicatoren ontwikkelingen in prestaties te kunnen duiden. In onderstaand kader illustreren we de meerwaarde van meetbare doelstellingen en logisch daaraan verbonden acties aan de hand van de aanpak van de 'facilitators' (of dienstverleners) van witwaspraktijken.

Voorbeeld: met duidelijke doelen en acties kunnen de ministers sturen op een effectieve en doelmatige aanpak van dienstverleners witwaspraktijken.

Als de ministers samen met opsporingsdiensten en het OM prioriteit geven aan de aanpak van dienstverleners die het witwassen van criminele gelden faciliteren en hiervoor publiek geld beschikbaar stellen (doelstelling), dan zou het logisch zijn om gezamenlijk af te spreken en vast te leggen welke ontwikkelingen zij nastreven. Dan zouden de ministers bijvoorbeeld kunnen afspreken dat zij het realiseren van dit doel volgen via het aantal opsporingsonderzoeken gericht op deze 'facilitators' (prestatie-indicator) en dat zij ernaar streven dat dit aantal toe zou moeten nemen (streefwaarde). Vervolgens kunnen de ministers het aantal opsporingsonderzoeken gericht op facilitators volgen en vaststellen of dit toeneemt. En als dat niet het geval is, kunnen zij onderzoeken wat hiervoor logische verklaringen zijn. Op basis daarvan kunnen de ministers dan waar nodig maatregelen treffen om de aanpak bij te stellen. De ministers kunnen dit vervolgens vermelden in hun voortgangsrapportages aan het parlement over het plan van aanpak witwassen.

Geen relatie tussen budget, doelstellingen en acties

De ministers van Financiën en van JenV verbinden anno 2021 nog altijd geen concreet budget aan de doelstellingen en voorgenomen acties uit het 'plan van aanpak witwassen', zoals wij in 2008 en 2014 hadden aanbevolen. De ministers hebben in het plan van aanpak wel vermeld dat zij extra geld beschikbaar stellen voor de opsporing en vervolging van witwassen, maar daarbij is niet aangegeven wat er met dat extra geld moet gebeuren en wat dat op zou moeten leveren.

Daarnaast stellen we net als in onze eerdere onderzoeken vast dat het in 2021 niet mogelijk bleek om een betrouwbaar en volledig overzicht te geven van de publieke middelen die beschikbaar en ingezet zijn voor het bestrijden van witwassen. Dat komt omdat het beschikbare budget voor het bestrijden van witwassen voor een belangrijk deel uit de algemene middelen komt dat de ministers van Financiën en van JenV beschikbaar stellen aan toezichthouders, opsporingsdiensten en het OM. En deze toezichthouders, opsporingsdiensten en het OM voeren ook andere publieke taken uit dan alleen het bestrijden van witwassen. Zij registreren de begrote en gerealiseerde uitgaven voor het bestrijden van witwassen niet apart. Zij hoeven de ministers van Financiën en van JenV ook geen inzicht te geven in welke middelen ze besteden aan het bestrijden van witwassen en hoe deze bestede middelen in verhouding staan tot de prestaties die ze hiermee leveren. Dit geldt zelfs voor de begrote en gerealiseerde uitgaven van de FIU-NL, die zich voornamelijk richt op het

ontvangen, analyseren en doorzetten van aangeleverde transactie-informatie. Deze transactie-informatie kan echter ook betrekking hebben op andere vormen van criminaliteit.

Ook voor de extra middelen die het kabinet beschikbaar stelt, geldt dat het lastig is om een overzicht te krijgen van de publieke middelen die daadwerkelijk besteed zijn aan witwassen. Dat komt omdat deze extra middelen voor de versterking van de witwasaanpak vooral[18] onder de extra middelen vallen voor de bredere aanpak van ondermijning. Zo hebben Tweede Kamer en kabinet in 2016 eenmalig € 100 miljoen beschikbaar gesteld voor een ondermijningsfonds waaruit operationele plannen worden gefinancierd. En voor de periode vanaf 2022 stellen Tweede Kamer en kabinet aanvullend €434 miljoen structureel beschikbaar voor de aanpak van ondermijning gericht op preventie en weerbaarheid in de aanpak, krachtig ondermijningsbeleid, verdere inrichting van het Multidisciplinair Interventieteam (MIT) en criminele geldstromen.[19]

Ook het kabinet Rutte-IV is voornemens om de aanpak van ondermijnende criminaliteit en van het witwassen van crimineel vermogen te versterken. En wil hier extra geld aan gaan besteden: vanaf 2023 € 40 miljoen oplopend tot € 100 miljoen structureel vanaf 2025 (Coalitieakkoord, 2021).

Omdat de bestede middelen voor witwasbestrijding niet afzonderlijk inzichtelijk zijn te maken, kunnen de ministers van Financiën en van JenV niet vaststellen of het (extra) publieke geld voor het bestrijden van witwassen doelmatig is ingezet.

5.3 Nog geen structureel inzicht in gebruik transactie-informatie

Doordat de ministers van Financiën en van JenV niet specifiek en concreet hebben geformuleerd wat ze willen bereiken, kunnen ze ook niet bepalen welke prestatie-indicatoren en streefwaarden zij willen hanteren en welke informatie zij nodig hebben om vast te stellen of zij met hun aanpak op de goede weg zijn of waar veranderingen in die aanpak nodig zijn. Zo stelden we in ons eerste onderzoek naar het bestrijden van witwassen (Algemene Rekenkamer, 2008) dat informatie over het gebruik en de toegevoegde waarde van ongebruikelijke transacties nog onvoldoende werd teruggekoppeld naar meldingsplichtige instellingen, zoals banken, juweliers en notarissen. Meldingsplichtige instellingen werden hiermee de mogelijkheid ontnomen om van de praktijk te leren en zo het signaleren van witwassen te verbeteren. Wij hebben er toen voor gepleit om het inzicht in het rendement van meldingen te vergroten door

te registreren op welke manier transactie-informatie in opsporingsonderzoeken wordt gebruikt en deze informatie beschikbaar te stellen aan zowel de FIU-NL als (geanonimiseerd) aan de meldingsplichtige instellingen. De ministers zegden naar aanleiding van deze aanbeveling toe de terugkoppeling over het gebruik van gemelde transacties te zullen verbeteren.

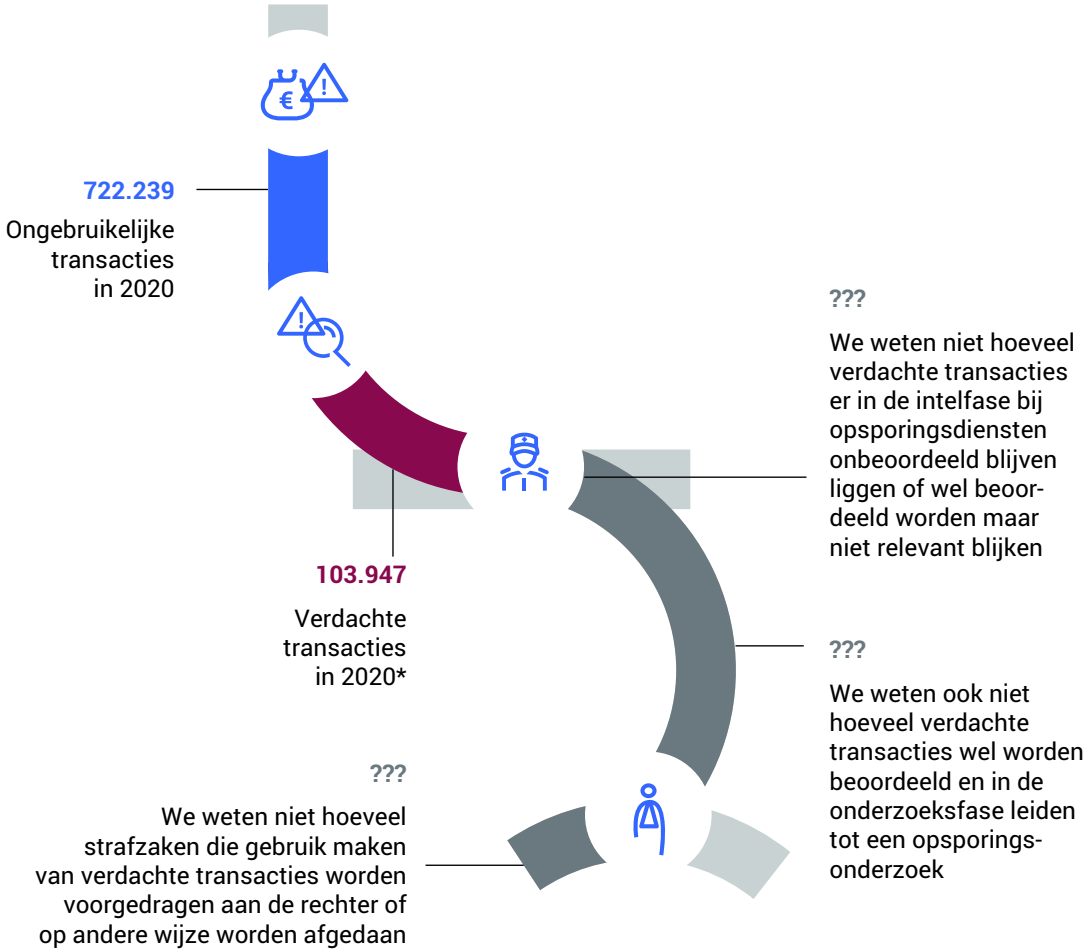
In ons onderzoek uit 2014 naar het bestrijden van witwassen (Algemene Rekenkamer, 2014) concludeerden we dat de ministers de terugkoppeling aan meldingsplichtige instellingen over wat de opsporingsdiensten doen met verdachte transacties, niet hadden verbeterd. We bevalen de ministers daarom wederom aan om het inzicht in het rendement van meldingen van ongebruikelijke transacties te vergroten.

De ministers hebben in reactie op onze onderzoeken uit 2008 en 2014 toegezegd om het inzicht in en de terugkoppeling over het gebruik van ongebruikelijke en verdachte transacties te verbeteren.

We constateren thans dat 8 jaar na ons vorige onderzoek en 14 jaar na ons eerste onderzoek, de ministers nog steeds geen structureel bruikbaar inzicht hebben in het gebruik van informatie over verdachte transacties. Zo beschikken de ministers niet over informatie over het gebruik van transactie-informatie in het bestuursrecht, fiscaalrecht, tuchtrecht of in strategische analyseproducten. Ook over het gebruik van transactie-informatie in het strafrecht hebben de ministers geen informatie. Opsporingsdiensten registreren namelijk nog steeds niet of ze de door de FIU-NL aangeleverde verdachte transacties hebben beoordeeld – en als ze deze hebben beoordeeld, of ze er vervolgens ook iets mee hebben gedaan en wat dat heeft opgeleverd; zie figuur 6. Dit geldt zowel voor verdachte transacties die na bestudering niet relevant zijn gebleken, als voor verdachte transacties die na bestudering wél relevant zijn gebleken.

Figuur 6. *Beschikbaarheid van cijfers over de meldketen*

Cijfers over gebruik verdachte transacties ontbreken



* De ongebruikelijke transacties die FIU-Nederland in een bepaald jaar verdacht verklaart, betreffen niet per definitie de ongebruikelijke transacties die in dat jaar zijn gemeld. Dat kunnen immers ook gemelde transacties uit eerdere jaren zijn.

Informatie over het gebruik van door de FIU aangeleverde transactie-informatie door opsporingsdiensten is van belang om te kunnen leren en van belang om het signaleren van witwassen en andere vormen van criminaliteit door private instellingen te verbeteren. Zo kan de FIU-NL leren welke ongebruikelijke transacties prioriteit zouden moeten hebben in de onderzoeken die de FIU-NL doet. Opsporingsdiensten kunnen leren welke verdachte transacties zij het beste kunnen selecteren met het oog op de toegevoegde waarde ervan. En uiteraard kunnen meldingsplichtige instellingen leren over hoe ze het melden van ongebruikelijke transacties aan FIU-NL kunnen verbeteren.

Ook is informatie over het gebruik van transactie-informatie van belang om vast te kunnen stellen of meldingen van private instellingen wel doelmatig en doeltreffend worden ingezet bij het bestrijden van witwassen. In het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 6) gaan we in op de werking van de meldketen voor ongebruikelijke transacties.

Er zijn door verschillende betrokken partijen in 2021 wel initiatieven genomen om meer inzicht te krijgen in het gebruik van informatie uit verdachte transacties. Zo heeft het Functioneel Parket van het OM gekeken naar de signalen die in 2021 gedurende 3 maanden zijn ingebracht door de FIOD. Bij 11 van de 19 ingebrachte signalen constateerde het Functioneel Parket dat er door opsporingsdiensten informatie over verdachte transacties was gebruikt. Hoewel deze actie van het Functioneel Parket betrekking had op slechts een korte periode, zien we dit initiatief wel als een eerste goede stap in de richting van meer inzicht in het rendement van informatie over verdachte transacties. Daarnaast werken de deelnemers van een aantal publiek-private samenwerkingsverbanden, zoals de Serious Crime Taskforce en de Fintell Alliance, aan een betere afstemming van vraag en aanbod van informatie over ongebruikelijke en verdachte transacties op bepaalde thema's. Deze samenwerkingsverbanden zorgen echter niet voor een structurele terugkoppeling aan meldingsplichtige instellingen over het gebruik van verdachte transacties. Niet alle meldingsplichtige instellingen namen deel aan deze samenwerkingsverbanden. Bovendien richten deze samenwerkingsverbanden zich op een beperkt aantal witwasrisico's.

5.4 Geen integraal beeld over resultaten aanpak witwassen

Het gevolg van bovenstaande is dat de ministers geen bruikbaar en betekenisvol inzicht hebben in de doelen, prestaties, middelen voor het bestrijden van witwassen en de resultaten die ze hiermee bereiken. Ook de monitor anti-witwasbeleid die de ministers van Financiën en van JenV periodiek zelf laten opstellen (streven is elke 4 jaar) voorziet hier niet in. De opstellers van deze monitor stuiten op het ontbreken van doelstellingen, informatie over prestaties, samenhang tussen prestaties en doelen (streefwaarden) en van een koppeling met het geld.

De ministers kunnen als gevolg hiervan ook geen leerzame informatie geven over de doelen, prestaties, middelen en resultaten van het bestrijden van witwassen aan het parlement. Op basis van deze informatie kunnen ze beoordelen of de ingeslagen weg de juiste is, dan wel of een andere richting het overwegen waard is.

Het parlement kan zich wel een algemeen beeld vormen over de aanpak en de resultaten van witwassen op basis van begrotingen en jaarverslagen van de ministers van Financiën en van JenV, voortgangsrapportages bij het plan van aanpak witwassen, documenten van de FIU-NL, opsporingsdiensten, het OM en de Raad voor de Rechtspraak. De ministers hebben echter geen samenhang tussen deze documenten aangebracht. Hierdoor is het voor het parlement lastig om zich een goed beeld te

vormen. Dat maakt het voor het parlement niet gemakkelijk om op het gebied van witwasbestrijding haar controlerende taak uit te voeren en haar materiële budgetrecht goed uit te oefenen.

Het plan van aanpak witwassen en de voortgangsrapportages bieden de ministers wel goede mogelijkheden om het parlement een completer beeld van de voortgang bij de aanpak van witwassen te geven. Dit kunnen zij doen door doelen, prestaties, middelen en resultaten van de aanpak van witwassen in samenhang te presenteren. Op die manier kunnen de ministers tijdig zien en herkennen wanneer de aanpak niet de gewenste resultaten oplevert en samen met het parlement bespreken of en waar veranderingen in die aanpak nodig zijn.

6. Werking meldketen

In hoofdstuk 5 zijn we ingegaan op het gebrek aan inzicht in de doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanpak van witwassen. In dit hoofdstuk stellen we de werking van de meldketen voor ongebruikelijke transacties centraal. We laten zien welke waarborgen ontbreken om de meldketen voor ongebruikelijke transacties te optimaliseren qua doelmatigheid en doeltreffendheid.

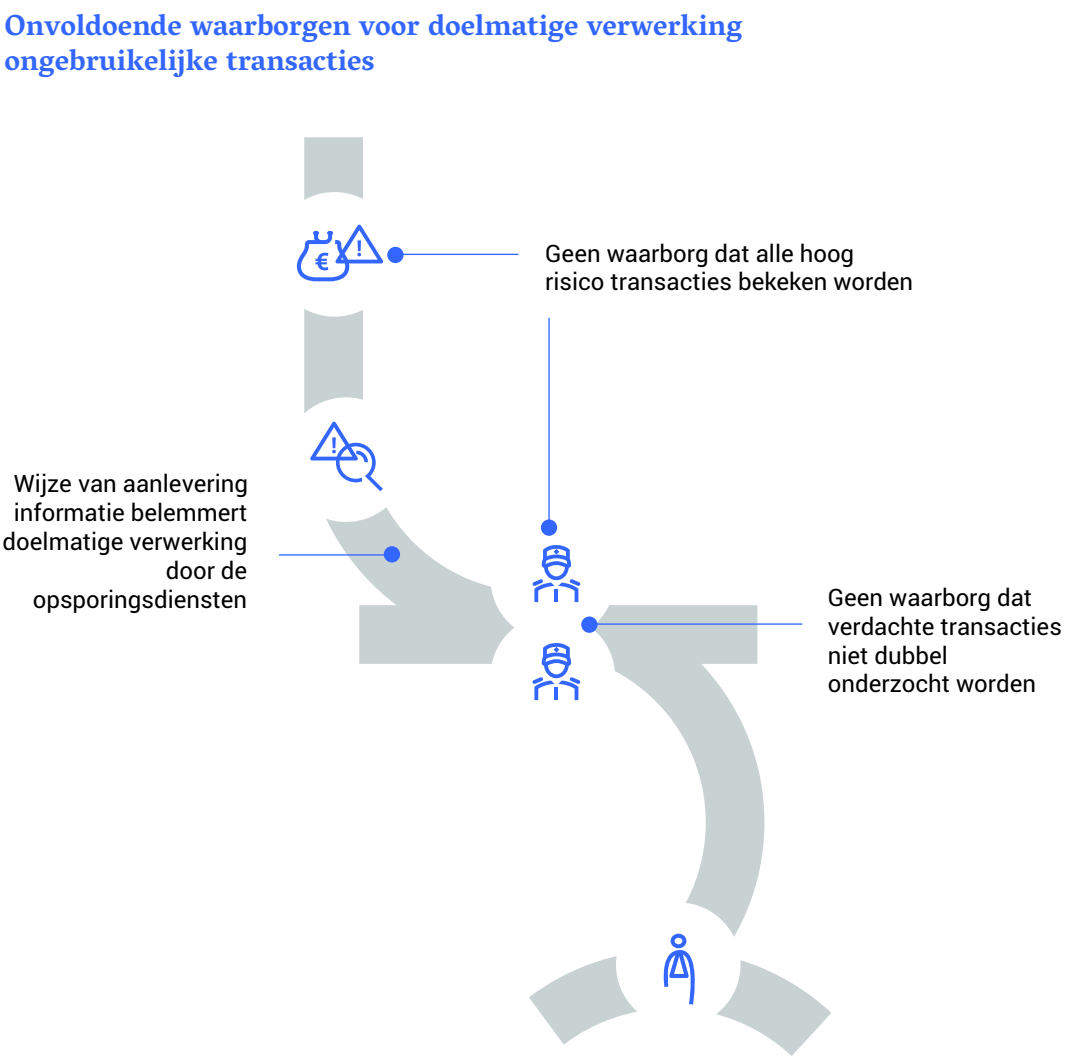
6.1 Onze bevindingen in het kort

De ministers van Financiën en van JenV kunnen de doelmatige verwerking van meldingen van ongebruikelijke transacties op dit moment nog niet waarborgen. Dat komt door de wijze waarop ze de meldketen voor ongebruikelijke transacties hebben ingericht. Zo is de FIU-NL niet in staat om de meest risicovolle ongebruikelijke transacties te onderzoeken. Ook is er geen garantie dat opsporingsdiensten verdachte transacties met het hoogste risicoprofiel bekijken en waar nodig opvolgen (bijvoorbeeld in een strafrechtelijk onderzoek). Ook zijn er geen garanties dat opsporingsdiensten en teams daarbinnen niet onbedoeld en tegelijkertijd met dezelfde verdachte transacties aan de slag zijn. Als meerdere experts dezelfde werkzaamheden verrichten en dus onnodig dubbel werk doen, wordt schaarse specialistische financiële expertise suboptimaal ingezet. Door een gebrek aan registratie van wat er met verdachte transacties gebeurt, hebben we voor beide situaties niet kunnen vaststellen hoe vaak deze voorkomen.

Verder zorgt de huidige overdracht van informatie vanuit de FIU-NL naar de opsporingsdiensten ervoor dat het voor opsporingsambtenaren veel tijd kost om de meest

relevante verdachte transacties op te merken. Dit vermindert de doelmatige werking van de meldketen. Een overzicht van de ontbrekende waarborgen is weergegeven in figuur 7.

Figuur 7. *Ontbrekende waarborgen voor doelmatige werking meldketen.*



6.2 Geen garantie dat hoog risico transacties bekeken worden

In hoofdstuk 4 hebben we laten zien dat de FIU-NL te maken heeft met een toename van het aantal meldingen voor ongebruikelijke transacties en dat de FIU-NL meer van deze ongebruikelijke transacties als verdacht verklaart en aanlevert bij opsporingsdiensten. Door deze toename van zowel ongebruikelijke als verdachte transacties is het van belang dat een goede selectie plaatsvindt bij FIU-NL op basis van een risicoanalyse. Zo zouden ongebruikelijke en verdachte transacties met het hoogste risicoprofiel waar nodig verder onderzocht kunnen worden.

De FIU-NL verklaart meldingen verdacht

De FIU krijgt jaarlijks grote hoeveelheden meldingen van de meldingsplichtige instellingen. In 2020 betrof het 722.239 meldingen van ongebruikelijke transacties. Een deel van deze meldingen verklaart de FIU-NL verdacht op basis van semigeautomatiseerde vergelijking ('matching') met informatie uit bijvoorbeeld lopende opsporingsonderzoeken bij opsporingsdiensten. Als een persoon die betrokken is bij een ongebruikelijke transactie ook verdachte is in een opsporingsonderzoek, verklaart de FIU-NL deze transactie na handmatige controle als verdacht.

De FIU-NL besteedt de meeste capaciteit aan het onderzoeken van ongebruikelijke transacties, die geen 'match' hebben met informatie uit lopende opsporingsonderzoeken. Dit zijn de eigen onderzoeken van de FIU-NL. Deze eigen onderzoeken kunnen personen of bedrijven opleveren, die nog niet in beeld waren bij opsporingsdiensten. Daarom zijn deze eigen onderzoeken waardevol. Voor het selecteren van ongebruikelijke transacties voor eigen onderzoek zoeken onderzoekers van de FIU-NL in de gemelde ongebruikelijke transacties op basis van thema's uit de NRA. Deze geautomatiseerde zoekslag (query) levert een lijst van ongebruikelijke transacties op die mogelijk interessant zijn voor eigen onderzoek in het kader van een thema uit de NRA. Onderzoekers van de FIU-NL selecteren vervolgens handmatig op basis van eigen ervaring en kunde welke transacties uit deze zoekslag zij nader willen gaan onderzoeken.

De FIU-NL beschikt niet over voldoende onderzoekscapaciteit, om alle ongebruikelijke transacties uit query's op basis van de NRA te onderzoeken. Hierdoor blijven er meldingen liggen die naar ons oordeel op basis van hun risicoprofiel onderzocht hadden moeten worden.

Opsporingsdiensten beoordelen en selecteren transacties voor opvolging

De FIU-NL stuurt jaarlijks veel verdachte transacties door aan opsporingsdiensten: in 2020 betrof het 103.947 verdachte transacties. De FIU-NL stelt verdachte transactieinformatie tegelijkertijd beschikbaar aan verschillende (bijzondere) opsporingsdiensten. Bij het beoordelen en selecteren van deze verdachte transacties vervult de FIU-NL geen rol. Dat is aan de opsporingsdiensten en het OM. Er zijn verschillende redenen waarom het niet realistisch is dat opsporingsdiensten alle verdachte transacties beoordelen en waar nodig opvolgen. Zo hebben opsporingsdiensten onvoldoende capaciteit om alle verdachte transacties te beoordelen en moeten ze de capaciteit die ze hebben ook inzetten voor andere zaken. Wij zijn van oordeel dat het juist door de (toenemende) hoeveelheid verdachte transacties extra van belang is dat opsporingsdiensten op basis van een gedegen risicoanalyse de meest risicovolle

verdachte transacties selecteren, beoordelen en nader onderzoeken in een vooronderzoek. Als na dit vooronderzoek blijkt dat de vermoedens van witwassen of van een andere vorm van criminaliteit worden bevestigd, moeten opsporingsdiensten in samenspraak met het OM bepalen wat de meest logische en effectieve vervolgstap is. Dat kan ook een vervolgstap door een gemeente (sluiten van een pand) of door een toezichthouder (tuchtrechtzaak starten tegen een dienstverlener) zijn.

Opsporingsdiensten en teams binnen de opsporingsdiensten selecteren op uiteenlopende wijze verdachte transacties om verder te onderzoeken of deze bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden voor opsporingsdoeleinden. Zo selecteren sommige eenheden van de Nationale Politie transacties met een hoog bedrag en of transacties in de regio van een eenheid via een dashboard dat ze zelf ontwikkeld hebben. Ook loopt binnen de FIOD in 2021 een aantal trajecten om het selecteren van verdachte transacties voor verder onderzoek doelmatiger en doeltreffender te laten verlopen. Tot slot is het Anti Money Laundering Centre (AMLC) begonnen met het ontwikkelen van rapportages over verdachte transacties, die deze selectie kunnen faciliteren.

We zien dit als positieve ontwikkelingen, maar het los van elkaar ontwikkelen en toepassen van selectiemethoden roept wel de vraag op of deze manier van selecteren op het niveau van de meldketen doelmatig is. Daarnaast kunnen opsporingsdiensten door hun diverse werkwijzen niet waarborgen dat de meest risicovolle verdachte transacties worden beoordeeld en verder onderzocht. Er zijn geen afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van voldoende capaciteit om de meest risicovolle transacties nader te bekijken en verder te onderzoeken indien nodig.

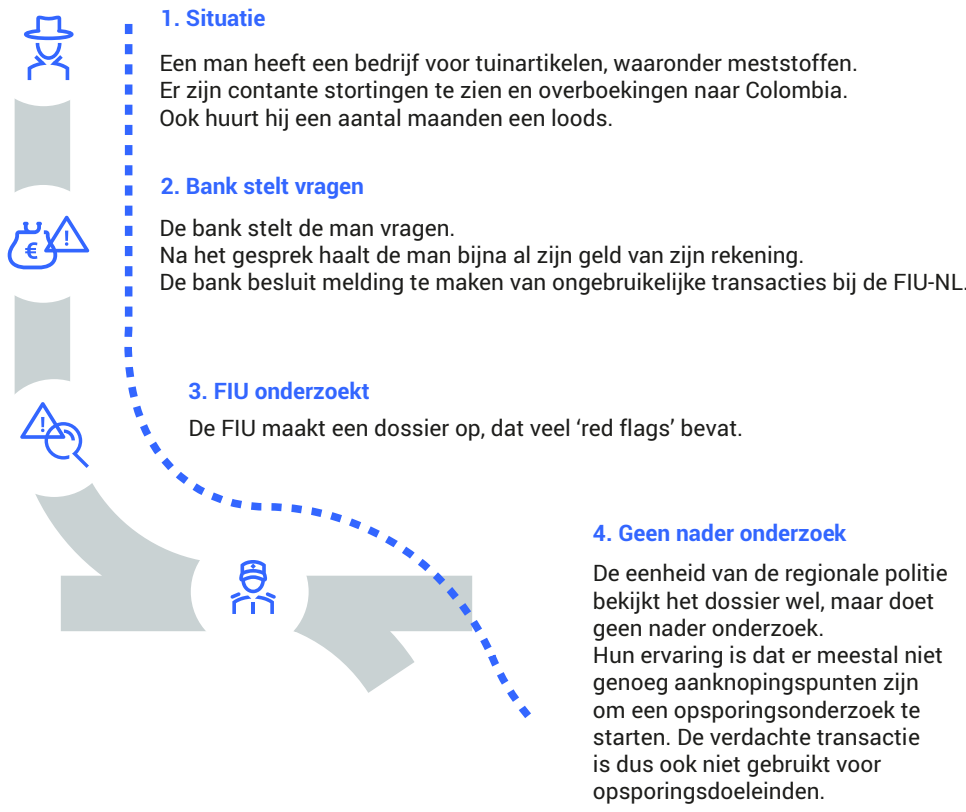
Uitkomsten casusonderzoek

Dat opsporingsdiensten de meest risicovolle verdachte transacties niet altijd oppakken, zagen we ook terug in ons casusonderzoek. Daarin zijn we voor 16 dossiers met verdachte transacties nagegaan of deze door de verschillende opsporingsdiensten zijn beoordeeld en nader zijn onderzocht. Een dossier is een verzameling verdachte transacties die bij elkaar horen, bijvoorbeeld omdat dezelfde persoon erbij is betrokken. Deze dossiers met verdachte transacties hebben we geselecteerd op basis van hun grote financieel en maatschappelijk belang, omdat we verwachtten dat opsporingsdiensten deze dossiers met verdachte transacties in ieder geval zouden selecteren en beoordelen. Zo lag de waarde van de door ons bekeken transacties tussen de € 50.000 en € 850.000. En hebben we transacties bekeken die negatieve gevolgen hebben gehad voor mensen, zoals het uitbuiten van werknemers of het oplichten van burgers. Voor meer informatie over ons casusonderzoek verwijzen we naar bijlage 2. Wij bespreken hier 2 van de 16 dossiers met verdachte transacties die de FIU-NL

op basis van eigen onderzoek verdacht had verklaard. Figuur 8 laat een van deze casussen zien. Beide dossiers waren (nog) niet nader onderzocht in een vooronderzoek door de Nationale Politie of de FIOD. Juist in deze twee casussen heeft de FIU-NL veel inspanningen verricht door een eigen onderzoek te doen. En zoals eerder aangegeven, zijn deze eigen FIU-NL onderzoeken waardevol, omdat ze nieuwe potentiële verdachten aandragen die nog niet in beeld waren bij opsporingsdiensten. Om de kans te vergroten dat de verdachte transactie wordt opgemerkt door opsporingsdiensten, zoekt de FIU-NL altijd een opsporingsambtenaar bij een opsporingsdienst die met deze transactie aan de slag zou kunnen. Het dossier met de verdachte transacties wordt zo veel mogelijk warm aan een opsporingsambtenaar overgedragen. Uit de twee casussen blijkt dat deze warme overdracht geen garantie biedt dat de betreffende opsporingsambtenaar er daadwerkelijk mee aan de slag gaat.

Figuur 8. *Verloop van een casus uit ons casusonderzoek*

Casus 1: Relevante verdachte transactie niet nader onderzocht



Opsporingsdiensten en eenheden of teams daarbinnen beslissen op basis van hun eigen professionele afwegingen of ze verdachte transacties wel of niet bekijken en wat zij er vervolgens mee doen. Die afwegingen maken opsporingsdiensten mede op basis van de beschikbare capaciteit binnen een eenheid of team en aan de hand van de prioriteiten die de betreffende opsporingsdienst of team hanteert.

In figuur 9 geven we een aantal uitspraken van opsporingsambtenaren van de Nationale Politie weer die wij hebben verzameld tijdens ons casusonderzoek. Deze uitspraken illustreren de verschillende afwegingen die opsporingsambtenaren maken over het al dan niet beoordelen en gebruiken van verdachte transacties.

Figuur 9. *Uitspraken van opsporingsambtenaren over diverse afwegingen die zij maakten*

6.3 Geen garantie dat transacties niet dubbel onderzocht worden

Wanneer opsporingsdiensten dezelfde verdachte transacties (onbedoeld) tegelijkertijd beoordelen en verder onderzoeken voor dezelfde strafbare feiten, zetten ze hun schaarse capaciteit en financiële expertise niet optimaal in.

De FIU-NL biedt verdachte transacties tegelijkertijd aan bij alle (bijzondere) opsporingsdiensten. Er zijn echter geen vaste afspraken tussen en binnen opsporingsdiensten over wie welke verdachte transacties bekijkt, beoordeelt en verder onderzoekt. Opsporingsdiensten en eenheden en teams daarbinnen bepalen dat zelf en afzonderlijk van elkaar. Wanneer opsporingsambtenaren een verdachte transactie als relevant beoordelen, is dat nog niet voldoende om op basis hiervan een strafrechtelijk opsporingsonderzoek te starten. De verdachte transactie dient eerst verder onderzocht te

worden, bijvoorbeeld door informatie uit andere bronnen te verzamelen. Tijdens deze fase van verder onderzoek doen, registreren opsporingsdiensten niet dat ze met de betreffende verdachte transactie aan de slag zijn. Hierdoor is dat dus voor andere opsporingsambtenaren niet zichtbaar. Pas als een opsporingsonderzoek formeel is opgestart – na goedkeuring van het OM - en geregistreerd, is voor andere opsporingsambtenaren zichtbaar dat natuurlijke personen of rechtspersonen uit een verdachte transactie onderdeel zijn van een lopend opsporingsonderzoek. Voor verdachte transacties die na een eerste analyse niet relevant bleken voor opsporingsdoeleinden is nooit inzichtelijk voor andere opsporingsambtenaren dat deze al bekeken zijn en wat de uitkomst was.

Het gevolg hiervan is dat het kan voorkomen dat verschillende opsporingsambtenaren tegelijkertijd en onafhankelijk van elkaar dezelfde verdachte transacties aan het bekijken en verder aan het onderzoeken zijn. Dat gaat ten koste van een optimale inzet van schaarse capaciteit en financiële expertise en daarmee ten koste van een doelmatige werking van de meldketen. Hoe vaak dit precies gebeurt is niet bekend doordat opsporingsambtenaren dit niet registreren.

De FIOD, de Landelijke Eenheid van de Nationale Politie, het Functioneel Parket en het Landelijk Parket van het OM hebben periodiek overleg met elkaar over signalen van witwassen (waaronder verdachte transacties) en het opvolgen daarvan. Tijdens dit overleg constateren zij soms dat verdachte transacties tegelijkertijd door verschillende teams zijn geselecteerd en geanalyseerd of dat het risico hierop bestaat, zonder dat deze teams dat van elkaar weten. Aan deze overleggen nemen overigens niet alle opsporingsdiensten c.q. relevante eenheden en teams deel. Daarmee blijft het moeilijk om de omvang van dit probleem van (onbedoeld) ‘dubbel werk‘ goed in te schatten.

Ook in het casusonderzoek konden wij niet goed achterhalen of en door wie een verdachte transactie was beoordeeld en verder onderzocht. Dat bleek met name bij de Nationale Politie een probleem. Wij werden meermaals naar verschillende teams doorverwezen zonder dat iemand ons kon vertellen of een verdachte transactie al dan niet was bekeken, beoordeeld en opgevolgd.

6.4 Aanlevering verdachte transacties belemmert verwerking

De FIU-NL verklaarde in 2020 103.947 transacties verdacht en stelde deze transacties beschikbaar aan de verschillende opsporingsdiensten. Deze diensten moeten

vervolgens de waardevolle verdachte transacties eruit filteren en beoordelen. Dit is voor opsporingsambtenaren geen eenvoudige taak. Dat komt door de volgende beperkingen die we vervolgens toelichten:

- Het aantal beschikbaar gestelde verdachte transacties is erg groot;
- De informatie die de FIU-NL beschikbaar stelt, is onvolledig;
- Het is niet gemakkelijk vast te stellen of de informatie die de FIU-NL beschikbaar stelt, overlapt met informatie die al eerder door een opsporingsdienst zelf is opgevraagd; en
- De FIU-NL levert relevante aanvullende informatie om technische redenen niet automatisch mee.

Grote hoeveelheid verdachte transacties

Omdat er tussen en binnen opsporingsdiensten geen afspraken zijn gemaakt over wie welke verdachte transactie zou moeten beoordelen, staan opsporingsambtenaren uit elke opsporingsdienst, eenheid of team daarbinnen voor de opgave om uit de grote hoeveelheid beschikbare verdachte transacties de voor hen meest waardevolle te selecteren. Dit vergt relatief veel inspanning en tijd.

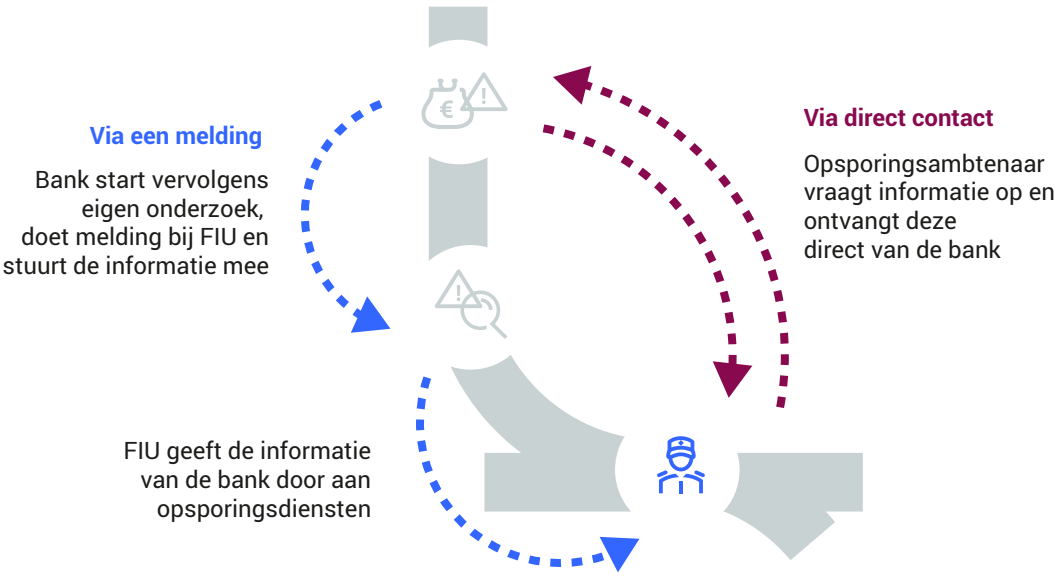
Beschikbare informatie niet volledig

De informatie over verdachte transacties die de FIU-NL beschikbaar stelt, is niet volledig. Zo krijgen opsporingsdiensten geen informatie over de reden waarom de FIU-NL een transactie verdacht heeft verklaard. Deze informatie mag de FIU-NL niet verstrekken vanwege de rubricering staatsgeheim. Het ontbreken van de onderliggende motivering vormt een belemmering bij de selectie die de opsporingsdiensten moeten maken. Zij kunnen bijvoorbeeld niet besluiten om hun aandacht speciaal te richten op transacties die de FIU-NL op basis van eigen onderzoek verdacht heeft verklaard. Terwijl juist díe transacties waardevol zijn, omdat ze informatie bevatten over (rechts)personen die nog niet eerder bekend waren bij opsporingsdiensten. De FIU-NL zet veel capaciteit in om deze eigen onderzoeken uit te voeren – juist vanwege de toegevoegde waarde die ze hiermee kan leveren. In 2020 kwamen 54.884 van de 103.947 verdacht verklaarde transacties voort uit eigen onderzoek naar nieuwe potentiële verdachten. De opsporingsdiensten kunnen in de bulk van aangeleverde transacties niet zien welke casussen nieuwe potentiële verdachten betreffen en welke casussen niet. Het AMLC, een kennis- en expertisecentrum op het gebied van witwasbestrijding, werkt inmiddels samen met o.a. de FIOD aan verschillende manieren om verdachte transactie informatie beter te duiden. Eén van deze manieren is het inzichtelijk te maken welke verdachte transacties nieuwe potentiële verdachten bevatten.

Onduidelijk of aangeleverde informatie overlapt met al bekende informatie
Opsporingsambtenaren kunnen op basis van de door de FIU-NL beschikbaar gestelde informatie niet gemakkelijk vaststellen of de informatie al bekend is, bijvoorbeeld doordat deze informatie al eerder door een opsporingsdienst direct is opgevraagd bij een meldingsplichtige instelling. Wanneer dit zo blijkt te zijn, is de tijd die opsporingsambtenaren hebben besteed aan het (opnieuw) bekijken en beoordelen van deze verdachte transacties in feite verspilde moeite geweest.

Figuur 10 toont een casus uit ons onderzoek waarin opsporingsdiensten dezelfde informatie uit verschillende bronnen binnenkrijgen.

Figuur 10. *Manieren waarop transactie-informatie bij opsporingsambtenaren terecht kan komen.*



Aanvullende informatie door de FIU-NL niet automatisch meegeleverd
De FIU-NL beschikt bij sommige verdachte transacties over aanvullende informatie, die relevant kan zijn voor opsporingsdiensten bij het beoordelen en eventueel opvolgen van verdachte transacties (bijvoorbeeld informatie over de aanwezigheid van onverklaarbaar vermogen). Maar dergelijke aanvullende informatie kan de FIU-NL op dit moment om technische redenen nog niet automatisch meeleveren met de verdachte transacties. Opsporingsambtenaren moeten deze informatie afzonderlijk opvragen bij de FIU-NL. Dit vergt bij beide partijen extra handelingen. De FIU-NL werkte in 2021 aan de mogelijkheid om bijlagen direct mee te kunnen leveren.

7. Conclusies en aanbevelingen

De ministers van Financiën van JenV hebben ten opzichte van onze vorige onderzoeken in 2008 en 2014 een aantal belangrijke en betekenisvolle verbeteringen doorgevoerd in de witwasbestrijding (hoofdstuk 4). Maar net als in 2008 en in 2014 hebben we nog steeds niet kunnen vaststellen of de aanpak van witwassen van de ministers doelmatig en doeltreffend is (hoofdstuk 5). We constateren verder dat zij nog onvoldoende kunnen waarborgen dat de meldketen ongebruikelijke en verdachte transacties geoptimaliseerd wordt qua doelmatigheid en doeltreffendheid (hoofdstuk 6).

7.1 Verbeteringen doorgevoerd in aanpak witwassen

We concluderen dat de ministers van Financiën en van JenV de afgelopen jaren betekenisvolle verbeteringen hebben doorgevoerd in hun aanpak van witwassen. Zij hebben hun inzicht in de aard, omvang en risico's van witwassen vergroot. En mede op basis hiervan beleid en monitoring opgezet. Ook hebben zij samenwerkingsverbanden opgericht en ingericht die kennis en informatie delen over witwastransacties en de bestrijding daarvan. Verder hebben zij extra aandacht besteed aan en geld beschikbaar gesteld voor het bestrijden van witwassen als onderdeel van het aanpakken van ondermijnende georganiseerde criminaliteit.

De aangebrachte verbeteringen, extra aandacht en extra publiek geld hebben geleid tot een toename van een aantal meetbare prestaties die wij in dit onderzoek als indicator voor de bestrijding van witwassen hanteren. Deze toegenomen prestaties laten volgens ons zien dat de bestrijding van witwassen en de werking van de meldketen ongebruikelijke transacties verbeterd is. Zo zijn de afgelopen jaren

grotere aantallen ongebruikelijke transacties gemeld door meldingsplichtige instellingen zoals banken, accountants en notarissen. Ook heeft de FIU-NL, die deze meldingen ontvangt en analyseert, een groter aantal van deze transacties verdacht verklaard. Verder hebben opsporingsdiensten meer witwaszaken aangeleverd bij het Openbaar Ministerie (OM) en heeft het OM meer witwaszaken voor de rechter gebracht. En tot slot zijn in meer witwaszaken sancties opgelegd door de rechter.

7.2 Geen garantie doelmatige en doeltreffende meldketen

We concluderen tegelijkertijd ook dat de ministers van Financiën en van JenV niet kunnen waarborgen dat de meldketen voor ongebruikelijke transacties optimaal doelmatig en doeltreffend werkt. Zij hebben er namelijk nog niet voor gezorgd dat de juiste randvoorwaarden aanwezig zijn, om de meldingen van private instellingen op een soepele manier te verwerken. Zo is er geen garantie dat FIU-NL de meest risicovolle ongebruikelijke transacties onderzoekt en dat opsporingsdiensten de meest risicovolle verdachte transacties selecteren, beoordelen en waar daar aanleiding voor is een passend vervolg bepalen onder leiding van het OM. Door het ontbreken van waarborgen kan niet voorkomen worden dat opsporingsdiensten en teams daarbinnen onbedoeld tegelijkertijd verdachte transacties onderzoeken. Omdat niet inzichtelijk is wat er met verdachte transacties gebeurt, hebben we voor beide situaties niet kunnen vaststellen hoe vaak dit voorkomt. Ook zijn er tekortkomingen in de manier waarop FIU-NL informatie over verdachte transacties bij opsporingsdiensten aanlevert. Deze tekortkomingen versterken de kans dat schaarse financiële expertise suboptimaal wordt ingezet, omdat het voor opsporingsambtenaren lastig en vooral tijdrovend is om de juiste verdachte transacties uit de aangeleverde informatie te selecteren.

Er zijn naar ons oordeel dus kansen om witwassen effectiever te bestrijden, zodat meer recht gedaan wordt aan de inspanningen van private partijen zoals banken, geldwisselkantoren, accountants en notarissen om witwassen te signaleren.

Zowel in het verbeteren van de informatieoverdracht, als in het doen van risicoanalyse zien we in 2021 een aantal ontwikkelingen bij het AMLC en de FIOD waar we positief over zijn. Zo is het AMLC bezig om transacties met potentiële nieuwe verdachten herkenbaar te maken, en ontwikkelt zij dashboards die opsporingsdiensten kunnen helpen met het selecteren van de meest relevante verdachte transacties. Ook de FIOD werkt aan manieren om het verdelen en selecteren van verdachte transacties doelmatiger en doeltreffender te laten verlopen. We missen in deze

initiatieven nog het samen optrekken en afstemmen tussen de verschillende (bijzondere) opsporingsdiensten.

Aanbeveling: Waarborg randvoorwaarden doelmatigheid
Wij bevelen de ministers van Financiën en van JenV aan om de positieve ontwikkelingen op het gebied van het selecteren van verdachte transacties verder door te zetten en te zorgen voor de juiste randvoorwaarden, opdat de meldketen voor ongebruikelijke transacties geoptimaliseerd kan worden qua doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit kunnen de ministers samen met de FIU-NL, opsporingsdiensten het OM, en het AMLC oppakken door het volgende te doen:

- De overdracht van informatie over verdachte transacties door de FIU-NL aan opsporingsdiensten zodanig te verbeteren dat opsporingsdiensten sneller en gemakkelijker de voor hen relevante informatie kunnen identificeren, bekijken en een passend vervolg kunnen bepalen.
- Waarborg dat de meest risicovolle transacties onderzocht en waar nodig opgevolgd worden, dat hierover gegevens verzameld worden en dat schaarse financiële expertise optimaal wordt ingezet. Hierbij kan voortgebouwd worden op initiatieven uit 2021 van de FIOD, het Functioneel Parket en het AMLC, zoals het ontwikkelen van maandrapportages en het herkenbaar maken van verdachte transacties die nieuwe potentiële verdachten in beeld brengen bij opsporingsdiensten.

7.3 Onvoldoende zicht op doelmatigheid aanpak witwassen

Verder moeten we concluderen dat de ministers van Financiën en van JenV - na onze onderzoeken uit 2008 en 2014 - nog steeds onvoldoende zicht hebben op de doelmatigheid en doeltreffend van hun aanpak van witwassen. Dat komt omdat de ministers niet concreet hebben geformuleerd wat ze willen bereiken met hun aanpak van witwassen en met de publieke middelen die ze hiervoor beschikbaar stellen. Hierdoor kunnen we niet vaststellen of de geleverde prestaties in lijn zijn met wat de ministers willen bereiken. En ook kunnen we niet vaststellen of ze in verhouding zijn met het beschikbare budget. Door het gebrek aan concrete doelstellingen en prestatie-indicatoren kunnen de ministers ook niet bepalen welke informatie beschikbaar moet zijn om vast te stellen of zij met hun aanpak op de goede weg zijn of waar veranderingen in die aanpak nodig zijn. Dat uit zich onder andere in het ontbreken van informatie over of en hoe de overheid gebruik maakt van ongebruikelijke transactie informatie die private instellingen aanleveren. De ministers hebben ondanks toezeggingen op aanbevelingen uit onze onderzoeken uit 2008 en 2014 het bruikbaar

inzicht in het gebruik van informatie over verdachte transacties nog steeds *niet* structureel verbeterd.

Structureel bruikbare informatie over het gebruik van ongebruikelijke en verdachte transacties is van belang voor het verbeteren van de doelmatige en doeltreffende werking van de meldketen. Private instellingen kunnen leren en het signaleren van ongebruikelijke transacties verbeteren als zij weten welke transacties waardevol waren voor opsporingsdoeleinden. Ditzelfde geldt voor FIU-NL en de opsporingsdiensten. Ook zij kunnen dit soort informatie gebruiken voor het verbeteren van hun analyses en onderzoeken en voor het beter afstemmen van informatie-uitwisseling.

Door het gebrek aan concreet geformuleerde doelstellingen met bijbehorende indicatoren, koppeling met de inzet van beschikbaar budget en informatie over resultaten, kunnen de ministers van Financiën en van JenV nog geen adequate verantwoording afleggen aan het parlement over de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun aanpak witwassen. Tevens zien we dat zij de beschikbare informatie in de begrotingen, jaarverslagen, voortgangsrapportages van het Plan van Aanpak Witwassen en de monitor anti-witwasbeleid onvoldoende samenhangend beschikbaar stellen aan het parlement. Hierdoor kan het parlement zich geen goed beeld vormen van de aanpak van witwasbestrijding en de resultaten daarvan. Dat maakt het voor het parlement niet gemakkelijk om op het gebied van witwasbestrijding haar controlerende taak uit te voeren en haar materiële budgetrecht goed uit te oefenen.

Aanbeveling: verbeter inzicht in doelmatigheid
Wij bevelen de ministers van Financiën en van JenV aan om het inzicht in en verantwoording over de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun aanpak witwassen en de rol van de meldketen ongebruikelijke transacties hierin, te verbeteren. Dit kunnen de ministers samen met de FIU-NL, opsporingsdiensten en het OM doen door:

- concreet te formuleren wat zij willen bereiken en wanneer de aanpak van witwassen en de meldketen voor ongebruikelijke transacties voldoende doelmatig en doeltreffend is. Dit kunnen de ministers doen door een expliciete relatie te leggen tussen wat zij willen bereiken (meetbare doelstellingen met bijbehorende prestatie-indicatoren en streefwaarden), datgene wat zij gaan doen om die doelstellingen te bereiken en hoeveel budget daarvoor nodig is;
- te bepalen welke informatie nodig is om vast te stellen of zij bereiken wat zij willen bereiken met het daarvoor ingezette budget en te zorgen dat zij deze informatie met ingang van 2023 gaan verzamelen.

Het is inmiddels 14 jaar na de 1e keer dat de ministers toezeggingen deden over het verzamelen en analyseren van het gebruik van verdachte transacties. Er zijn zoals gezegd in die periode stappen vooruit gezet, maar op dit punt zijn echt nog stappen nodig. Naar onze mening is de meldketen hier nu rijp voor.

Het verbeteren van een bruikbaar inzicht in en verantwoording over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanpak witwassen is juist nu van belang. Immers, het kabinet Rutte-IV krijgt middels het coalitieakkoord extra budget en heeft als doel om de aanpak van het witwassen van criminele gelden te versterken.

8. Reacties ministers en nawoord

8.1 Reactie ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid

De ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid (JenV) hebben op 20 april 2022 een gezamenlijk reactie gegeven op een concept versie van dit rapport. Zij geven aan dat hun reactie tot stand is gekomen in nauwe samenwerking met FIU-Nederland, de politie, de FIOD, het OM en de Raad voor de rechtspraak. Hieronder geven we een samenvatting van deze reactie weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl. Dit hoofdstuk sluiten wij af met een nawoord.

De ministers zijn de Algemene Rekenkamer erkentelijk voor het derde onderzoek dat naar de bestrijding van witwassen in Nederland. Volgens hen bevat het conceptrapport enkele waardevolle aanbevelingen, die zij als ondersteuning en verdere intensivering zien van de reeds ingezette koers om de aanpak van witwassen nog verder te versterken. De ministers gaan in op de drie conclusies en bijbehorende aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en sluiten af met een samenvatting.

Conclusie I: verbeteringen zijn doorgevoerd in de aanpak van witwassen
De ministers onderschrijven de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de afgelopen jaren belangrijke en betekenisvolle verbeteringen zijn doorgevoerd in de aanpak van witwassen. Zij geven hierbij aan dat op basis van de uitkomsten van de twee eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer een doorlopende beleidscyclus witwassen is opgezet. En wijzen op het plan van aanpak dat in juni 2019 is

gepresenteerd met drie onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen die zijn ingevuld met 49 concrete maatregelen.

De ministers wijzen daarnaast op verbeteringen in de prestaties van de aanpak van witwassen en in de samenwerking tussen publieke en tussen publieke en private partijen. Ook geven ze aan dat de capaciteit bij de publieke partijen is verhoogd en dat middelen beschikbaar zijn gesteld voor technologische ontwikkelingen, om de reeds beschikbare, relevante informatie op een snellere manier te kunnen ontsluiten.

Conclusie 2: meer randvoorwaarden zijn nodig voor een doelmatige en doeltreffende meldketen
De ministers concluderen op basis van een recente analyse van het AMLC en van een steekproef van het OM dat verdachte transacties een belangrijke bijdrage leveren aan het opsporen en vervolgen van verdachten van misdrijven, waaronder witwassen. Zij geven aan dat zal worden bezien hoe de overdracht van informatie door de FIU-Nederland aan opsporingsdiensten zodanig kan worden verbeterd dat opsporingsdiensten sneller en gemakkelijker de voor hen relevante informatie kunnen identificeren. Tegelijk geven de ministers aan te verkennen hoe de meest relevante verdacht verklaarde transacties nog beter kunnen worden geselecteerd en waar nodig onder gezag van het OM kunnen worden opgevolgd door de opsporingsdiensten.
De ministers bouwen hierbij voort op (lopende) initiatieven. Verder bezien zij op welke wijze meer coördinatie op de verspreiding van verdachte transacties naar de verschillende opsporingsdiensten kan plaatsvinden.

De ministers geven tevens aan in te zetten op het vergroten van de *feedbackloop* tussen publieke partijen en private instellingen. En wijzen op de reeds waardevolle stappen die hiervoor zijn ondernomen.

De ministers geven vervolgens een aantal nuanceringen op het rapport van de Algemene Rekenkamer. Zo merken zij op dat de Algemene Rekenkamer niet heeft onderzocht in hoeverre diverse private instellingen de verplichting nakomen om ongebruikelijke, mogelijke met witwassen samenhangende transacties te melden en welke ontwikkelingen er op dat gebied zijn. Ook merken zij op dat de Algemene Rekenkamer in het rapport geen aandacht besteedt aan andere belangrijke activiteiten die private instellingen verrichten met betrekking tot de Wwft. Verder geven de ministers aan dat in het rapport geen aandacht is voor de partijen die toezicht houden op de naleving van de Wwft door private instellingen. De ministers vinden dat de ook prestaties van private instellingen en Wwft-toezichthouders belangrijk zijn, om de effectiviteit van de aanpak van witwassen goed te kunnen beoordelen.

Verder wijzen ze erop dat de Algemene Rekenkamer niet ingaat op de afweging die onder gezag van het OM wordt gemaakt bij witwasonderzoeken en -vervolgingen.

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

De ministers zijn van mening dat met het integrale plan van aanpak witwassen reeds op een inzichtelijke manier is aangegeven wat ze willen bereiken en dat de voortgang van het plan wordt gemonitord. Het integrale plan van aanpak witwassen wordt waar nodig aangepast bijvoorbeeld op basis van nieuwe inzichten over risico's. Daarbij worden aanvullende acties zo concreet mogelijk geformuleerd, aldus de ministers. Verder geven de ministers aan dat een sterke verbinding is gelegd met de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, in het bijzonder de aanpak van criminele geldstromen. Maatregelen op dat terrein leveren eveneens een bijdrage aan de aanpak van witwassen en vice versa.

De ministers geven verder aan dat publieke partijen aan de aanpak van witwassen werken vanuit een risicogebaseerde benadering en geven hierbij een aantal voorbeelden. Zij wijzen erop dat deze voorbeelden laten zien dat getroffen maatregelen de grootste witwasrisico's mitigeren.

Daarnaast geven de ministers aan dat voor een doelmatige en doeltreffende besteding van daarvoor ter beschikking gestelde middelen op basis van meetbare indicatoren rekening wordt gehouden met cijfermatige en thematische trends en ontwikkelingen. Volgens de ministers gaat de Algemene Rekenkamer er ten onrechte vanuit dat de ministeries dergelijke indicatoren niet (zouden) betrekken bij de integrale aanpak van witwassen. In goed overleg met de betrokken partijen bezien de ministers continu of de beschikbare middelen in voldoende mate bijdragen aan de uitvoering van hun taken. Die taken behelzen volgens de ministers meer dan alleen de aanpak van witwassen.

Tot slot

De ministers zijn de Algemene Rekenkamer dankbaar op het wijzen op mogelijkheden om de achterkant van de meldketen verder te versterken. Met de Algemene Rekenkamer zijn de ministers van mening dat daar ruimte is voor verbetering. In goed overleg met de betrokken partijen gaan de ministers bezien hoe concreet invulling kan worden gegeven aan de in het conceptrapport geïdentificeerde verbeterstappen. Zij willen dat breder trekken en tegelijk kijken naar mogelijkheden om de *feedbackloop* naar de private partijen te vergroten.

Hierbij geven de ministers aan uitkomsten uit nieuwe onderzoeken, zoals de lopende evaluatie van de FATF, en inzichten te blijven bezien in relatie tot de bestaande concrete maatregelen en meetbare indicatoren, omdat het ook bijdraagt aan de vaststelling of en waar extra middelen voor publieke partijen noodzakelijk zijn. Het gemeenschappelijke uitgangspunt van de ministers is dat de belangrijkste witwasrisico's voor Nederland, die door publieke en private partijen gezamenlijk zijn geïdentificeerd, in goede afstemming en samenwerking worden aangepakt.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De reactie van de ministers van JenV en Financiën is uitgebreid, maar roept bij ons desondanks vragen op. Zo gaan de ministers in hun reactie uitgebreid in op zaken die niet tot het onderzoek behoren, zoals de ontwikkelingen in de private sector. Bovendien geven zij de conclusies en aanbevelingen geparafraseerd en niet letterlijk weer, hetgeen afleidt van de zaken die we in het onderzoek tegen kwamen.

Wij hadden bovendien verwacht dat de bewindslieden met een meer concrete reactie zouden komen. Die verwachting kwam voort uit de concretere toezeggingen die al in 2008 en 2014 werden gedaan op de twee vorige onderzoeken bestrijding van witwassen. En die toezeggingen, zo blijkt uit dit vervolgonderzoek, zijn nog niet gerealiseerd. Verder zijn de ministers het niet eens met onze conclusie dat zij onvoldoende zicht hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. Zij geven aan dit zicht wel te hebben en dit te gebruiken bij hun aanpak. We zien dat echter niet terug in de informatie die zij het parlement sturen, noch in de onderliggende administratie die we onderzochten.

Het is nu aan het parlement om te beoordelen hoe het de voortgang in de uitvoering van de afgelopen 15 jaar waardeert.

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksvragen en normen

Doelstelling en probleemstelling

We hebben onderzocht of de overheid in staat is om adequaat te handelen in reactie op meldingen door de 'poortwachters' in de meldketen voor ongebruikelijke financiële transacties.

De probleemstelling die in dit onderzoek centraal staat is: in hoeverre zijn de partners van de meldketen in staat om ongebruikelijke en verdachte financiële transacties doelmatig te verwerken om daarmee een bijdrage te leveren aan het voorkomen en bestrijden van het witwassen van crimineel verworven geld?

Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvragen stonden in dit onderzoek centraal:

1. Hoe is de ketensamenwerking georganiseerd?
2. Presteert de meldketen op dit moment doelmatiger dan wij vaststelden in onze eerdere rapporten uit 2008 en 2014?
3. Hoe worden meldingen van ongebruikelijke en verdachte transacties in de praktijk bij de geselecteerde casuïstiek opgepakt door de meldketen?

Gehanteerde normen

- Er zijn duidelijke afspraken over taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van verwerken en oppakken van ongebruikelijke en verdachte transacties tussen ketenpartners.

- De betrokken bewindspersonen en ketenpartners stellen meetbare doelen.
- Er is in ieder geval inzicht in de volgende prestatiecijfers: aantal ongebruikelijke transacties.
- Er is in ieder geval inzicht in de volgende prestatiecijfers: aantal verdachte transacties.
- Er is in ieder geval inzicht in de volgende prestatiecijfers: aantal witwasveroordelingen.
- Er is in ieder geval inzicht in de volgende prestatiecijfers: middelen (in geld en fte's).
- De verhouding tussen beschikbare middelen en prestatiecijfers is in principe over de tijd verbeterd, of ten minste niet verslechterd.
- Om ongewenste uitstroom van ongebruikelijke transacties te voorkomen prioriteert de FIU-NL het onderzoeken van ongebruikelijke transacties met nieuwe subjecten op basis van een (geautomatiseerde) risicoschatting.
- Om ongewenste uitstroom van ongebruikelijke transacties te voorkomen worden hoog geprioriteerde ongebruikelijke transacties met nieuwe subjecten binnen een redelijke termijn onderzocht, in ieder geval binnen de termijn van 5 jaar waarin ongebruikelijke transacties mogen worden bewaard.
- Verdachte transacties worden niet onbedoeld door 2 verschillende opsporingsdiensten (of eenheden) tegelijk opgepakt.
- Om ongewenste uitstroom van verdachte transacties te voorkomen prioriteren opsporingsdiensten verdachte transacties met nieuwe subjecten op basis van een (geautomatiseerde) risicoschatting.
- Om ongewenste uitstroom van verdachte transacties te voorkomen is duidelijk welke opsporingsdienst (of welke eenheid binnen de opsporingsdienst) verantwoordelijk is voor het onderzoeken van een verdachte transactie.
- Om ongewenste uitstroom van verdachte transacties te voorkomen worden hoog geprioriteerde verdachte transacties met nieuwe subjecten binnen een redelijke termijn onderzocht, in ieder geval binnen de termijn van 10 jaar waarin de verdachte transacties mogen worden bewaard.
- Opsporingsdiensten zijn in staat aan te geven wat er gebeurd is met een verdachte transactie, en waarom deze wel of niet is opgepakt, bijvoorbeeld in de vorm van een afwegingskader.
- Waar wet- en regelgeving dit toelaten wordt inhoudelijk teruggekoppeld aan de voorgaande partij in de meldketen wat er met de melding is gedaan.

In dit onderzoek hebben we per onderzoeksvraag getoetst in hoeverre aan door ons vastgestelde normen is voldaan. Op grond daarvan hebben we een oordeel gegeven. Daarmee is dit onderzoek een audit zoals bedoeld in de internationale standaarden voor rekenkamers. Bij de uitvoering van het onderzoek door de Algemene Rekenkamer worden de internationale principes van rekenkameronderzoek (IFPP) gevolgd. Deze principes hebben onder meer betrekking op onafhankelijkheid, transparantie en integriteit (zie https://www.issai.org).

Bijlage 2 Onderzoeksaanpak

Per onderzoeksvraag en norm hebben we informatie verzameld om antwoord te krijgen op de onderzoeksvragen en inzicht te krijgen in hoeverre de gehanteerde normen inderdaad worden gehaald. In dit onderzoek hebben we daarbij gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. We hebben interviews gehouden, documenten geanalyseerd, kwantitatieve data verzameld en geanalyseerd en casusonderzoek verricht.

Casusonderzoek

Met de huidige informatievoorziening van de anti-witwasketen is het niet mogelijk om geautomatiseerd te bekijken wat het eindresultaat is van de melding van een verdachte transactie. In dit onderzoek wilden wij dit alsnog proberen te reconstrueren. Gezien de grote hoeveelheid jaarlijkse verdachte transacties (circa 100.000 in 2020) en het vele werk wat benodigd is om een casus te volgen, streven wij geen representativiteit na met dit casusonderzoek.

Wij hebben uiteindelijk 16 dossiers van verdachte transacties vanaf het begin van de melding tot het eindresultaat gevolgd. De dossiers zijn geselecteerd op basis van onderstaande criteria;

1. Inzicht dat het dossier ons kan verschaffen in de keten:
   a. Dossiers van alle belangrijke typen doormeldredenen;
   b. Dossiers die door de FIU-NL als exemplarisch worden beschouwd.
2. Financiële en maatschappelijke belang van het dossier:
   a. Dossiers met een goede melding waaruit een sterk vermoeden van witwassen blijkt;
   b. Dossiers met een waarde van minimaal € 50.000 aan verdachte transacties.

We hebben de casussen gebruikt om meer inzicht te krijgen in de werking van de keten en ter illustratie in het rapport.

Data-analyse: kengetallen FIU-NL

We hebben de op basis van de jaaroverzichten van de FIU-NL een databestand samengesteld met kengetallen over de ontwikkeling van de FIU-NL vanaf 2002 tot aan 2022. De kengetallen betreffen middelen (in fte's en budget), output (onder meer het aantal meldingen van ongebruikelijke en verdachte transacties per jaar) en de reden van doormelden (dat wil zeggen: basis waarop een ongebruikelijke transactie is doorgemeld als verdachte transactie). De jaaroverzichten van de FIU-NL zijn publiek beschikbaar via de website van de FIU-NL. We hebben de FIU-NL gevraagd om ons

databestand te controleren en zo nodig en beschikbaar aan te vullen met ontbrekende getallen.

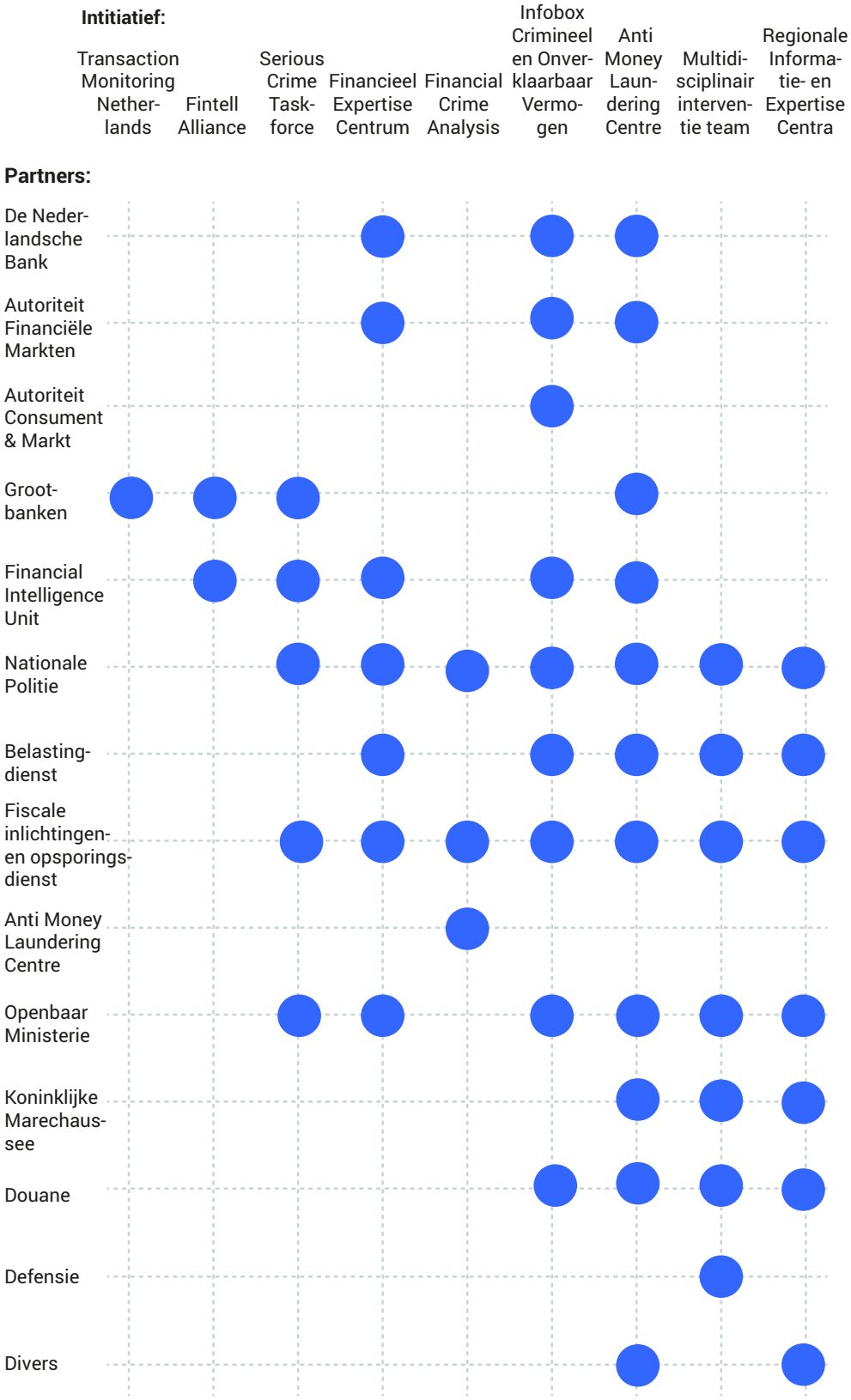
Data-analyse: kengetallen OM en Raad voor de Rechtspraak
We hebben ook een databestand gebruikt van alle zaken die van 2002 tot november 2020 zijn ingestroomd bij het OM, waarin ten minste één of meer witwasfeiten voorkomen. Dit bestand is gebaseerd op de administratie die door het OM en de Raad voor de Rechtspraak wordt bijgehouden.

We hebben per zaak gekeken naar informatie over de zaak zelf (onder meer het ten laste gelegde en bewezen verklaarde wetsartikel), de wijze van afdoening door het OM (onder meer dagvaarding, strafbeschikking of sepot) en indien van toepassing door de rechter opgelegde straf (bijvoorbeeld vrijheids-, werk- en leerstraffen al dan niet voorwaardelijk).

In totaal bevat het bestand 75.228 feiten (waarvan 33.372 witwasfeiten) verdeeld over 31.261 zaken). De resultaten in dit onderzoek zijn, tenzij we dit expliciet aangeven, gebaseerd op tellingen van witwasfeiten per zaak. Bijvoorbeeld: het aantal zaken waarbij is gedagvaard gaat over het aantal zaken waarbij de dagvaarding daadwerkelijk betrekking heeft op een witwasfeit. Het komt namelijk voor dat er wel witwasfeiten worden gepresenteerd in een zaak, maar dat op feitniveau niet tot dagvaarding wordt besloten voor het witwasfeit.

Bijlage 3 Samenwerkingsverbanden

Samenwerkingsverbanden



Bijlage 4 Reactie op onze conclusies en aanbevelingen

Conclusie Algemene Rekenkamer	Aanbeveling Algemene Rekenkamer	Reactie ministers van Financiën en van JenV
De ministers van Financiën en van JenV hebben de afgelopen jaren verbeteringen doorgevoerd in hun aanpak van witwassen.		De ministers onderschrijven de conclusie dat de afgelopen jaren belangrijke en betekenisvolle verbeteringen zijn doorgevoerd in de aanpak van witwassen.
De ministers van Financiën en van JenV kunnen niet waarborgen dat de meldketen voor ongebruikelijke transacties optimaal doelmatig en doeltreffend werkt.	Wij bevelen de ministers van Financiën en van JenV aan om de positieve ontwikkelingen op het gebied van het selecteren van verdachte transacties verder door te zetten en te zorgen voor de juiste randvoorwaarden, opdat de meldketen voor ongebruikelijke transacties geoptimaliseerd kan worden qua doelmatigheid en doeltreffendheid. Dit kunnen de ministers samen met de FIU-NL, opsporingsdiensten het OM, en het AMLC oppakken door het volgende te doen: • De overdracht van informatie over verdachte transacties door de FIU-NL aan opsporingsdiensten zodanig te verbeteren dat opsporingsdiensten sneller en gemakkelijker de voor hen relevante informatie kunnen identificeren, bekijken en een passend vervolg kunnen bepalen. • Waarborg dat de meest risicovolle transacties onderzocht en waar nodig opgevolgd worden, dat hierover gegevens verzameld worden en dat schaarse financiële expertise optimaal wordt ingezet. Hierbij kan voortgebouwd worden op initiatieven uit 2021 van de FIOD, het Functioneel Parket en het AMLC, zoals het ontwikkelingen van maandrapportages en het herkenbaar maken van verdachte transacties die nieuwe potentiele verdachten in beeld brengen bij opsporingsdiensten.	De ministers geven aan dat zal worden bezien hoe de overdracht van informatie door de FIU-Nederland aan opsporingsdiensten zodanig kan worden verbeterd dat opsporingsdiensten sneller en gemakkelijker de voor hen relevante informatie kunnen identificeren. Tegelijk geven de ministers aan te verkennen hoe de meest relevante verdacht verklaarde transacties nog beter kunnen worden geselecteerd en waar nodig onder gezag van het OM kunnen worden opgevolgd door de opsporingsdiensten. De ministers bouwen hierbij voort op (lopende) initiatieven. Verder bezien zij op welke wijze meer coördinatie op de verspreiding van verdachte transacties naar de verschillende opsporingsdiensten kan plaatsvinden. De ministers geven tevens aan in te zetten op het vergroten van de feedbackloop tussen publieke partijen en private instellingen. En wijzen op de reeds waardevolle stappen die hiervoor zijn ondernomen. De ministers geven een aantal nuanceringen op het rapport en merken op wat de Algemene Rekenkamer van de aanpak witwassen niet heeft onderzocht.

Conclusie Algemene Rekenkamer	Aanbeveling Algemene Rekenkamer	Reactie ministers van Financiën en van JenV
De ministers van Financiën en van JenV hebben - na onze onderzoeken uit 2008 en 2014 - nog steeds onvoldoende zicht op de doelmatigheid en doeltreffend van hun aanpak van witwassen.	Wij bevelen de ministers van Financiën en van JenV aan om het inzicht in en verantwoording over de doelmatigheid en doeltreffendheid van hun aanpak witwassen en de rol van de meldketen ongebruikelijke transacties hierin te verbeteren. Dit kunnen de ministers samen met de FIU-NL, opsporingsdiensten en het OM doen door: • Concreet te formuleren wat zij willen bereiken en wanneer de aanpak van witwassen en de meldketen voor ongebruikelijke transacties voldoende doelmatig en doeltreffend is. Dit kunnen de ministers doen door een expliciete relatie te leggen tussen wat zij willen bereiken (meetbare doelstellingen met bijbehorende prestatie-indicatoren en streefwaarden), datgene wat zij gaan doen om die doelstellingen te bereiken en hoeveel budget daarvoor nodig is; • Te bepalen welke informatie nodig is om vast te stellen of zij bereiken wat zij willen bereiken met het daarvoor ingezette budget en te zorgen dat zij deze informatie met ingang van 2023 gaan verzamelen. Het is inmiddels 14 jaar na de 1e keer dat de ministers toezeggingen deden over het verzamelen en analyseren van het gebruik van verdachte transacties. Er zijn zoals gezegd in die periode stappen vooruit gezet, maar op dit punt zijn echt nog stappen nodig. Naar onze mening is de meldketen hier nu rijp voor. Het verbeteren van een bruikbaar inzicht in en verantwoording over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de aanpak witwassen is juist nu van belang. Immers, het kabinet Rutte-IV krijgt middels het coalitieakkoord extra budget en heeft als doel om de aanpak van het witwassen van criminele gelden te versterken.	De ministers zijn van mening dat met het integrale plan van aanpak witwassen reeds op een inzichtelijke manier is aangegeven wat ze willen bereiken en dat de voortgang van het plan wordt gemonitord. Het integrale plan van aanpak witwassen wordt waar nodig aangepast bijvoorbeeld op basis van nieuwe inzichten over risico's. Daarbij worden aanvullende acties zo concreet mogelijk geformuleerd. Verder geven de ministers aan dat een sterke verbinding is gelegd met de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit, in het bijzonder de aanpak van criminele geldstromen. Maatregelen op dat terrein leveren eveneens een bijdrage aan de aanpak van witwassen en vice versa. De ministers geven verder aan dat publieke partijen aan de aanpak van witwassen werken vanuit een risicogebaseerde benadering en geven hierbij een aantal voorbeelden. Zij wijzen erop dat deze voorbeelden laten zien dat getroffen maatregelen de grootste witwasrisico's mitigeren. Daarnaast geven de ministers aan dat voor een doelmatige en doeltreffende besteding van daarvoor ter beschikking gestelde middelen op basis van meetbare indicatoren rekening wordt gehouden met cijfermatige en thematische trends en ontwikkelingen. Volgens de ministers gaat de Algemene Rekenkamer er ten onrechte vanuit dat de ministeries dergelijke indicatoren niet (zouden) betrekken bij de integrale aanpak van witwassen. In goed overleg met de betrokken partijen bezien de ministers continu of de beschikbare middelen in voldoende mate bijdragen aan de uitvoering van hun taken.

Bijlage 5 Literatuur

Algemene Rekenkamer (2022a). *Een zorgelijk gebrek aan daadkracht: Onderzoek naar de effectiviteit van zorgfraudebestrijding*.

Algemene Rekenkamer (2022b). *Strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen*.

Algemene Rekenkamer (2008) *Bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.*

Algemene Rekenkamer (2014) *Bestrijden witwassen: stand van zaken 2013.*

Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*, Coalitieakkoord 2021 – 2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie, 15 december 2021.

Duijn, P., Kashirin, V. & Sloot, P. (2014) *The Relative Ineffectiveness of Criminal Network Disruption*. Sci Rep 4, 4238.

Ministerie van Financiën en Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019) *Brief ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid, brief dd. 30 juni 2019.* Tweede Kamer, Vergaderjaar 2018–2019, 31 477, nr. 41.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020) *Voorjaarsnota 2020, 24 april 2020.* Tweede Kamer, Vergaderjaar 2019-2020, 35 450, nr. 1.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021) *Extra investeringen in het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit, 4 oktober 2021.* Tweede Kamer, 355 3093.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021) *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2021 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota),* 31 mei 2021. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2020-2021, 35 850 VI, nr. 1.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2022, 21 september 2021.* Tweede Kamer, Vergaderjaar 2021-2022, 35 925 VI, nr. 1.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2016) *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017,* 16 september 2016. Tweede Kamer, Vergaderjaar 2016-2017, 34 550 VI, nr. 1.

OM (2019), Strategisch programma witwasbestrijding: De nationaal strafrechtelijke aanpak van witwassen voor de periode 2019 – 2022.

Slot, B en Swart, de. L (2018) *Monitor anti-witwasbeleid 2014 – 2016,* September 2018, Ecorys in opdracht van WODC.

Unger, B. (2018) *Aard en omvang van criminele bestedingen,* WODC.

Bijlage 6 Eindnoten

1. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor is deze formulering dusdanig aangepast dat niet de schijn gewekt wordt dat naast de FIU nog andere organisaties ongebruikelijke transacties ontvangen van private instellingen.
2. Ontleend aan https://www.amlc.nl/witwassen.
3. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor hebben we in hoofdstuk 2, 4 en bijlage 2 expliciet gemaakt dat onze gegevensverzameling bij het OM en de Raad voor de Rechtspraak tot november 2020 loopt.
4. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor is deze verantwoordelijkheid van de minister van Financiën toegevoegd.
5. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor zijn de Kansspelautoriteit en de dekens van de Orde van Advocaten toegevoegd onder het beleidsdomein van de minister voor Rechtsbescherming.
6. Tot het aantreden van het Kabinet Rutte-III werd deze minister en zijn begroting en jaarverslag aangeduid met Veiligheid en Justitie. In deze nota hanteren we voor het gemak de titel van de huidige minister voor de gehele onderzoeksperiode. Passages die volgen over de minister van JenV en de Minister voor Rechtsbescherming zijn ontleend aan: Ontwerpbegroting JenV 2021: Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2021 MEMORIE VAN TOELICHTING Ontvangen 15 september 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 570 VI, nr. 2 en gepubliceerde onderzoek van de Algemene Rekenkamer over de rol en verantwoordelijkheid van de minister van JenV, waaronder het verantwoordingsonderzoek JenV 2017.
7. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor is deze formulering in lijn gebracht met de letterlijke formulering uit het plan van aanpak witwassen (Financiën & JenV, 2019).
8. Soms speelt ook screeningsautoriteit Justis in deze fase een rol, namelijk wanneer de betrouwbaarheid van personen en organisaties moet worden beoordeeld.
9. iCOV staat voor infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen en is een samenwerkingsverband dat bijvoorbeeld opsporingsdiensten helpt met het in kaart brengen van onverklaarbaar vermogen.
10. Zie ook ons rapport *Strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen* (Algemene Rekenkamer, 2022b) dat naast ontneming ook ingaat op verbeurdverklaring.

11. WODC: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, onderdeel van het Ministerie van JenV.
12. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor zijn de Volksbank en Knab toegevoegd en is de SNS Bank verwijderd.
13. Dit overzicht is gebaseerd op de informatie van de websites van de betreffende samenwerkingsverbanden.
14. Voor de vergelijkbaarheid van het aantal meldingen over de jaren heen rapporteren we in dit onderzoek alleen de ongebruikelijke transacties die niet zijn gemeld op basis van de wettelijke indicator objectief 02 (De lijst met daarop de door de Europese Commissie aangewezen risicolanden) die eind 2018 werd ingevoerd. Meldingen op basis van objectieve criteria zorgden met name in 2019 voor een aanzienlijke stijging van het aantal meldingen (1.921.737 extra meldingen). In oktober 2019 werd de indicator gewijzigd (van een objectieve naar een subjectieve benadering) met als gevolg dat deze stijging eenmalig was.
15. Opsporingsdiensten kunnen per zaak verscheidene feiten aanleveren bij het OM. Zo kunnen witwassen en diefstal of bedrog als twee afzonderlijke feiten in een zaak gelden. Wij beschouwen een zaak als 'witwaszaak' als ten minste één van de aangedragen feiten witwassen betreft.
16. De manier waarop wij in dit onderzoek vonnissen over witwassen tellen wijkt af van hoe de Raad voor de Rechtspraak dit doet in de kengetallen die de Raad openbaar maakt. Wij tellen in ons onderzoek vrijspraak voor het feit of de feit(en) die over witwassen gaan, terwijl de Raad voor de Rechtspraak vrijspraak telt en rapporteert op zaak niveau. Binnen een zaak kan voor de feit(en) witwassen worden vrijgesproken, maar voor andere feiten wel een straf worden opgelegd. Hierdoor ligt het aantal keer vrijspraak voor witwassen dat wij rapporteren hoger dan in de rapportages van de Raad voor de Rechtspraak.
17. Ten tijde van ons onderzoek uit 2014 was dit de minister van Veiligheid en Justitie.
18. Na de fase van bestuurlijk hoor en wederhoor hebben we het woord 'vooral' toegevoegd, omdat het kabinet ook extra middelen voor witwassen beschikbaar heeft gesteld die niet onder de bredere aanpak van ondermijnende criminaliteit vallen.
19. De bedragen over de extra publieke middelen die de ministers van Financiën en van JenV beschikbaar hebben gesteld voor de aanpak van ondermijnende georganiseerde criminaliteit en witwassen als onderdeel hiervan hebben we ontleend aan diverse begrotingen, voorjaarsnota's, suppletoire begrotingen, jaarverslagen en brieven van de ministers van Financiën en van Justitie en Veiligheid. Deze bronnen zijn opgenomen in bijlage 5 Literatuurlijst.

Algemene Rekenkamer
Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
070 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

De tekst in dit document is
vastgesteld op 24 mei 2022.
Dit document is op 8 juni 2022
aangeboden aan de
Tweede Kamer.

Kijk op onze website voor het
rapport *Strafrechtelijk afpakken van crimineel vermogen*.

Foto omslag: Kick Smeets

Den Haag, juni 2022