

## Samenvatting

### Achtergrond onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en repressie van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen door de Financial Action Task Force (FATF) en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF is een intergouvernamenteel orgaan, opgericht door de G-7 in 1989, dat zich richt op het op mondiaal niveau voorkomen en bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel. Leden van de FATF, waaronder Nederland, hebben zich gecommitteerd aan de veertig FATF-aanbevelingen ter preventie en repressie van witwassen, terrorismefinanciering en proliferatiefinanciering en maatregelen ten aanzien van de verbetering van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking op die terreinen. De aanbevelingen bevatten ook verplichtingen ten aanzien van het strafrechtelijke instrumentarium om witwassen te bestrijden. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van die (wettelijke) regels door middel van peer reviews. Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de vierde anti-witwasrichtlijn. Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten – kort gezegd – risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen.

Het ministerie van Financiën en het ministerie van Veiligheid en Justitie<sup>1</sup> hebben het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd de eerste NRA uit te voeren. Doel van deze NRA is het in kaart brengen van de tien risico's op het terrein van witwassen met de grootste potentiële impact en van de 'weerbaarheid' van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en repressie van witwassen. Bij 'weerbaarheid' gaat het om de werking van het beleidsinstrumentarium (onder meer wet- en regelgeving), waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de risico's worden tegengegaan. In deze eerste NRA worden ook enkele geleerde lessen waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening gehouden kan worden, beschreven.

Parallel aan de uitvoering van deze NRA heeft het WODC een NRA op het terrein van terrorismefinanciering uitgevoerd. In de NRA's is dezelfde onderzoeksmethodiek gehanteerd en zijn veelal dezelfde expertorganisaties betrokken.

### Wat is witwassen?

Bij witwassen kunnen een juridische en een economische benadering worden onderscheiden. Witwassen in juridische zin is het verbergen of verhullen van de werkelijke aard, herkomst, vindplaats, vervreemding of verplaatsing van een voorwerp of het verbergen of verhullen wie de rechthebbende is of het voorwerp voorhanden heeft, terwijl er wetenschap is of er redelijkerwijs een vermoeden zou moeten zijn dat het voorwerp onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit enig misdrijf. In de economische benadering wordt het proces beschreven; het richt zich op de wijze waarop geld met

---

<sup>1</sup> Bij het aantreden van kabinet Rutte III op 26 oktober 2017 kreeg het ministerie van Veiligheid en Justitie een nieuwe naam: ministerie van Justitie en Veiligheid. Omdat de NRA voor deze naamwijziging was afgerond, hanteren we in dit rapport de eerdere naam van dit ministerie.

criminele oorsprong in het legale geldcircuit wordt teruggebracht en in economische zin wordt aangewend, zodanig dat de oorsprong van het geld wordt verhuld. In het proces van witwassen worden veelal drie fasen onderscheiden:

- Plaatsing: het geld wordt in het financiële systeem gebracht;
- Verhulling: de herkomst van het criminele geld wordt verborgen;
- Integratie: het geld wordt geïnvesteerd in legale projecten, objecten of goederen.

Aan het witwassen van geld gaat een vorm van criminaliteit vooraf, bijvoorbeeld de gronddelicten drugshandel, mensenhandel, diefstal, sociale of fiscale fraude. Om crimineel geld wit te wassen wordt gebruikgemaakt van verschillende kanalen, zoals banken, betaaldienstverleners en vastgoed. Binnen deze kanalen kunnen diverse methoden worden toegepast die zijn te verbinden aan de bovengenoemde witwasfasering.

### Onderzoeksmethodiek

De gehanteerde onderzoeksmethodiek voor deze eerste NRA heeft een kwalitatief karakter waarbij de oordelen en inschattingen van experts leidend zijn geweest. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Een contextanalyse waarin de specifieke kenmerken van Nederland zijn geschetst die van invloed worden geacht op het wel of niet vóórkomen van witwassen. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op het terrein van witwassen is/zijn:
  - een uitgebreide literatuurstudie verricht (bestudering van zes buitenlandse NRA's, de Europese Supra National Risk Assessment, het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017-2021 en overige relevante rapporten);
  - een mailenquête uitgezet onder vertegenwoordigers van toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers op het terrein van witwassen, evenals koepel-/brancheorganisaties van instellingen die ongebruikelijke transacties moeten melden. Deze organisaties worden in deze rapportage aangeduid als 'expertorganisaties'<sup>2</sup>;
  - interviews afgenomen met wetenschappers en vertegenwoordigers van expertorganisaties.
- Er heeft een eerste expertmeeting plaatsgevonden waarin vertegenwoordigers van expertorganisaties de witwasrisico's met de volgens hen grootste potentiële impact hebben geïdentificeerd. Ook hebben zij de potentiële impact van die risico's ingeschat.
- Op een later moment is een mailenquête uitgezet onder de deelnemers aan de eerste expertmeeting, waarin gevraagd werd welke bestaande data iets zeggen over de mate waarin de tien geïdentificeerde risico zich daadwerkelijk voordoen. Ook is gevraagd of deze data beschikbaar zijn (voor derden) en op basis van welke – nu ontbrekende – data iets gezegd kan worden over de mate waarin de risico's zich daadwerkelijk voordoen.
- In een tweede expertmeeting hebben vertegenwoordigers van expertorganisaties de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en/of repressie van de tien risico's beoordeeld.

---

<sup>2</sup> Het gaat om een groot aantal organisaties waaronder het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, de Financial Intelligence Unit – Nederland, het Anti Money Laundering Centre, De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten.

- In de eindfase van het onderzoek zijn validerende interviews met sleutelexperts afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij de geïdentificeerde risico's herkennen en of er belangrijke risico's ontbreken.

### **Wat maakt Nederland kwetsbaar voor witwassen?**

Nederland is volgens verschillende studies kwetsbaar voor witwassen vanwege de open, op handel gerichte economie, de enorme en internationaal georiënteerde financiële sector en de omvang van de criminele opbrengsten uit fraude (waaronder belastingfraude) en illegale drugs. Het betreft de conclusies die de FATF al in 2011 trok in haar *Mutual Evaluation Report*. Deze resultaten werden bevestigd in onderzoek en publicaties van andere instituten die daarna verschenen, ook in recente publicaties uit 2017. Hieraan toegevoegd worden de resultaten van het Transcrime project *Identifying and Assessing the Risk of Money laundering in Europe* (IARM) waarin in Nederland de sectoren kansspelen, horeca en kunst- en entertainment naar voren komen als sectoren die kwetsbaar zijn voor witwassen vanwege betrokkenheid van de georganiseerde criminaliteit, het vóórkomen van fraudulente activiteiten, cashintensiviteit en onduidelijkheden over de uiteindelijk begunstigen ofwel *Ultimate Beneficial Owner* (UBO's). Dit laatste element komt ook naar voren in een recent rapport van Transparency International Netherlands, waarin wordt geoordeeld dat Nederland nog tekortschiet op de centrale registratie van UBO's.

Nederland beschikt overigens ook over enkele kenmerken die dit land – in vergelijking met andere landen – juist minder kwetsbaar maken voor witwassen. Zo is de omvang van de georganiseerde criminaliteit er relatief gering en komen zwarte markten voor smokkelwaar nauwelijks voor.

### **Risico's op het terrein van witwassen**

De tien risico's met de grootste potentiële impact zijn in een expertmeeting door vertegenwoordigers van expertorganisaties geselecteerd uit een longlist van dreigingen op het terrein van witwassen. Die longlist is door de experts in twee stappen teruggebracht tot de tien risico's met de volgens hen grootste potentiële impact. Vervolgens hebben de experts in twee rondes de potentiële impact van de risico's ingeschat aan de hand van een Multi Criteria Analyse (MCA).

Tabel S.1. geeft de tien grootste witwasrisico's volgens experts weer, waarbij de ingeschatte potentiële impact van de risico's geclusterd wordt weergegeven. Hiervoor is gekozen omdat het maximum- en het minimumrisiconiveau van de risico's niet heel ver uiteen lopen, een aantal risiconiveaus dicht bij elkaar ligt en niet alle inschattingen van de experts volledig zijn onderbouwd of onderbouwd konden worden. Witwassen via financiële instellingen komt als risico met de hoogste potentiële impact naar voren. Experts beoordeelden de potentiële risico's van misbruik van de diensten van banken als hoogst vanwege het vele geld dat er in deze financiële sector omgaat.

**Tabel S.1 De tien witwasrisico's met de volgens experts grootste potentiële impact**

Risico	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	71 t/m 75
Witwassen via betaaldienstverleners	
Witwassen via trustkantoren	61 t/m 70
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwasconstructies om verhoud waarde weg te zetten	
Trade-Based Money Laundering	
Witwassen via fiscaal gedreven/complexe vennootschapsrechtelijke structuren	
Witwassen via virtuele valuta	55 t/m 60
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en of investeringsconstructies om waarde te verplaatsen	

In de expertmeeting is vooral stilgestaan bij de risico's op het terrein van witwassen die volgens deelnemers *op dit moment* spelen. Met betrekking tot mogelijke 'toekomstige risico's' is gedurende de expertmeeting en ook in verdiepende interviews beperkt informatie verkregen. Een mogelijk toekomstig risico waarop is gewezen, heeft betrekking op de 'nieuwe economie' met als basis mondiale technologische veranderingen, zoals internet en telecom. Met de komst van nieuwe (technologische) producten en diensten ontstaan ook nieuwe witwasmogelijkheden voor criminelen. Eén van de tien risico's die tijdens de expertmeetings zijn geïdentificeerd, heeft een 'toekomstig' karakter, namelijk witwassen via virtuele valuta. Omdat de experts dit risico in hun praktijk nog nauwelijks daadwerkelijk hebben geconstateerd, laat de onderbouwing van het witwasrisico te wensen over. De aandacht die onder meer de zeer hoge trendmatige waardeestijging genereert en de (nog) beperkte weerbaarheid van het instrumentarium om op het risico in te grijpen, maakt dat virtuele valuta zijn aangemerkt als mogelijk toekomstig witwasrisico.

### Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en/of repressie van witwassen omvat de relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale, nationale en lokale wet- en regelgeving, sectorale en branchegerichte regelgeving en regelgeving op organisatieniveau. Deze NRA beoogde niet om een compleet overzicht van alle beleidsinstrumenten weer te geven; in het onderzoek is ingegaan op het beleidsinstrumentarium dat door vertegenwoordigers van expertorganisaties is genoemd in de tweede expertmeeting.

Wat betreft nationale wet- en regelgeving vormt de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme een belangrijk instrument ter preventie van witwassen. De wet legt een aantal verplichtingen op aan financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen: zo zijn zij verplicht onderzoek te doen naar cliënten (identificatieplicht en het vaststellen van de uiteindelijke begunstigde) dat bij verhoogde witwasrisico's aangescherpt dient te worden en moeten zij ongebruikelijke transacties van cliënten melden bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland). Andere nationale wet- en regelgeving die een rol spelen bij de preventie en/of repressie van witwassen, zijn onder andere de Wet op het financieel toezicht (die het toezicht op de financiële sector in Nederland regelt), het Wetboek van

Strafrecht, de Wet toezicht trustkantoren (die primair gericht is op de bevordering van de integriteit van trustkantoren), fiscale wetgeving, de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) en de Handelsregisterwet 2007.

Ook bestaat er specifieke Europese wet- en regelgeving ter preventie en repressie van witwassen. Allereerst is dit de vierde anti-witwasrichtlijn, die op dit moment wordt omgezet in nationaal recht. Daarnaast is er de Europese verordening Aangifte liquide middelen die alle natuurlijke personen die het grondgebied van EU-lidstaten binnenkomen of verlaten en daarbij 10.000 euro of meer aan liquide middelen meevoeren, verplicht tot aangifte hiervan. De vernieuwde Wire Transfer Verordening verplicht betaaldienstverleners en intermediaire betaaldienstverleners naast informatie over de betaler ook informatie over de begunstigde vast te leggen.

Verder kan sectorale zelfregulering ter preventie en repressie van witwassen worden onderscheiden, zoals de algemene bankvoorwaarden waarin de omgangsregels tussen banken en hun klanten worden beschreven. Ook kunnen banken, die zijn aangesloten bij de Nederlandse Vereniging van Banken en de Vereniging van financieringsondernemingen in Nederland, cliënten die geld hebben witgewassen, opnemen in hun gezamenlijke fraudepreventiesysteem, de Externe Verwijzingsapplicatie.

De experts die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd, gaven aan in beginsel goed uit de voeten te kunnen met het beschikbare instrumentarium; ze missen geen belangrijke elementen. Dat betekent echter niet dat zij vinden dat het beschikbare beleidsinstrumentarium de witwasrisico's geheel kan wegnemen. In de tweede expertmeeting werden experts gevraagd te beoordelen welk deel van het risico weggenomen wordt dankzij de inzet van de beleidsinstrumenten. Zij schatten in dat het instrumentarium de in deze NRA geïdentificeerde witwasrisico's gemiddeld met ongeveer een derde verkleint (zie tabel S.2).

**Tabel S.2 Gemiddelde weerbaarheid van het totale beleidsinstrumentarium per risico**

Risico	Type risico	Weerbaarheid (schaal van 0-100%)
Witwassen via financiële instellingen (met name banken)	Witwaskanaal	41 t/m 50%
Witwassen via betaaldienstverleners	Witwaskanaal	
Witwassen via trustkantoren	Witwaskanaal	31 t/m 40%
Witwassen via fiscaal gedreven/complexere vennootschaps-rechtelijke structuren	Witwasmethode	
Witwassen via (inter)nationale beleggings- en/of investerings-constructies om waarde te verplaatsen	Witwasmethode	
Witwassen door contant geld vanuit/naar Nederland te verplaatsen (al dan niet via ondergronds bankieren)	Witwasmethode	21 t/m 30%
Witwasconstructies om verhuuld waarde weg te zetten	Witwasmethode	
Witwassen via offshore vennootschappen	Witwasmethode	
Trade-Based Money Laundering	Witwasmethode	
Witwassen via virtuele valuta	Witwasmethode	11 t/m 20%
Gemiddelde weerbaarheid		32%

De weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium is relatief het grootst bij de risico's 'witwassen via financiële instellingen (met name banken)' en 'witwassen via betaaldienstverleners' die zijn gereguleerd, waarbij anonieme transacties in principe niet

mogelijk zijn en die goed in Nederland kunnen worden aangepakt. Het beschikbare beleidsinstrumentarium (en de uitvoering daarvan) is volgens experts slechts beperkt toegerust voor de preventie en repressie van risico's met een sterke internationale component, zoals Trade-Based Money Laundering (TBML) en witwassen via offshore vennootschappen. Voor een effectieve preventie en repressie van witwasrisico's met een sterke internationale component is nauwe samenwerking en gegevensuitwisseling op internationaal niveau tussen toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers noodzakelijk, iets wat in de praktijk, onder meer door afwijkende witwasdefinities en verschillende rechtssystemen, niet altijd even eenvoudig is te realiseren. Ook is het beschikbare beleidsinstrumentarium volgens experts in beperkte mate toegerust om witwasrisico's bij (financiële) instellingen en dienstverleners die zonder vergunning actief zijn, effectief tegen te gaan, bijvoorbeeld bij onvergunde betaaldienstverleners of bij ondergronds bankieren. Verder wordt een relatief lage weerbaarheid aangetroffen voor de methoden die niet gereguleerd zijn en anonieme transacties mogelijk maken, zoals witwassen via virtuele valuta en ondergronds bankieren. Voor virtuele valuta geldt bovendien dat de aard en de methodiek nog in ontwikkeling zijn waardoor de risico's nog niet zijn uitgekristalliseerd. Bij dit type risico's is er naar het oordeel van de experts slechts beperkte weerbaarheid van het bestaande beleidsinstrumentarium.

### **Tot slot**

Deze eerste NRA heeft inzicht geboden in de tien witwasrisico's met volgens experts de grootste potentiële impact en in de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en repressie van witwassen. De gehanteerde onderzoeksmethodiek voor deze eerste NRA had, zoals gezegd, een kwalitatief karakter waarbij de oordelen en inschattingen van experts leidend zijn geweest. Voor de volgende NRA's zou gestreefd moeten worden de onderzoeksmethodiek meer datagericht te maken, wat zorgt voor minder afhankelijkheid van de mogelijk (deels) subjectieve expertinschattingen en de risico's verkleint die daaraan verbonden zijn. Kwantitatieve data zouden in een eventuele volgende reeks expertmeetings zo veel mogelijk moeten worden geïntegreerd in de bijeenkomsten, zodat de referentiekaders van de experts nog meer 'gelijk gezet worden'. Ook zou de longlist van dreigingen in zo groot mogelijke mate gebaseerd moeten worden op beschikbare data die iets zeggen over prevalentie en potentiële impact van de dreigingen. Tot slot zou het wenselijk zijn dat de selectie van de (tien) risico's in grotere mate dan nu wordt gesubstantieerd en – bij voorkeur met data – onderbouwd.

In deze eerste NRA was er in de expertmeetings onvoldoende tijd om stil te staan bij het onderbouwen van alle expertoordelen en het uitwerken van casusvoorbeelden. Dit heeft er toe geleid dat de voorliggende NRA op onderdelen nog een algemeen karakter heeft. In de volgende NRA zou de focus kunnen worden gelegd op een verdere verdieping van de witwasrisico's en de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium.