

De toekomst van de witwasbestrijding in Nederland

de hele keten in positie



Bespiegelingen vanuit dertien perspectieven

Voorwoord

In 2013 kreeg de FIOD vanuit de regering extra middelen om de bestrijding van witwassen te intensiveren. Er kwam meer opsporingscapaciteit en het Anti Money Laundering Centre (AMLC) werd opgericht. In de afgelopen tien jaar is de FIOD meer witwasonderzoeken gaan doen en is er meer aandacht gekomen voor het beoogde effect. Daarnaast zijn we als opsporingsorganisatie een steeds grotere rol gaan spelen in het voorkómen van misbruik van ons financiële systeem. Zo delen we steeds vaker risico-indicatoren die gebruikt kunnen worden bij het herkennen van witwasmethodieken, zoals het gebruik van offshore vennootschappen. Daarbij staan we in nauwe verbinding met publieke en private partijen die een rol hebben in de witwasaanpak.

Die tien jaar geïntensiveerde witwasbestrijding nodigt uit tot een bezinning op het heden en op de toekomst. Dit doen wij met een symposium en een symposiumbundel.

Er zijn 13 belangrijke spelers uit de samenwerkingsketen bereid gevonden om een bijdrage te leveren aan deze bundel. Zoals gezegd, een bezinning op heden en toekomst. Wat gaat er goed, wat kan er beter, hoe ziet de witwasbestrijding er over vijf jaar uit? Daarbij hebben de schrijvers de ontwikkelingen tot 1 oktober 2023 meegenomen, tenzij anders vermeld. Zij kregen de vrijheid om de lezer in hun eigen perspectief mee te nemen. Gelukkig was er altijd bereidheid om ook vanuit het perspectief van de ander te kijken. Grote gemene deler is de onderkenning dat we het samen moeten doen. Ik dank alle schrijvers.

En u, beste lezer, heeft het voorrecht om al die perspectieven tot u te nemen en uw eigen perspectief te creëren. Ik hoop dat zowel het symposium als deze bundel u leert en inspireert.

Niels Obbink, *Algemeen Directeur FIOD*

Oktober 2023

Inhoud

Voorwoord	3
Inleiding symposiumbundel	6
mr. D.F.A. Crijs en mr. A.T. Strijker RA	
Een advocatuurlijk perspectief op de witwasbestrijding: waken voor het doorslaan met het oeverloze delict witwassen	18
mr. O.S. Pluimer & mr.dr. W.S. de Zanger	
Holland Quaestor: bestrijding witwassen vraagt om samenwerking	28
drs. M. Wörsdörfer	
Naar een effectievere witwasaanpak met minder impact voor de klant	36
mr. M.C. van der Laan en H.L. Erftemeijer	
Wwft- en Sanctiewettoezicht door de AFM	42
B. Wieser MSc en mr. A.A. Osman	
DNB-toezicht op het voorkomen van witwassen	54
C.M.M. Dijkstra MSc	
De waarde van verdachte transacties in de toekomst	62
Financial Intelligence Unit-Nederland met medewerking van H. Verbeek- Kusters MA	
Witwasbestrijding: een operationele kijk op ontwikkelingen	70
drs. R. Bastiaan RA en drs. N. Boere	

Het perspectief van de Politie op de witwasbestrijding in Nederland	80
Bijdrage van NXT.Financieel Opsporen (NXT.Fino)	
De kaart die het Openbaar Ministerie trekt	88
mr. R. Ahling	
De ‘Typizität’ van het delict witwassen – een pleidooi voor focus	98
mr. dr. V. Mul	
De rol van de FATF bij het anti-witwasbeleid	104
drs. E.J.P. Houtman	
The future of the fight against money laundering in the Netherlands, from an academic perspective	114
prof.mr.dr. B. Snijder-Kuipers	
Lessons learned: an international perspective on the Dutch AML system	122
John Ringguth LLB, Barrister-at-Law	
Nawoord	128
Colofon	129

Inleiding symposiumbundel

mr. D.F.A. Crijns¹ en mr. A.T. Strijker RA²

¹ Dick Crijns is voormalig landelijk vaktechnisch coördinator opsporing FIOD en senior beleidsadviseur bij de FIOD en het AMLC. Hij was namens de bijzondere opsporingsdiensten verantwoordelijk voor de implementatie van de eerste versterkingsinvestering afpakken (2011-2013). Hij is nog steeds assessor en trainer/adviseur bij de Financial Action Taskforce (FATF) en daarnaast raadsheer-plaatsvervanger bij het Gerechtshof in Den Haag.

² Anne Strijker is strategisch adviseur bij het AMLC, lid van de stuurgroep van EUROPOL Financial Intelligence Public Private Partnership (EFIPPP) en voorzitter van het *Threat & Typology* werk van EFIPPP. Daarnaast is hij *scientific expert* voor Moneyval, de anti-witwasarm van de Raad van Europa en voormalig delegatieleider van NL bij de FATF. Verder werkt hij als onafhankelijk consultant op het terrein van Anti-Money Laundering, Anti-Corruption, Compliance & Governance.

Aanleiding

Het Anti Money Laundering Centre (AMLC) bestaat in 2023 tien jaar. De FIOD nam in 2013 het initiatief om een deel van de gelden die zij kreeg in het kader van ketenversterking afpakken in te zetten om samenwerking in de keten - en zo de aanpak van witwassen - een extra impuls te geven. Die samenwerking groeide uit tot het AMLC en in de aanloop naar het tienjarige bestaan van die geïntensiverde witwasbestrijding is het idee ontstaan vooral vooruit te kijken en een artikelenbundel te schrijven over 'De toekomst van de witwasbestrijding in Nederland', gevolgd door een symposium in 2024. Daar is wat ons betreft ook alle reden voor. Witwasbestrijding, of ruimer geformuleerd: 'het financiële aspect tot een integraal onderdeel maken van de aanpak van criminaliteit', is de laatste decennia gelukkig steeds belangrijker geworden. Maar we zijn er nog niet.

Naar de toekomst kijken vereist echter ook dat je je historie kent. Als je mensen vraagt wanneer de witwasbestrijding begon, dan komt al snel de aanpak in de Verenigde Staten (VS) naar voren met de veroordeling in 1931 van Al Capone. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de vergaderzalen van het AMLC namen hebben die naar dit type criminelen van financiële delicten verwijzen. Waar in de begintijd met name de fiscale aanpak met het belasten van illegale inkomsten centraal stond³, ontstond in de jaren erna meer behoefte aan een *follow the money*-aanpak. Toch duurde het in de VS tot de jaren '50 totdat er een kentering kwam waarbij naast het aanpakken van criminele groeperingen ook aandacht kwam voor het strafrechtelijk afpakken van criminele inkomsten.

De eerste grote internationale stappen in de witwasbestrijding begonnen eigenlijk pas vrij recent, namelijk in 1989 als uitvloeisel van een G7-overleg in Parijs. De focus was helder, namelijk de bestrijding van drugs en dan natuurlijk vooral het financiële gewin ervan. De uitkomst was de oprichting van de Financial Action Task Force (FATF) in datzelfde jaar, bestaande uit vijftien landen en de Europese Commissie. Hoe anders

³ VS vs Sullivan kon sinds 1927 in de VS als juridische grondslag gebruikt worden.

is dat vandaag de dag: praktisch alle landen ter wereld zijn ofwel aangesloten, ofwel staan als ‘niet-coöperatief’ vermeld op een zogenaamde zwarte lijst. De bestrijding van witwassen ziet al lang niet meer alleen op de bestrijding van drugs. Witwassen geldt als een zelfstandig misdrijf in Nederland waar een hele waslijst aan delicten aan ten grondslag kan liggen, van belastingfraude tot milieucriminaliteit. Banken en andere poortwachters spelen een cruciale rol. Gelukkig onder de radar opereren is er voor criminelen al lang niet meer bij. Tijd dus voor een tussenstand en een blik naar voren!

Opzet van de bundel

De bundel wordt feitelijk gedragen door de bijdragen van dertien schrijvers. Ze zijn gevraagd hun visie te geven op de toekomst van de witwasbestrijding in Nederland vanuit de eigen professionele kijk daarop en ervaring daarmee. Zo hebben we het perspectief van de advocaat, de trustkantoormedewerker, de bankier, de toezichthouder, de Financial Intelligence Unit-analist, de FIOD AML-specialist, de politierechercheur, de officier van justitie, de rechter, de beleidsmedewerker, de wetenschapper en de internationale expert. Wat dit vooral aangeeft, is hoe wijdvertakt de bestrijding van witwassen ondertussen is en hoe verschillend de rollen kunnen zijn. De dertien auteurs beantwoorden vanuit een zelf gekozen invalshoek een aantal vragen. Naast uiteraard een introductie van de organisatie en de eigen rol in het anti-witwassersysteem, wordt ingegaan op de zichtbare verbeteringen in de afgelopen jaren. Natuurlijk is er ook aandacht voor de belangrijkste zorgen die leven, de oplossingen die voor de eigen organisatie worden gezien, de verbeteringen die nodig zijn binnen het anti-witwasbeleid in brede zin en hoe dat eruit zou kunnen zien. Maar vooral geven de auteurs hun visie op waar we zouden moeten staan over vijf jaar en hoe we ervoor zorgen dat we in de toekomst de belangrijke witwaszaken nog beter gaan doen.

Witwassen, de stand van zaken

Omdat de schrijvers op pad zijn gestuurd met een aantal verdiepende vragen, is deze inleiding op de bundel vooral bedoeld om nog even uit te zoomen en de bredere context in een aantal penningen neer te zetten. Niet met de bedoeling om volledig te zijn, wel om als startpunt te dienen voor de dertien perspectieven erna.

In de volgende paragrafen daarom allereerst aandacht voor:

- De eerste stappen bij het aanpakken van criminelen in hun financiële gewin (1927-1988).
- De aanzet tot witwasbestrijding in een internationaal perspectief (1989-2023).

- Het nationale perspectief, een terugblik.
- De cyclus van witwassen en de definitie ervan.
- De rapportcijfers voor Nederland; de FATF-evaluatie van Nederland uit 2022.
- Een introductie op de volgende hoofdstukken.

De eerste stappen bij het aanpakken van criminelen in hun financiële gewin (1927-1988)

In 1927 werd in de VS in de zaak tegen Sullivan voor het eerst door de *Supreme Court* duidelijk gemaakt dat illegaal verkregen inkomsten fiscaal belast waren. Hiermee kreeg de overheid de kans om tenminste een deel van de illegale inkomsten bij criminelen weg te halen. Zo kon Al Capone in 1931 flink geknipt en geschoren worden, maar nog belangrijker: Ook veroordeeld wordend voor het doen van een onjuiste belastingaangifte. Het duurde echter nog ruim 20 jaar voordat nagedacht werd of ook direct via het strafrecht maatregelen genomen konden worden tegen illegale inkomsten van criminelen. In de jaren '50 werden de eerste stappen gezet die later aangeduid zouden worden als *first generation anti-laundering instruments*. Maar essentieel was dat de basis bleef: *the conspiracy to defraud the IRS*. Met andere woorden de fiscale aangifte bleef centraal staan. Pas in 1992 werd dit anders en werd de basis *conspiring to launder money*, met een strafmaat van 20 jaar.

Toch zagen veel landen en zeker de VS dat vanaf de jaren '60 zeer veel geld verdween naar offshore gebieden zoals de Bahama's en Panama. Vanuit Nederland kon men heel eenvoudig naar onder andere Belgische, Duitse en Zwitserse banken. Deels was dit geld verkregen uit criminaliteit maar deels ook uit legale bron. In het laatste geval wilde men het vooral voor de Belastingdienst verzwijgen. Nederland zocht wel naar instrumenten om dit aan te pakken maar een van de eerste systematische wettelijke regelingen kwam wederom uit de VS waar in de *Financial Record-Keeping and Reporting of Currency and Foreign Transactions Act*² een basis werd gelegd voor het monitoren van *suspicious cash transactions* door de overheid. De basis voor transactiemonitoring dus. De toen genomen maatregelen worden ook wel aangeduid als de *second generation anti-laundering instruments*. De focus bleef nog steeds gericht op belastingontduiking.

Tegelijkertijd waren er in 1970 ook strafrechtelijke ontwikkelingen in de VS in de vorm van de *Racketeer Influenced and Corrupt Organisations act*. Deze wet had tot doel '*to prevent high-level criminals from elbowing themselves into the upperworld, either through force or by their illegal wealth*'. In de praktijk werden met deze wetgeving uiteindelijk vooral kleine

criminelen aangepakt, met als positieve uitzondering de criminele organisatie van de Colombo-familie. Het was echter wel duidelijk dat het fenomeen dat wij nu ondermijning noemen (het inwerken van crimineel geld in de bovenwereld) op de agenda kwam; de directe strafrechtelijk aanpak deed zijn intrede, er was geen fiscaal delict meer nodig.

Hier bleef het niet bij. Er kwam nog een nieuwe strafrechtelijke loot aan de stam. Ook het niet-voldoen aan de meldplicht kon leiden tot strafrechtelijke vervolging. Zoals de Chemical Bank (een van grootste banken van de VS en voorganger van JPMorgan Chase) en een aantal medewerkers ondervonden toen ze aangeklaagd werden voor het niet melden van \$8.5 miljoen in meer dan 500 transacties. Het aanpakken van witwassers en het afpakken van criminele inkomsten stond nu wel heel duidelijk op de agenda. Maar het was ook wel duidelijk dat je witwassen niet alleen nationaal kon aanpakken met bestaande (strafrechtelijke) regelgeving. Er moest uniformering en een internationale aanpak komen.

De aanzet tot witwasbestrijding in een internationaal perspectief (1989-2023)

Dat duurde nog tot 1989 toen de FATF op -hoe kan het ook anders- initiatief van de VS door de G7 werd opgericht om maatregelen ter bestrijding van witwassen te onderzoeken en te ontwikkelen. Oorspronkelijk omvatte de FATF de G7-landen, de Europese Commissie en acht andere landen. De nadruk van de FATF lag op dat moment vooral bij het afroken van criminele inkomsten uit drugscriminaliteit.

De FATF kreeg de opdracht om witwastechnieken en -trends te onderzoeken, de reeds ondernomen acties op nationaal of internationaal niveau te evalueren en de nodige maatregelen vast te stellen om het witwassen van geld tegen te gaan. In 2001 breidde de FATF haar mandaat uit en kwam bestrijding van de financiering van terrorisme erbij.

In april 1990, minder dan een jaar na haar oprichting, bracht de FATF een rapport uit met een reeks van veertig aanbevelingen. Deze hadden tot doel te komen tot een alomvattend actieplan ter bestrijding van het witwassen. In vogelvlucht een aantal belangrijke ontwikkelingen sinds dat moment:

- In oktober 2001 bracht de FATF acht speciale aanbevelingen uit over bestrijding van terrorismefinanciering.
- In juni 2003 herzag de FATF haar aanbevelingen grondig vanwege de voortdurende evolutie van witwastechnieken.

- In oktober 2004 publiceerde de FATF een Negende Speciale Aanbeveling over terrorismefinanciering, waarmee de FATF-normen verder werden aangescherpt: de 40+9-aanbevelingen.
- In februari 2012 publiceerde de FATF wederom herziene aanbevelingen, onder meer over de financiering van massavernietigingswapens. Dit integreerde de +9 Speciale Aanbevelingen over terrorismefinanciering met maatregelen tegen het witwassen van geld, resulterend in een alomvattende set van 40 FATF-aanbevelingen. Op dat moment werd ook belastingfraude specifiek toegevoegd als verplicht onderliggend delict voor witwassen.
- In juni 2019 kwam een aanvulling met bindende maatregelen voor de regulering van en het toezicht op de activiteiten en dienstverleners met betrekking tot het nieuw opgekomen fenomeen virtuele activa of cryptoactiva.
- In 2022 volgden aangescherpte regels voor economisch eigendom naar aanleiding van aanvullende inzichten om te voorkomen dat criminelen hun illegale activiteiten en zwart geld verbergen achter geheime bedrijfsstructuren.

Waar de FATF met 38 landen als direct lid de standaarden bepaalt, zijn andere landen onderdeel van een van de regionale zusterorganisaties van de FATF zoals Moneyval, de anti-witwasarm van de Raad van Europa of de CFATF voor de Caribische gebieden. Deze regionale organisaties zetten weliswaar niet de standaard, dat doet de FATF, maar hebben wel een cruciale rol in de evaluatie van hun respectievelijke leden.

Als het gaat om het evalueren van landen dan werd in de beginjaren vooral nadruk gelegd op de aanwezigheid van adequate wet- en regelgeving en uniformering daarvan. Sinds de aanpassingen van de standaarden in 2012 ligt de nadruk nu veel meer op de vraag of de invoering van al die maatregelen ook effectief is en of de internationale samenwerking adequaat werkt.

Naast onderzoek naar risico's en trends die de FATF al vanaf het begin heeft uitgevoerd en gepubliceerd, is een belangrijk en onderscheidend element van de FATF dat ze werkt met 'grijze' en 'zwarte' lijsten. Landen die vastgestelde substantiële gebreken hebben in een subset van aanbevelingen en deze niet tijdig weten te mitigeren, kunnen op zo'n lijst terecht komen. Plaatsing op zo'n lijst betekent namelijk dat financiële transacties met zo'n land moeilijker en dus duurder worden. Daarmee is de FATF een intergouvernementeel orgaan met echte invloed.

Het nationaal perspectief, een terugblik

Nederland had een vergelijkbare ontwikkeling bij de aanpak van financiële criminaliteit zoals die hiervoor bij de VS beschreven is. Het begon ook hier met het fiscaal belasten van (door de aftrekbaarheid van kosten te schrappen) de brutowaarde van de inkomsten uit criminaliteit. En de bijbehorende strafrechtelijke vervolging als deze inkomsten niet aangegeven waren. Maar ook een vergelijkbare ontwikkeling via een ‘*follow the money*’-aanpak naar het bewust inzetten van het strafrecht en de bijbehorende dwangmiddelen.

Nog niet besproken is dat in Nederland, voordat in december 2001 de eerste echte strafbaarstelling van witwassen expliciet in het Wetboek van Strafrecht (WvSr) kwam, er feitelijk al wettelijke mogelijkheden waren om wat nu witwassen genoemd wordt aan te pakken. Het betrof het helingsartikel waardoor het volgens verschillende deskundigen in Nederland niet noodzakelijk was dat er een nieuw en specifiek wetsartikel moest komen om witwassen strafbaar te stellen (en al zeker geen eigen titel nodig was⁴). Opvallend is dat deze discussie tot op de dag van vandaag met enige regelmaat weer de kop op steekt als dogmatici over de witwaswetgeving de degen kruisen.

In lijn met de internationale ontwikkelingen en ook onder invloed van de eisen van de FATF ontwikkelde Nederland een systeem om potentiële witwassignalen te melden. Aanvankelijk liep dit via de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (Wet MOT) en de Wet op de Identificatieplicht (WID). Twee wetten die heel duidelijk in hun naamgeving al aangaven wat Nederland beoogde: meldingsplichtigen dienden hun cliënten goed te identificeren en ongebruikelijke transacties te melden.

Met deze melding van ongebruikelijk transacties sloeg Nederland overigens een andere route in dan bijna alle andere landen. Internationaal moeten de verdachte (*suspicious*) transacties worden gemeld terwijl Nederland kiest om juist de ongebruikelijke transacties bij de Financial Intelligence Unit (FIU) te laten melden. Een transactie is sneller ongebruikelijk dan verdacht en daarmee zijn er dus ook veel meer meldingen, die vervolgens door de specialisten van de FIU verdacht verklaard kunnen worden (individueel of in samenhang). De verplichtingen uit beide originele wetten

⁴ Witwassen is beschreven in het Wetboek van Strafrecht in Titel XXXA.

zijn tegenwoordig aangepast aan de meest actuele inzichten en met andere (inter) nationale verplichtingen geïncorporeerd in de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft).

Tot zover de hoofdlijn uit juridisch oogpunt. Maar hoe zat het met het materiële aspect (de manier waarop criminelen hun gedrag vormgeven in Nederland) en waarom ontstond er een AMLC in 2013? Afhankelijk van je opvattingen kun je lang discussiëren of Nederland wel effectief en efficiënt haar werk doet in de keten van meldingsplichtigen, toezichthouders, de FIU, opsporingsdiensten, vervolging en uiteindelijk berechting. Zeker als je in deze keten niet alleen het berechten en bestraffen van de criminelen in ogenschouw wilt nemen, maar ook het feitelijk afpakken van het criminele geld en het voorkomen dat crimineel geld de bovenwereld besmet. Want zoals we eerder al schreven: dit alles deden we toch vooral om ook dat financiële aspect effectief te kunnen aanpakken en dat Nederland niet meer door criminelen (materieel/feitelijk) gebruikt wordt? Een aantal van de schrijvers zal hier zeker op terugkomen. En wij komen hier nog even op terug als we hierna de uitkomsten van de FATF-evaluaties bespreken.

De keten in Nederland die we net beschreven, is overigens vergelijkbaar met wat de meeste andere landen in de wereld opgetuigd hebben. Soms met andere namen en een verschuiving van bevoegdheden maar in de kern hetzelfde. Toch besloot de FIOD in 2013 iets aanvullends te doen wat tot dan toe niemand nog zo expliciet gedaan had. Uit het bedrag van in totaal 15 miljoen euro dat door de regering vrijgemaakt was voor het versterken van het afpakken van vermogen bij criminelen werd een deel van het aan de FIOD toegekende bedrag geïnvesteerd in een kennis- en expertisecentrum op het gebied van witwassen. Hierbij was het idee dat met meer integratie van kennis, sneller en effectiever witwaszaken zouden kunnen worden ontdekt en aangepakt.

Het AMLC begon met gericht kennis opbouwen en het vertalen hiervan naar concrete onderzoeken, zowel individueel als in projectvorm. Al snel bleek dat om echt nieuwe witwasfenomenen te ontdekken en te beschrijven, de focus primair moest liggen op samen onderzoeken en beschrijven van fenomenen. Een andere aanpak (bestuurlijk, fiscaal, etc.) zou een vervolgstap kunnen zijn, maar ook een middel om de beschreven fenomenen te verifiëren en falsifiëren. Het AMLC werd vervolgens omgebouwd naar een volwaardig kennis- en expertisecentrum dat in 2023 circa 40 vaste krachten heeft die beschikbaar zijn gesteld door de FIOD. Zij hebben de opdracht om samen met partners aan kennisontwikkeling te werken maar vooral kennis en informatie (data)

te combineren binnen de juridische grenzen. Het moet altijd gericht zijn op het delen met een zo groot mogelijk nationaal en internationaal gehoor zodat de witwasaanpak zowel preventief als repressief verder verbeterd kan worden.

De cyclus van witwassen en de definitie ervan

Witwassen heeft een juridische en criminologische definitie. De juridische definitie is per land verschillend; deze verschillen tussen de landen zijn veelal marginaal maar soms ook principiële. Eerder hebben we al gewezen op een wezenlijk verschil tussen Nederland en andere landen toen we aangaven dat Nederland een ‘*all crimes approach*’ heeft en andere landen witwassen alleen strafbaar stellen als crimineel vermogen is verkregen uit specifieke gronddelicten. Artikel 420 bis en volgende WvSr geeft de definitie van witwassen zoals deze in Nederland momenteel geldt.

Het materiële, criminologische witwassen wordt in de literatuur vaak beschreven in drie of meer stappen. Het gaat dan om: 1) plaatsing, 2) versluiering, 3a) rechtvaardiging en 3b) besteding, maar in essentie is het terug te voeren op het strafbaar stellen van het ‘voorhanden hebben van middelen uit misdrijf verkregen’ of ‘iets doen met vermogen uit criminaliteit zodat het daarna niet meer crimineel maar legitiem lijkt’.

De rapportcijfers voor Nederland; de FATF-evaluatie van Nederland uit 2022

Nederland is lid van de FATF en is verschillende keren geëvalueerd. In 2022 is dat voor de laatste keer gebeurd. Tijd om naar onze rapportcijfers te kijken.

De FATF kijkt tijdens een evaluatie altijd naar twee componenten: de technische *compliance* van wet- en regelgeving met de 40 aanbevelingen die daarover gaan en de effectiviteit waar de FATF elf *benchmarks* voor heeft.

Als we kijken naar de technische *compliance* dan is Nederland volledig compliant met tien aanbevelingen; in hoge mate compliant voor 28 aanbevelingen en gedeeltelijk compliant voor twee aanbevelingen. Als je kijkt naar de effectiviteit, dan heeft Nederland op twee *benchmarks* een hoge effectiviteit, voor vijf *benchmarks* wordt die als substantieel beoordeeld en voor vier als middelmatig.

Vergeleken met andere landen doet Nederland het dan goed en eindigt in de top tien. Nederland heeft volgens de FATF de afgelopen jaren grote vooruitgang geboekt in de

aanpak van witwassen en financiering van terrorisme. Ook de opsporing en opsporings-*intelligence*, de noemer waaronder zowel FIOD en AMLC vallen, krijgt een erg hoge score als je dat vergelijkt met andere landen die de afgelopen jaren geëvalueerd zijn.

Enkele positieve punten die naar voren komen zijn:

- In het algemeen heeft Nederland een goed inzicht in de risico's op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering.
- Eén van de sterkste punten van het Nederlandse systeem ligt in de solide binnenlandse coördinatie en samenwerking op het gebied van *anti-money laundering en counter-terrorist financing* kwesties op zowel operationeel als beleidsniveau en het is toonaangevend op het gebied van publiek-private samenwerking en informatie-uitwisseling ter bestrijding van het witwassen en de financiering van terrorisme.
- Het gebruik door opsporingsinstanties van een breed scala van data en *intelligence* binnen de opsporing zoals iCOV-rapporten over crimineel en onverklaard vermogen, FIU-informatie en AMLC Suite-analyses.
- Opsporingsinstanties krijgen waardering voor het significante aantal onderzoeken dat ze starten, waarbij bijvoorbeeld de thematische aanpak wordt gewaardeerd. Ook de specifieke nadruk op confiscatie, zowel in beleid en uitvoering wordt gewaardeerd.

Deze bundel gaat over de toekomst van de witwasaanpak in de komende vijf jaar.

Dus belangrijk is ook om te horen waar de aandachtspunten voor Nederland liggen volgens de FATF-evaluatie. Enkele daarvan zijn:

- Het ontbreken van adequate statistieken komt eigenlijk door het hele rapport terug als een probleem. Nederland heeft dat nu vrij goed kunnen ondervangen door het gericht aanleveren van casuïstiek en voorbeelden van onderzoeken. Dat betekent dat effectiviteit nu vooral kwalitatief is onderbouwd en veel minder kwantitatief.
- Nederland kreeg de hoogst mogelijke score voor IO6: de mate waarin gebruik gemaakt wordt door opsporingsinstanties van *financial intelligence* in brede zin. De FIOD maakt bijvoorbeeld in 60% van haar onderzoeken gebruik van FIU-informatie. Toch zijn ook hier aandachtspunten. Zoals het ontbreken van een mechanisme voor feedback aan de FIU, over de *follow-up* die de instanties geven aan de meldingen en over het aantal meldingen die in de politiedatabase zitten die geen opvolging krijgen. Naar het inzicht van de FATF worden deze kwesties grotendeels ondervangen door de nauwe operationele samenwerking tussen de instanties en de FIU-NL.
- In die database zijn in 2020 bijvoorbeeld ongeveer 100.000 verdachte transacties terecht gekomen volgens het rapport. Een eerder verschenen rapport van de

Algemene Rekenkamer is daar juist heel kritisch over vanuit het perspectief van effectiviteit. Het FATF beoordeelt dat dus anders. Interessante vraag is dan natuurlijk hoe dat zit?

- De FATF kijkt vooral naar de vraag in hoeverre *financial intelligence* toegankelijk en accuraat is en gebruikt wordt door opsporingsinstanties en in hoeverre de FIU-analyse deze operationele behoeften ondersteunen. De Rekenkamer kijkt vooral in hoeverre de overheid het geld zinnig, zuinig en zorgvuldig uitgeeft en stelt de vraag of de keten effectief is als de poortwachters grote aantallen meldingen doen waarvan maar een deel verdacht verklaard wordt en nog een kleiner deel tot onderzoeken leidt. De Rekenkamer dringt dan ook onder andere aan op een volgsysteem. Beide perspectieven zijn legitiem maar lijken dus wel tot een andere beoordeling te komen van effectiviteit.
- Een ander interessant punt is dat volgens het rapport proactief en intensief overlegd wordt met de non-profitorganisaties (NPO-sector), maar dat Nederland wel wordt opgeroepen oog te blijven houden voor specifieke risico's en daarom een specifieke sectoranalyse uit te voeren. Die sterke betrokkenheid bij de NPO-sector moet dan zodanig voortgezet worden dat risico's worden afgedekt en dat de toegang van de NPO-sector tot financiële diensten mogelijk blijft.
- Nederland moet ervoor zorgen dat meldingsplichtige entiteiten, met name notarissen, alle redelijke maatregelen nemen om *ultimate beneficial owner* (UBO) informatie te verkrijgen en te bewaren en hun diensten te weigeren wanneer de eigendomsstructuur van hun cliënten zo complex of ondoorzichtig is dat zij een reëel risico vormen voor het witwassen van geld of de financiering van terrorisme. Nederland heeft intussen een UBO-register.
- Nederland zou de voor toezicht benodigde middelen moeten opschalen om risicogebaseerd toezicht te verbeteren, variërend in intensiteit. Ook moeten meer middelen worden ingezet om activiteiten zonder vergunning aan te pakken, waaronder het ondergronds bankieren en het verlenen van illegale trustdiensten. Alle toezichthouders op *Designated Non-Financial Businesses and Professions* (DNFBPs) moeten ervoor zorgen dat zij over een passend handhavingsbeleid beschikken, zodat duidelijk is wanneer specifieke interventies moeten worden toegepast.⁵

⁵ Dit is een korte schets van enkele belangrijke punten. Voor meer en gedetailleerde informatie zie: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-netherlands-2022.html>.

Een introductie op de volgende hoofdstukken

Zonder verleden geen toekomst. Albert Einstein formuleerde het belang van die toekomst als volgt: ‘Die toekomst interesseert mij want daarin ben ik van plan te leven’. In deze inleiding hebben we teruggekeken en gezien welke ontwikkelingen de witwasbestrijding heeft doorgemaakt en welk pad is bewandeld om bij tien jaar AMLC aan te komen.

Wat ooit begon met belastingheffing over criminele winsten is nu een onderwerp waar-
bij we internationale standaarden gezet hebben om samen te zorgen dat we effectief een
halt toeroepen aan de drijfveer van vrijwel alle criminelen, namelijk geld en daarmee
macht verkrijgen. Deze aanpak vereist zowel nationale als internationale samenwerking
maar ook alert te blijven en ons snel aan te passen aan nieuwe omstandigheden.

Verder is het echt van belang om juist nu ook de moeilijke vragen niet te vermijden.
Zijn al die gezamenlijke inspanningen voldoende gebleken? Is het systeem dat we
nu hebben effectief? Wat kan en moet de rol van Nederland (en het AMLC) zijn bij de
aanpak van witwassen in de komende vijf jaar? Daarom veel leesplezier bij het lezen
van de toekomstvisies van de volgende schrijvers:

Advocatuur	Oscar Pluimer en Wouter de Zanger
Trustsector	Martin Wörsdörfer
Nederlandse Vereniging van Banken	Medy van der Laan en Helène Erftemeijer
Autoriteit Financiële Markten	Asha Osman en Bob Wieser
De Nederlandsche Bank	Charlotte Dijkstra
Financial Intelligence Unit-Nederland	FIU m.m.v. Hennie Verbeek-Kusters
FIOD / Anti Money Laundering Centre	Noortje Boere en Rob Bastiaan
De Politie	NXT.Financieel Opsporen
Openbaar Ministerie	Rickert Ahling
Gerechtshof Den Haag	Vincent Mul
Ministerie van Financiën	Evert Houtman
Wetenschap	Birgit Snijder-Kuipers
Internationaal expert	John Ringguth

1

Een advocatuurlijk perspectief op de witwasbestrijding: waken voor het doorslaan met het oeverloze delict witwassen

mr. O.S. Pluimer & mr.dr. W.S. de Zanger¹

¹ O.S. Pluimer is advocaat bij JahaeRaymakers te Amsterdam. W.S. de Zanger is advocaat bij Kuyp Baar advocaten te Laren. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

Inleiding

Witwassen is al zo oud als de weg naar de Rome, althans zo oud als de wasserettes van Al Capone.² Al Capone zou zijn met criminele activiteiten verdiende contante geld letterlijk (als omzet) door zijn wasserettes hebben laten stromen om de band tussen de criminele herkomst en het geld te verbreken en het geld zo een ogenschijnlijk legale herkomst te geven. De kern van die praktijk heeft hedendaags nog steeds te gelden als de essentie van het fenomeen witwassen.

Een ijkpunt in de geschiedenis van de bestrijding van witwassen in Nederland is de inwerkingtreding van de witwasbepalingen op 14 december 2001. In vergelijking met veel andere delicten zijn de witwasbepalingen nog relatief ‘jong’; de Nederlandse witwasbepalingen zijn nog geen kwart eeuw oud. Sinds de inwerkingtreding van de witwasbepalingen heeft de bestrijding (en inmiddels ook het voorkomen) van witwassen een hoge vlucht genomen.

Dagelijks valt in nieuwsberichten over witwaszaken te lezen. Ook de door het Openbaar Ministerie gepubliceerde cijfers laten al jaren een gestage stijging zien van het aantal witwaszaken.³ Een beeld dat bevestiging vindt in het aantal (op rechtspraak.nl gepubliceerde) uitspraken waarin witwasverdenkingen speelden. De witwasbepalingen lijken dan ook te zijn verworpen tot een van de belangrijkste thema's, zo niet hét speerpunt om criminelen te raken waar het hen volgens beleidsmakers de meeste pijn doet: in de portemonnee.

² Het schijnt dat de term ‘witwassen’ van zijn praktijken afstamt.

³ Zie het ‘Jaaroverzicht Criminele Geldstromen 2022’ van het OM: <https://www.om.nl/documenten/jaarverslagen/om/map/2019-en-verder/jaaroverzicht-criminele-geldstromen-2022>. Zie ook het Jaarbericht 2022 van het OM: <https://www.om.nl/documenten/jaarverslagen/om/map/2019-en-verder/om-jaarbericht-2022> (beide bronnen laatstelijk geraadpleegd op 1 oktober 2023).

De witwasbepalingen: een ‘prosecutor’s darling’

Dat de witwasbepalingen een belangrijk instrument vormen ter staving van het adagium ‘misdaad mag niet lonen’, mag gelet op de ‘catch-all strekking’ van de bepalingen nauwelijks verbazen. De lijst aan voorwerpen die kunnen worden witgewassen is nagenoeg eindeloos en vrijwel elke theoretisch denkbare handeling met zo’n voorwerp kan onder de delictomschrijvingen worden gebracht. Daarnaast kan elk misdrijf in principe als gronddelict fungeren: dat een dergelijk gronddelict dateert van voor de inwerkingtreding van de witwasbepalingen,⁴ inmiddels is verjaard⁵ of zelfs wordt gedoogd staat daar in beginsel niet aan in de weg.⁶ Bovendien hoeft voor een bewezenverklaring niet te worden bewezen uit welk specifiek misdrijf het gewraakte voorwerp afkomstig is of wie dat wanneer heeft gepleegd. Ook het witwassen van (onmiddellijk) uit eigen misdrijf afkomstige voorwerpen is strafbaar. Tot slot werpt ook de subjectieve ondergrens dat iemand op z’n minst genomen redelijkerwijs moet vermoeden dat een voorwerp uit enig misdrijf afkomstig is, bewijstechnisch geen hoge drempels op. In onze visie kunnen de witwasbepalingen dan ook wel een ‘prosecutor’s darling’ worden genoemd.⁷

Gelet op de zeer ruime strekking van de witwasbepalingen kan in elke zaak met een component van financieel gewin met een (vermeend) niet-legale herkomst snel een witwasverdenking worden geformuleerd. Dat is in ieder geval een reflex die zich onzes inziens – vanuit een advocatuurlijk perspectief – opdringt bij een beschouwing van de bestrijding van witwassen. Soms is een witwasverdenking logisch gezien de gedragingen van de desbetreffende verdachte, in combinatie met de feiten en omstandigheden van het geval. Maar met regelmaat vindt een vervolging plaats wegens witwassen terwijl de handelingen van de verdachte wel erg ver zijn weggedreven van wat (fenomenologisch) als de kern van witwassen wordt beschouwd: het verbergen

⁴ Vgl. HR 9 december 2008, NJ 2009/147 en HR 5 juli 2016, NJ 2016/334.

⁵ Opnieuw HR 9 december 2008, NJ 2009/147.

⁶ HR 7 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:619.

⁷ Vrij naar Backx & Van der Landen die eerder valsheid in geschrift ex art. 225 WvSr als zodanig hebben bestempeld, zie L.M.J. Backx & D. van der Landen, ‘Valsheid in geschrift’, in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman & M.J.J.P. Luchtman (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, p. 75-96. Voor de goede orde merken wij op geen empirisch onderzoek te hebben verricht of de witwasbepalingen van art. 420bis e.v. WvSr ook daadwerkelijk zo door bijvoorbeeld officieren van justitie, parketsecretarissen en andere praktijkbeoefenaren worden beschouwd.

of verhullen van de niet-legale herkomst van een voorwerp met het doel om de band tussen dat voorwerp en het misdrijf waaruit het afkomstig is te verbreken en het voorwerp zo een ogenschijnlijk legale herkomst te geven.

Witwassen en contant geld-kwesties: reden voor herbezinning?

Met name lijkt het enkele voorhanden hebben van een contante geldsom – *de facto* maakt het niet veel uit in welke samenstelling, nu voor nagenoeg elke combinatie wel een witwasindicator kan worden gevonden⁸ – in de praktijk buitengewoon snel tot een witwasvermoeden te leiden, niet zelden opgevolgd door een strafrechtelijke vervolging. Bij deze praktijk kan in onze visie de vraag worden gesteld of de witwasbepalingen hier oorspronkelijk wel voor zijn bedoeld. Met het zogenoemde ‘zes-stappenplan’ van het gerechtshof Amsterdam⁹ in de hand kunnen de witwasbepalingen in dit soort zaken wellicht een betrekkelijk hoog veroordelingspercentage opleveren zonder al te veel beslag te leggen op de opsporingscapaciteit, maar het valt naar onze mening te betwijfelen of dit de ‘witwas’zaken zijn die het grootste ondermijnende effect sorteren. In ieder geval rijst bij een te nadrukkelijke focus op dit soort ‘contant geld-kwesties’ (met name bij het ontbreken van een concreet gronddelict) onzes inziens de vraag of de bestrijding van witwassen wel de fenomenologische kern van dit delict raakt, temeer als het gaat om contante geldbedragen die in een nog niet zo ver verleden en thans in onze buurlanden nog zonder meer normaal worden gevonden.

Sturing in de aanpak van witwassen door het AMLC

In haar tienjarige bestaan heeft het Anti Money Laundering Centre (AMLC) belangrijke bijdragen geleverd om ervoor te waken dat de *catch-all* witwasbepalingen niet te pas en te onpas worden ingezet. Aan de hand van strategische thema's, *factsheets*, informatiebladen, nieuwsberichten, jurisprudentieanalyses en – tegenwoordig ook – podcasts informeert zij private en publieke partijen over witwastechnieken en juridische perikelen omtrent witwassen. Daarmee geeft zij ook sturing en brengt zij focus aan in de prioritering van witwaszaken, zodat waar mogelijk wordt voorkomen dat de bestrijding van witwassen te veel afdrijft van zaken die de kern van het delict witwassen raken.

⁸ Vgl. <https://www.amlc.nl/wp-content/uploads/2020/04/witwasindicatoren-april-2020.pdf> (laatstelijk geraadpleegd op 1 oktober 2023).

⁹ Hof Amsterdam 11 januari 2013, ECLI:NL:GHAMS:2013:BY8481. De Hoge Raad heeft dit stappenplan samengevat in zijn arrest van 22 december 2018, ECLI:NL:HR:2018:2352.

De afgelopen tien jaar heeft het AMLC dan ook op een groot aantal uiteenlopende thema's het voortouw genomen. Wij denken aan – zonder te pretenderen volledig te zijn – witwassen met en van virtuele valuta, via (buitenlandse (offshore)) vennootschappen, (internationaal) vastgoed, *Trade Based Money Laundering* (TBML), et cetera.

Nieuwste loot aan de stam: witwassen en ESG

Meest recent heeft het AMLC ook aandacht gevraagd voor de link tussen de witwasbepalingen en wat tegenwoordig 'ESG' wordt genoemd:¹⁰ de handhaving van milieu-, sociale- en bestuursnormen ('*environmental*', '*social*' en '*governance*'). In de witwasbepalingen worden bruikbare handvatten gezien om deze ESG-normen – direct of indirect – te handhaven.¹¹

De link tussen ESG en witwassen is niet nieuw. Nu alle misdrijven in beginsel als gronddelict kunnen fungeren voor een veroordeling ter zake van witwassen,¹² kunnen ook allerlei misdrijven die met ESG (plachten te) worden geassocieerd als gronddelict gelden (ook als deze misdrijven hun grondslag vinden in de Wet op de economische delicten).¹³ Nieuw is echter wel de wijze waarop in voorbereiding zijnde Europese¹⁴ en nationale wet- en regelgeving,¹⁵ wordt vervlochten in de reeds bestaande link tussen ESG en witwassen.

¹⁰ In het verleden ook wel aangeduid als 'maatschappelijk verantwoord ondernemen', zie F.G.H. Kristen, 'Maatschappelijk verantwoord ondernemen en strafrecht', in: A.J.A.J. Eijssbouts, & J.M. de Jongh (red.), *Maatschappelijk verantwoord ondernemen* (Handelingen Nederlandse Juristenvereniging 2010), p. 121-189.

¹¹ Zie: <https://www.amlc.nl/artikel-esg-en-witwassen/> (laatstelijk geraadpleegd op 1 oktober 2023), met verwijzing naar S. Visser en R.A. Regtering, 'Ondernemen met oog voor mens, milieu en maatschappij: van nobel streven tot witwassen.', *TBS&H* 2023, nr. 2, p. 69-75.

¹² Mits dit gronddelict is voorafgegaan aan de gewraakte witwashandelingen en het voorwerp ook daadwerkelijk het 'product' is van het gronddelict, zie O.S. Pluimer & W.S. de Zanger, 'Witwassen', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman, M.J.J.P. Luchtman & W.S. de Zanger (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2019, p. 140-141; A.C.M. Klaasse & J.N. de Boer, 'Een onvervalst causaal verband? Over het causaliteitsvereiste bij witwassen in relatie tot valsheden', *DD* 2020/52.

¹³ Visser & Regtering 2023, p. 70.

¹⁴ De 'Corporate Sustainability Due Diligence Directive (CSDDD)', zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071> (laatstelijk geraadpleegd op 1 oktober 2023).

¹⁵ De 'Initiatiefwet duurzaam en verantwoord internationaal ondernemen', *Kamerstukken* 35761.

Op grond van deze wet- en regelgeving zullen (bepaalde) bedrijven in het kader van een toekomstige, voor hun geldende zorgplicht en in navolging daarvan te betrachten zorgvuldigheid, verplicht zijn om hun zogenoemde ‘supply chain’ door te lichten op strafbare feiten. Vervolgens is de idee dat van bedrijven die deze zorgplicht – in strijd met de voorgestelde bepalingen – niet naleven en geen actie ondernemen om informatie over de productieomstandigheden te achterhalen, veel sneller zal kunnen worden aangenomen dat bij hen sprake is van (voorwaardelijk) opzet of schuld op witwassen.¹⁶ Bij deze gedachte is in onze visie evenwel een aantal kanttekeningen te plaatsen.

In de eerste plaats dient in onze visie voor ogen te worden gehouden dat het op de weg van het Openbaar Ministerie (in combinatie met opsporingsinstanties) is gelegen om te bewijzen dat in deze toeleveringsketens een misdrijf heeft plaatsgevonden. Het enkele feit dat een bedrijf de (in de toekomst) op haar rustende zorgplichtbepaling niet naleeft, betekent nog niet dat een voorwerp (bijv. kleding) waarop die zorgverplichting ziet uit enig misdrijf afkomstig is. Niet-naleving van die zorgplichtbepaling zal in dat geval immers hooguit als misdrijf kunnen worden aangemerkt dat is begaan ‘met betrekking tot’ het voorwerp, maar dat is volgens bestendige rechtspraak van de Hoge Raad onvoldoende om aan te nemen dat het voorwerp ‘uit enig misdrijf afkomstig is’.¹⁷ In internationale toeleveringsketens met veel schakels en meerdere jurisdicties zal de bewijzlevering hiervan naar onze verwachting geen sinecure zijn.

Ten tweede lijkt het – indien kan worden bewezen dat in de toeleveringsketen een misdrijf heeft plaatsgevonden waaruit het voorwerp in kwestie afkomstig is – niet zonder meer vanzelfsprekend om bij de enkele niet-naleving van de zorgplichtbepaling, aan te nemen dat een bedrijf dus wist of redelijkerwijs moest vermoeden dat het voorwerp in de toeleveringsketen uit enig misdrijf afkomstig was. Voor beide varianten – opzet- respectievelijk schuldwitwassen – zal minst genomen toch eerst moeten worden bewezen dat het bedrijf in kwestie concrete signalen heeft bereikt dat zich misstanden voordeden in de toeleveringsketen, alvorens bijvoorbeeld de onderzoeksplicht wordt geactiveerd in het kader van schuldwitwassen, laat staan dat die signalen van dusdanige aard zijn dat kan worden gesproken van het bewust

¹⁶ Visser & Regtering 2023, p. 74.

¹⁷ Zie HR 13 maart 2018, ECLI:NL:HR:2018:327, HR 21 april 2020, ECLI:NL:HR:2020:572, HR 6 juli 2021, ECLI:NL:HR:2021:1033 en HR 12 oktober 2021, ECLI:NL:HR:2021:1491.

aanvaarden van een aanmerkelijke kans zoals vereist voor opzetwitwassen.

Ten derde, tot slot, valt onzes inziens te betwijfelen of een voorwerp wel als ‘uit misdrijf afkomstig’ kan worden aangemerkt indien het beweerdelijke gronddelict naar Nederlands recht wel een misdrijf oplevert, maar niet als misdrijf of zelfs in het geheel niet als strafbaar feit is aangemerkt in het land waar dat ‘gronddelict’ is gepleegd.¹⁸ Weliswaar heeft Nederland sinds 1 december 2020 – als gevolg van een wijziging in het Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht¹⁹ ten behoeve van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/1673²⁰ – ook rechtsmacht voor een vervolging ter zake van opzetwitwassen en gewoontewitwassen als geen sprake is van dubbele strafbaarheid voor deze witwasbepalingen, maar dit betekent onzes inziens niet dat geen dubbele strafbaarheid moet worden verlangd ten aanzien van het gronddelict van witwassen.

In de toelichting op de mededeling van de implementatie van Richtlijn (EU) 2018/1673, lijkt de Minister van Justitie en Veiligheid het standpunt te hebben ingenomen dat in Nederland een dergelijke eis van dubbele strafbaarheid ten aanzien van het gronddelict niet geldt en Nederland geen gebruik (heeft ge)maakt van de in de richtlijn geboden beleidsruimte voor lidstaten om die eis wel te stellen.²¹ Uit de summiere en vrij staccato geformuleerde toelichting blijkt echter niet duidelijk waarop de minister zijn conclusie baseert. Een verwijzing naar bijvoorbeeld de wetsgeschiedenis ontbreekt. In de parlementaire discussie voorafgaand aan de inwerkingtreding van de witwasbepalingen is de vraag ook niet aan de orde geweest.²² Voor zover ons bekend is het punt ook niet eerder beslecht in de rechtspraak. De minister verwijst in zijn toelichting wel naar een arrest van de Hoge Raad, maar dit arrest dateert van vóór de inwerkingtreding van de witwasbepalingen én betrof bovenal een casus waarin niet ter discussie stond dat het gronddelict van de tenlastegelegde heling óók een strafbaar

¹⁸ Vgl. Visser & Regtering 2023, p. 73.

¹⁹ Zie art. 7 WvSr jo. art. 4 lid 7 Besluit internationale verplichtingen extraterritoriale rechtsmacht.

²⁰ Richtlijn (EU) 2018/1673 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 inzake de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld, Pb. EU L. 284/22.

²¹ Stcrt. 2020, 59753, p. 5.

²² F. Diepenmaat, *De Nederlandse strafbaarstelling van witwassen. Een onderzoek naar de reikwijdte en de toepassing van artikel 420bis Sr* (diss. Nijmegen), Deventer: Kluwer 2016, p. 134.

feit betrof in het land waarin het was gepleegd.²³ Deze verwijzing biedt in onze visie dan ook geen steun aan het standpunt dat in Nederland geen dubbele strafbaarheid zou worden verlangd ten aanzien van het gronddelict bij witwassen.²⁴

Gelet op de verstrekende gevolgen die dit standpunt zou hebben, óók op rechts-politiek- en diplomatiek niveau,²⁵ achten wij het bovendien passend en geboden dat eerst een inhoudelijke en kritische parlementaire discussie – zoals bij een wet in formele zin – wordt doorlopen alvorens hiertoe zou worden geconcludeerd, in plaats van dat het standpunt via een eenzijdige, ongemotiveerde ‘mededeling’ van één minister wordt verkondigd. Daarnaast is eerder al in de literatuur bepleit dat het belang van de individuele rechtsbescherming gebaat is bij (impliciete) dubbele strafbaarheid ten aanzien van het gronddelict.²⁶

Het gaat het bestek van deze bijdrage te buiten om dit punt verder uit te diepen, maar gelet op het voorgaande is het onzes inziens dus geen uitgemaakte zaak dat in Nederland geen dubbele strafbaarheid ten aanzien van het gronddelict voor witwassen moet worden verlangd. Juist bij toepassing van de witwasbepalingen op zogenoemde ESG-problematiek kan de beantwoording van deze vraag evenwel cruciaal zijn.

²³ Vgl. HR 1 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD1388, r.o. 5.2.2. In het cassatiemiddel werd ook niet geklaagd over het oordeel dat ontucht naar Deens recht een strafbaar feit oplevert, maar alleen dat onvoldoende vast was vastgesteld of alle bestanddelen van dat misdrijf waren vervuld, zie de toelichting op middel I.

²⁴ Sterker nog, P-G Fokkens overwoog in zijn conclusie voor het door de minister aangehaalde arrest nu juist dat geen sprake is van heling indien op het beweerdelijke gronddelict geen straf is gesteld in het land waar het is begaan, zie punt 21 van zijn conclusie voor HR 1 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:ZD1388.

²⁵ Immers, als geen dubbele strafbaarheid wordt verlangd bestaat in principe geen belemmering om vermogensbestanddelen die naar het recht van het land van hun oorsprong uit een legale bron afkomstig zijn, in Nederland via de witwasbepalingen als uit misdrijf afkomstig aan te merken indien in het buitenland verrichte handelingen naar Nederlands recht als misdrijf kwalificeren. Een dergelijk oordeel zal rechtspolitiek en diplomatiek bepaald gevoelig (kunnen) liggen.

²⁶ Zie Diepenmaat 2016, p. 135. Anders: G.C. Haverkate, ‘Bereik en toepassing van de Nederlandse strafbepalingen inzake witwassen’, in: *Witwassen in België en Nederland: Preadvies voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2008*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008, p. 1-63; Kristen 2010, p. 121-189. Overigens signaleert Diepenmaat – onzes inziens terecht – dat door dubbele strafbaarheid te verlangen voor het gronddelict ook wordt voldaan aan het uitgangspunt van art. 6, lid 2 onder c van het VN Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.

Afronding

Met bovenstaande kanttekeningen willen wij vanuit rechtsstatelijk perspectief niet afdoen aan het belang van de bestrijding van witwassen en strafbare feiten in algemene zin. Wel beogen wij hiermee dat wordt gewaakt voor het doorslaan in de toepassing van een delict dat al een buitengewoon ruim toepassingsbereik kent. Witwassen is geen panacee tegen alle kwalen en is niet bedoeld als vervanging voor bestrijding van de onderliggende criminaliteit.

In onze visie dient dan ook te worden voorkomen dat de witwasbepalingen worden opgerekt tot een delict waarmee wordt beoogd al het kwaad en alle misstanden – althans de producten die daaruit voortkomen en zo indirect het onderliggende probleem – in onze wereld aan te pakken. Daarmee zouden onjuiste verwachtingen van de Nederlandse witwasbepalingen worden geschept, óók voor de gemiddelde burger en andere private partijen. Herbezinning op de toepassing van de witwasbepalingen kan van tijd tot tijd geen kwaad, zodat de aandacht uitgaat naar de witwaszaken die het grootste ondermijnende effect hebben op de samenleving en het financiële en economische verkeer. Daarbij speelt het AMLC al tien jaar een waardevolle sturende rol en wij zijn benieuwd wat de aankomende tien jaar gaan brengen.



2

Holland Quaestor: bestrijding witwassen vraagt om samenwerking

drs. M. Wörsdörfer¹

¹ Martin Wörsdörfer is voorzitter van Holland Quaestor, branchevereniging van trustkantoren, en voormalig Tweede Kamerlid.

Wat doet een trustkantoor eigenlijk? Die vraag hebben we in twee bijeenkomsten tussen medewerkers van het Anti Money Laundering Centre (AMLC) en compliance officers van de bij Holland Quaestor aangesloten trustkantoren aan de orde gehad. Tegelijk bespraken we wat het AMLC nu precies doet. Je moet elkaar natuurlijk kennen om te kunnen samenwerken om witwassen te bestrijden.

Een trustkantoor verleent met name administratieve en juridische diensten, zodat rechtspersonen voor wat betreft *compliance* aan de Nederlandse wetten en regels voldoen. Kort gezegd maakt het aanbieden van directie, maar ook het verlenen van een adres (domicilie) in combinatie met het verlenen van andere diensten, zoals het voeren van administratie of verzorgen van een belastingaangifte, dat sprake is van trustdiensten. Dat is gereguleerd via de Wet toezicht trustkantoren 2018 (Wtt 2018). Trustkantoren zijn wettelijk aangewezen als poortwachter en dragen zo bij aan het bewaken van de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel. Een trustkantoor zal, voordat het een cliënt mag bedienen, bijvoorbeeld moeten weten wie de *ultimate beneficial owner* (UBO) is, waar die is gevestigd en waar het investeringsgeld vandaan komt. Ingeval van transacties moet steeds opnieuw gekeken worden wat de oorsprong is van het geld, waar het aan besteed wordt en aan wie het wordt overge maakt (transactiemonitoring). Trustkantoren zijn dus een slot op de deur.

Holland Quaestor (HQ) is een branchevereniging waarbij een deel van de in Nederland gevestigde trustkantoren is aangesloten. HQ heeft als doelstelling de kwaliteit en professionaliteit van haar leden op duurzame wijze te waarborgen, onder meer met richtlijnen en opleiding (permanente educatie) van de medewerkers. HQ vertegenwoordigt circa 75% van de in Nederland gemaakte omzet onder de Wtt 2018.

De wetgeving voor trustkantoren in de EU is nergens zo scherp² als in Nederland. Overzicht van de structuur, kwalificatie van de UBO, *source of wealth*, *source of funds*, risicoprofiel van een cliënt; het zijn allemaal zaken waar trustkantoren de plicht hebben diepgravend onderzoek te doen en dit vast te leggen. Het onderzoek op basis van de Wtt 2018 gaat vaak veel verder dan wat nodig is onder de Wet ter voorkoming

² <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:7036000393029386240/>

van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft). De trustsector staat daarbij onder scherp toezicht van De Nederlandsche Bank (DNB).

Op zichzelf is dit allemaal niet erg, sterker nog, de aangescherpte eisen die aan trustkantoren in hun rol van poortwachter worden gesteld, zijn door de sector volledig omarmd. Ze werpen ook hun vruchten af. Aan de voorkant worden door een scherpe cliëntacceptatie latere integriteitsrisico's voorkomen. De trustsector is ervan overtuigd dat op deze wijze een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan het borgen van de integriteit van de financiële sector.

Bovenstaande – de enorme berg aan eisen en het scherpe toezicht – kent wel een keerzijde en dat is zorgelijk. De kosten voor het afnemen van trustdiensten gaan mogelijk omhoog door de extra inspanningen op *Customer Due Diligence* (CDD) gebied. Voorts zijn er partijen die geen trek hebben in het aanleveren van al die informatie. Deze partijen zoeken, al dan niet bewust, naar mogelijkheden om wel van Nederland gebruik te maken maar dan zonder die eisen en dat toezicht. Kortom, hier zit het risico van het ontstaan van illegale trustactiviteiten. Dat is ook door het SEO Economisch Onderzoek onderzocht³ en beschreven. Voorts adviseert de Financial Action Task Force (FATF) in haar rapport⁴ dat de toezichthouder meer tijd moet steken in de bestrijding daarvan. Vanzelfsprekend maakt toezichthouder DNB zich er nu al druk om. En de sector zelf ook; meermaals heeft HQ al op de risico's gewezen⁵. De FATF wees overigens eveneens op de risico's van andere illegale activiteiten, namelijk ondergronds bankieren.

Diverse recente aanscherpingen van de wet hebben inmiddels ook aantoonbaar een averechts effect. Een schoolvoorbeeld daarvan is de spoedwet⁶ die vorig jaar door het parlement is gejaagd en op grond waarvan het een trustkantoor is verboden een trustdienst te verlenen indien cliënten, doelvennootschappen, UBO's van cliënten en van doelvennootschappen woonachtig of gevestigd zijn of hun zetel hebben in

³ <https://www.seo.nl/publicaties/illegale-trustdienstverlening/>

⁴ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/08/24/fatf-beoordeelt-nederland-positief-in-evaluatie-aanpak-witwassen>

⁵ <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:7034095454443163648>

⁶ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2022Z07874&dossier=36080>

de Russische Federatie of de Republiek Belarus. Een stevig onderzoeksartikel⁷ in het Financieele Dagblad (FD) heeft de effecten inzichtelijk gemaakt. ‘Trustkantoren namen weliswaar afscheid van vennootschappen met een Russische eigenaar, maar het overgrote deel van die Russen blijft gevestigd in Nederland met behulp van andere dienstverleners.’ En die onttrekken zich aan het op de Wtt 2018 gebaseerde (dus strenge) toezicht. Het ministerie van Financiën was vooraf gewaarschuwd voor dit waterbedeffect. In het hoofdredactionele commentaar⁸ spreekt het FD daarna zelfs van een blinde vlek in het toezicht.



Dit staat niet op zichzelf. Ook banken hebben nadrukkelijk van zich laten horen: de kosten van de inzet die zij nu moeten plegen wegen niet op tegen de effectiviteit daarvan en ook zij worstelen met het toezicht en kregen grote boetes opgelegd. Partijen als de Financial Intelligence Unit (FIU) kunnen de hoeveelheid meldingen maar matig verwerken. De vraag of poortwachters zich misschien zouden moeten beperken tot het melden van verdachte transacties – in plaats van ongebruikelijke – steekt steeds opnieuw de kop op. En daarbovenop komen steeds nieuwe aanscherpingen van wetten en regels; vaak een Pavlov-reactie op een misstand, waarbij politici en beleidsmakers geen oog blijken te hebben voor effecten van eerdere aanscherpingen, of simpelweg

⁷ <https://fd.nl/bedrijfsleven/1470603/russische-klanten-gaan-ondergronds-na-nederlands-trustverbod>

⁸ <https://fd.nl/opinie/1471919/nederland-heeft-blinde-vlek-in-trusttoezicht>

het geduld ontberen om nieuwe bepalingen de tijd te geven effect te bereiken. Dan is er ook nog de vraag of al die wettelijke bepalingen hun doel niet missen omdat het daadwerkelijk witwassen op andere plaatsen plaatsvindt. Geeft het national risk assessment (NRA) wel het juiste beeld en belangrijker, heeft Nederland de prioritering van de inzet van middelen wel op orde?

De vraag is natuurlijk wat deze constatering en vragen doen met het toezicht. En wat doet het met de opsporing? Raakt er niet te veel zand in de raderen? Eindigen we niet met een soort van schijnveiligheid? Veel *compliance*, heel veel administratieve ellende, veel meldingen, maar een weinig effectieve aanpak. Niet voor niets krijgt dit regelmatig de nodige aandacht in de media.

Wat ons betreft ziet het AMLC het goed: het is zaak de hele keten in positie te brengen. Om te zorgen voor een brede samenwerking. Nu is dat niet een hele gekke oproep vanuit het AMLC. Dat is immers hét kennis- en expertisecentrum waar publieke en private partijen nationaal en internationaal samenwerken om witwassen te bestrijden. Maar er is méér nodig. Ook publiek-publieke samenwerking. Evenals privaat-private samenwerking. Ik licht dat hierna verder toe.

Op het punt van publiek-private samenwerking zijn er nog genoeg mogelijkheden om verbeteringen aan te brengen. Om te beginnen door met elkaar in gesprek te gaan en te blijven. Immers, wij allen hebben een taak om de integriteit van het Nederlandse financiële stelsel te bewaken. Het AMLC levert daarin een bijdrage door het formuleren van nieuwe witwastypologieën, het opstellen van fenomeenbeschrijvingen, draaien van projecten en opstarten van grote witwasonderzoeken. Dat doet het in verbinding met samenwerkingspartners. Juist daarom is naar mijn idee het AMLC bij uitstek geschikt om die gesprekken tussen publieke en private stakeholders aan te blijven jagen.

Financiële instellingen doen meldingen bij de FIU en toezichthouder DNB. Hoe beter die meldingen worden ingericht, hoe effectiever FIU en DNB ermee aan de slag kunnen. Dat vraagt dus om begrip van de denk- en werkwijze van FIU en DNB. Tevens is het interessant als de instellingen reflecteren op meldingen waarvan de FIU of DNB menen dat zij tot onderzoek zouden moeten leiden. Voorkomen moet worden dat de FIU enthousiast met een melding aan de slag gaat in de veronderstelling iets verdachts op het spoor te zijn, terwijl een instelling in een oogopslag kan zien dat er eenvoudig-

weg een wisseling van bijvoorbeeld een UBO aan de orde is. In dat kader lijkt het uiterst boeiend om zo'n gesprek te organiseren tussen bijvoorbeeld FIU en tegelijk banken en trustkantoren. Samen zien die natuurlijk veel meer.

In het verlengde van het beter inrichten van meldingen ligt vanzelfsprekend de al langer gewenste feedbackloop naar aanleiding van door instellingen gedane meldingen. Die zou op verschillende niveaus ingericht moeten worden. De start ligt in het delen van geaggregeerde feedback met de poortwachters. Voorts lijkt het zinvol over te gaan tot het op sectorniveau terugkoppelen van uitkomsten van gedane meldingen vanuit die sector over een bepaalde periode door FIU-NL, eventueel samen met de opsporing, binnen de huidige wettelijke kaders. Tot slot verwacht ik veel van een terugkoppeling op individuele meldingen. Poortwachters kunnen hiervan leren en dit kan een positief effect hebben op de meldingsbereidheid en kwaliteit van meldingen. Vanzelfsprekend moeten waarborgen worden ingebouwd voor rechtsbescherming.

Recent pleitte ik voor meer dialoog tussen toezichthouders en degenen die onder toezicht zijn gesteld.⁹ Het is beter met elkaar te spreken over dilemma's die ontstaan, over mogelijke onduidelijkheden in de uitvoering van opgelegde regels, over de kern van waar het toezicht op is gericht. In de praktijk lijkt de toezichthouder niet altijd geheel doordrongen van hoe het in die praktijk daadwerkelijk eraan toegaat. Mijns inziens kan het AMLC ook daar een rol spelen. Voornamelijk door inzichten te delen. En voorts door als oliemannetje te fungeren. In feite is dit natuurlijk publiek-publieke samenwerking.

Die input is ook wenselijk bij het opstellen van het NRA en de acties die naar aanleiding van het NRA worden genomen. Nationale risicobeoordelingen liggen immers aan de basis van een nationale anti-witwasstrategie en een risico-gebaseerde benadering in het anti-witwasbeleid. Het gaat dan om de gebruikte analysemethoden en het betrekken van sectorale en geografische risico's in, of in aanvulling op, het NRA.

⁹ http://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/tijdschrifttoezicht/2023/2/TvT_1879-8705_2023_014_002_005

Ook in de privaatsamenwerking liggen mogelijkheden tot verbeteringen. De Wwft kan efficiënter en effectiever worden uitgevoerd indien inniger wordt samen-
gewerkt. Daarvoor moet uiteraard wettelijke ruimte worden gecreëerd. Denk aan
delen van informatie, het instellen van registers en gezamenlijke *Know Your Customer*
(KYC) monitoring.

Het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen¹⁰ geeft voorts ook interessante aankno-
pingspunten voor een verbeterde private samenwerking. In dat voorstel wordt
namelijk de mogelijkheid gecreëerd van gezamenlijke transactiemonitoring door
de grootbanken. Wij hebben ervoor gepleit¹¹ om het mogelijk te maken dat andere
sectoren – zoals de trustsector – daar op termijn bij kunnen aansluiten. De aanpak
van witwassen en terrorismefinanciering vraagt immers nadrukkelijk de inzet van
de gehele financiële keten – zie het thema van tien jaar AMLC. En het is onze stellige
overtuiging dat indien ook andere branches uit de financiële sector bij transactie-
monitoring aanhaken, de effectiviteit nog eens extra verbetert. Niet in de laatste
plaats de trustsector die immers op grond van de Wtt 2018 een zwaarder cliëntonder-
zoek uitvoert en permanente monitoring doet van structuren. Deze sector heeft extra
kennis die, indien dat wordt gecombineerd met transactiemonitoring door banken,
kunnen bijdragen aan eerder en beter inzicht in ongebruikelijke transacties.

Bovendien zou in genoemd wetsvoorstel de evaluatiebepaling op het punt van de
effectiviteit van het gezamenlijk monitoren van transacties uitgebreid kunnen worden
met beoordeling of het combineren met gegevens van (een) andere branche(s) nóg
meer resultaat, te weten onderzoekswaardige alerts, oplevert. Dit vraagt om inzicht
door FIU-Nederland of de combinatie van aangeleverde alerts met meldingen door
andere branches tot eerdere signalen van ongebruikelijke transacties had geleid.

Al deze verbeteringen in de samenwerking moeten ertoe leiden dat in de toekomst
alle aandacht gaat naar dé witwaszaken die ertoe doen. Dat zal met vallen en opstaan
zijn, maar dat is niet erg. Als we elkaar de ruimte gunnen om fouten te maken.
Dat geldt niet in de laatste plaats voor toezichthouders en voor beleidsmakers.

¹⁰ [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/
detail?cfg=wetsvoorstel&qry=wetsvoorstel%3A3628](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorstel&qry=wetsvoorstel%3A3628)

¹¹ <https://www.linkedin.com/feed/update/urn:li:activity:7037104444076912640>

Uiteindelijk zullen we effectiever witwassen bestrijden tegen minder gezamenlijke kosten. De trustsector staat vooraan om daaraan een bijdrage te leveren.

3

Naar een effectievere witwasaanpak met minder impact voor de klant

mr. M.C. van der Laan en H.L. Erftemeijer¹

¹ Medy van der Laan is voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Banken,
Helène Erftemeijer is Sector Coördinator AML/CFT van de Nederlandse Vereniging van Banken.

Sinds enkele jaren gaat ongeveer de helft van het aantal persvragen dat de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) krijgt over de poortwachtersrol van banken en het voorkomen van misbruik van het financiële systeem voor witwassen en terrorismefinanciering. Dat is niet verwonderlijk gezien de forse investeringen die banken hebben gedaan in het professionaliseren van hun poortwachtersactiviteiten. Inmiddels houden meer dan 13.000 bankmedewerkers - één op de vijf - zich bezig met klantonderzoek, voortdurende monitoring van relaties en transacties en het melden van ongebruikelijke transacties. De totale kosten van banken bedragen jaarlijks 1,4 miljard euro.

Deze inspanningen hebben er toe geleid dat het voor criminelen een stuk lastiger is geworden om een bankrekening te openen. Ook het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties is sindsdien sterk gestegen. Maar er is ook een keerzijde. Zo ervaren particulieren, ondernemers en maatschappelijke organisaties steeds vaker hinder bij het regelen van hun bankzaken door het intensieve klantenonderzoek dat banken moeten uitvoeren. Dat is goed uitlegbaar als een uienhandelaar die zaken doet in Afrika zich door een koerier laat betalen met plastic tassen vol met cash. Het wordt veel lastiger als de nieuwe penningmeester van de lokale tennisclub maandenlang moet wachten voordat hij toegang krijgt tot de bankrekening van de club.

In onze bijdrage aan deze bundel over de toekomst van de witwasbestrijding in Nederland willen we daarom, naast het perspectief van de bank als poortwachter, juist ook het perspectief van onze klanten meenemen. Om er voor te zorgen dat de vereiste inspanningen van banken om witwassen te voorkomen, kunnen blijven rekenen op maatschappelijk draagvlak zijn in onze ogen een aantal zaken noodzakelijk.

Allereerst moeten we er voor zorgen dat bonafide klanten veel minder last krijgen van het klantonderzoek door banken. Vanuit de NVB hebben we hier in afstemming met De Nederlandsche Bank (DNB), het ministerie van Financiën en verschillende brancheorganisaties een stap gezet met de ontwikkeling van risicogebaseerde standaarden voor het klantonderzoek.

Ten tweede willen we onnodige inbreuk op de privacy van onze klanten voorkomen. Bankmedewerkers onderzoeken alle signalen van ongebruikelijke transacties. Bij 95% van die signalen blijkt het te gaan om vals alarm. De 5% van de signalen die mogelijk te maken kunnen hebben met witwassen of terrorismefinanciering worden onderzocht en als risico's niet kunnen worden uitgesloten, gemeld aan de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-NL). In 2022 waren dat er vanuit banken 553.327. In dat jaar verklaarde FIU-NL na onderzoek uiteindelijk 51.939 meldingen daadwerkelijk verdacht. Het grote aantal meldingen dat uiteindelijk niet door FIU-NL verdacht wordt verklaard, vormt een -achteraf onnodige- inbreuk op de privacy van klanten.

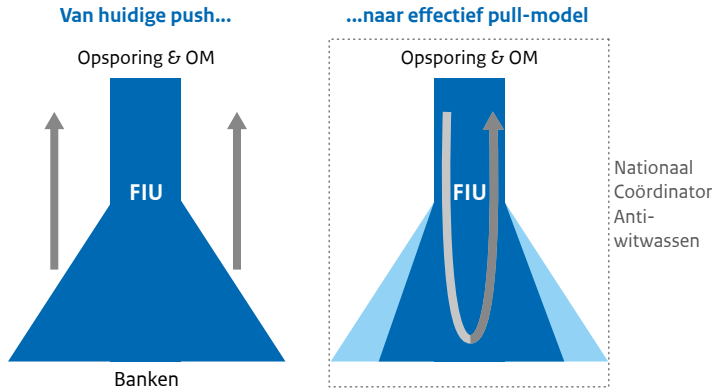
En *last but not least* moet de effectiviteit van onze gezamenlijke inspanningen omhoog. Een half miljoen ongebruikelijke meldingen leidt tot een bescheiden aantal verdachte transacties. Een belangrijk deel komt voort uit een directe match door FIU-NL met bekende informatie bij opsporingsinstanties. Daarvan wordt weer een relatief klein percentage gebruikt in opsporingsonderzoeken. Daardoor heeft het slechts beperkt en/of vooral indirecte meerwaarde voor de opsporing en vervolging van criminele activiteiten. Dat moet en kan naar onze mening beter. Zeker als je het afzet tegen het grote aantal hoogopgeleide werknemers in een poortwachtersrol die ook in andere sectoren een maatschappelijke bijdrage hadden kunnen leveren.

‘Van push naar intelligence-led pull’

Het *onboarden* van klanten en het detecteren van ongebruikelijk geldstromen in de vele miljarden transacties die banken jaarlijks verwerken, is vaak vergeleken met het zoeken naar een speld in de hooiberg. Om er zeker van te zijn dat banken geen spelden missen worden er onbedoeld ook veel meldingen over gewone ‘strootjes’ naar FIU-NL ‘gepusht’. Wij denken dat de effectiviteit van de keten substantieel kan verbeteren als we toewerken naar een ‘pull model’ waarbij op basis van aanwezige *intelligence* en signalen van publieke partijen de spelden gericht getrokken kunnen worden uit banksystemen. De ontwikkeling van een ongericht ‘push’ (met meldingen die ‘strootjes’ blijken te zijn) naar een gericht ‘pull’ model (waarbij ‘spelden’ het startpunt zijn) verkleint de impact op klanten, vergroot de effectiviteit en verbetert de efficiëntie. Meer focus dus op criminele ‘spelden’ en soepele processen voor gewone ‘strootjes’. Kortom, ‘meer waar nodig en minder waar het kan’.

Van ongericht push naar risk-based push & intelligence-led pull

Minder privacy impact door gericht zicht, waardevolle feedback loop en focus op echte risico's



Nationale coördinator

Het is geheel aanvaard dat de middelen en menskracht bij publieke partijen - zoals opsporingsdiensten en de justitiële keten - begrensd zijn. De huidige opzet lijkt uit te gaan van een onuitputtelijke bron van middelen en menskracht bij private partijen. We moeten ons realiseren dat de middelen en menskracht niet alleen bij publieke partijen, maar ook bij private partijen niet oneindig kunnen zijn. Het is zaak om met ketenpartijen en *stakeholders* vast te stellen op welke risico's en vormen van criminaliteit de focus ligt. Door in de hele keten te koersen op dezelfde risico's nemen de kwaliteit en relevantie van meldingen toe en dragen zo bij aan de interventies door opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie (OM). Wij zouden het daarom toejuichen als een volgend kabinet een Nationaal Coördinator Anti-Witwassen zou benoemen die jaarlijks de gezamenlijke inzet van publieke en private partijen coördineert.

Publiek-private samenwerking

De afgelopen jaren hebben we gezien dat we veel betere resultaten boeken in de strijd tegen ondermijning en witwassen als publieke en private partijen nauw samenwerken. In een aantal projecten wordt ook al op kleine schaal volgens een

‘pull-model’ gewerkt. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de Serious Crime Task Force en de Terrorisme Financiering Task Force waar opsporingsdiensten – in afstemming met het OM – gericht subjecten voor onderzoek inbrengen. Of aan de Fintell-Alliance waar analisten van FIU-NL en banken onder één dak onderzoek doen naar patronen en cases van witwassen. Banken kunnen op basis van die informatie gericht op zoek naar ongebruikelijke patronen en zijn verzekerd van opvolging van hun meldingen. Het opschalen van al deze samenwerking is belangrijk en vraagt leiderschap.

Global Financial Institutions Partnership (GFIP)

Een ander mooi voorbeeld van publiek-private samenwerking is de GFIP. Een initiatief van de J5 waar sinds 2022 ook private partijen bij zijn aangesloten. Onderscheidend kenmerk is het internationale karakter. Dat biedt additionele mogelijkheden voor de uitdaging dat criminelen zich niet aan landsgrenzen houden. Reden om ook in onze detectie en opsporing krachten internationaal te bundelen. In 2023 verwachten we bij te dragen aan verdere concretisering en een praktische invulling van de gekozen thema’s. Ook het Europol Financial Intelligence Public Private Partnership is een mooi voorbeeld van internationale publiek-private samenwerking.



Tot slot

In dit artikel hebben we proberen te schetsen dat het maatschappelijk draagvlak voor de rol van de bank als poortwachter niet vanzelfsprekend is. We zullen daar, ook samen met de publieke partners, aan moeten blijven werken. Tegelijkertijd blijven banken intrinsiek gemotiveerd om misbruik van het financiële systeem te voorkomen en bij te dragen aan het bestrijden van ondermijning in Nederland. We hopen daarom in de komende vijf jaar samen met publieke en private partners te werken naar een systeem waarin we de spelden in onze aanpak centraal stellen, en de hooiberg zo min mogelijk overhoop halen. Een aanpak waarmee we het criminelen nog moeilijker maken maar waardoor we de privacy-impact op onze bonafide klanten zo veel mogelijk beperken. Meer balans dus tussen inzet en effectiviteit voor gezamenlijk resultaat.

4

Wwft- en Sanctiewet- toezicht door de AFM

Over wat er goed gaat, en wat er
veranderen gaat

B. Wieser MSc en mr. A.A. Osman¹

¹ Bob Wieser is als toezichthouder werkzaam bij de afdeling Marktintegriteit en Handhaving van de Autoriteit Financiële Markten, daarnaast is hij Financial Action Task Force-assessor. Asha Osman is als jurist werkzaam bij de afdeling Juridische Zaken van de Autoriteit Financiële Markten. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage zijn de ontwikkelingen tot 1 september 2023 meegenomen.

In de geest van het feestelijke jubileum ‘tien jaar Anti Money Laundering Centre’, wordt in deze bijdrage in vogelvlucht teruggeblikt op positieve ontwikkelingen die de Autoriteit Financiële Markten (AFM) bij haar onder toezicht staande instellingen ziet als toezichthouder op de naleving van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Sanctiewet 1977 (Sanctiewet). Ook wordt teruggeblikt op het evaluatierapport dat de Financial Action Task Force (FATF) in 2022 over Nederland publiceerde. Vervolgens wordt op hoofdlijnen vooruitgeblikt naar twee ontwikkelingen die het toezicht-landschap voor de AFM aanzienlijk gaan veranderen in de komende vijf jaar: (1) de uitbreiding van het toezicht op de cryptomarkt en (2) de komst van de Anti-Money Laundering Authority (AMLA).

De AFM als toezichthouder op de naleving van de Wwft en Sanctiewet

Een deel van de lezers van deze bijdrage is mogelijk reeds bekend met de AFM als toezichthouder op de naleving van de Wwft en Sanctiewet. Voor de volledigheid wordt hier kort deze rol van de AFM samengevat.² De AFM houdt toezicht op de naleving van de Wwft door beleggingsondernemingen, (beheerders van) beleggingsinstellingen, instellingen voor collectieve beleggingen in effecten (ICBE's) en financiële dienstverleners voor zover deze bemiddelen in levensverzekeringen.³ Het uitvoeren van cliëntenonderzoek en het melden van ongebruikelijke transacties bij de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland) zijn voorbeelden van vereisten uit de

² Zie voor een uitvoerigere beschrijving van het integriteitstoezicht van de AFM mr. I. Claase en mr. A.L.J. de Wit, 'Poortwachters en integriteitstoezicht van de AFM', *Tijdschrift voor Financieel Recht* 2023, nr. 4, p. 118-127. En voor een bespreking van het Wwft-toezicht van de AFM zie: L. Claase in: mr. dr. Snijders-Kuipers en mr. A.T.A. Tilleman (red.), 'Handboek Wwft (Onderneming & recht nr. 111)', Deventer: Wolters Kluwer 2019, hoofdstuk 12.

³ Daarnaast ook financiële dienstverleners die gebruik maken van het nationaal regime (en daardoor als beleggingsonderneming kwalificeren). Dit zijn instellingen zoals bedoeld onder artikel 1a, derde lid, Wwft. Tot slot houdt de AFM toezicht op de naleving van de Wwft door in Nederland gevestigde bijkantoren van de genoemde instellingen met een zetel buiten Nederland. Zie artikel 1d, eerste lid, onderdeel b, Wwft.

Wwft die deze onder toezicht staande instellingen moeten naleven.⁴ De AFM houdt daarnaast toezicht op de naleving van de Sanctiewet door beleggingsondernemingen en beheerders van beleggingsinstellingen en ICBE's. Dat toezicht ziet kort gezegd op de bedrijfsvoeringvereisten van onder toezicht staande instellingen bij het naleven van sanctieregelgeving.⁵ Denk hierbij aan de sancties van de Europese Unie (EU) tegen Rusland.

Positieve toon evaluatierapport FATF

Om een beeld te krijgen van hoe een land er op het gebied van het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering voorstaat kan naar de *mutual evaluation reports* van de FATF worden gekeken. De FATF is – samengevat – een intergouvernementele organisatie die beleid ontwikkelt en promoot om het wereldwijde financiële systeem te beschermen tegen witwassen, terrorismefinanciering en de proliferatie van massavernietigingswapens.⁶ Nederland is lid van de FATF en heeft zich gecommitteerd aan de internationale standaarden van de FATF, net als meer dan tweehonderd andere landen en jurisdicties.⁷ De FATF-*mutual evaluation reports* geven per land een indicatie van de naleving van de internationale standaarden, en hoe effectief dit gebeurt. In augustus 2022 is het FATF-rapport over Nederland gepubliceerd, dat de situatie in Nederland per 18 november 2021 weergeeft en ook kijkt naar de jaren

⁴ Zie respectievelijk onder meer artikel 3 en 16 Wwft.

⁵ Zie artikel 1, onderdeel b, Aanwijzingsregeling rechtspersonen Sanctiewet 1977 en artikel 2 Regeling toezicht Sanctiewet 1977. Zie voor een uitgebreidere beschrijving van het toezicht op de naleving van de Sanctiewet door de AFM mr. L. Claase en B. Wieser MSc, 'Nederlandse instanties en de uitvoering van (inter)nationale sancties', *Tijdschrift voor de Ondernemingsrechtpraktijk* 2023, nr. 5, p. 18-26, paragraaf 4.

⁶ Zie voor meer informatie ook de website van de FATF: <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/what-we-do.html>.

⁷ Zie ook <https://www.fatf-gafi.org/en/countries.html>.

ervoor.⁸ Nederland behoort volgens het FATF-model tot de best scorende landen ter wereld.⁹ Uit het FATF-rapport valt onder andere op te maken dat Nederland een goed begrip heeft van de witwas- en terrorismefinancieringsrisico's in ons land, en dat de (inter)nationale samenwerking (waaronder publiek-private samenwerking) en het gebruik van financial intelligence voor opsporing een kracht is.¹⁰ Bij het beschikbaar stellen van *financial intelligence* speelt onder andere de FIU-Nederland een belangrijke rol, alsook de (financiële) instellingen die bij FIU-Nederland melding maken van ongebruikelijke transacties.¹¹ Het FATF-rapport is daarnaast ook overwegend positief over de AFM en De Nederlandsche Bank (DNB) als toezichthouders: de AFM en DNB hebben onder andere een goed begrip van sectorale risico's, een robuust risicomodel en stevige controles bij markttoegang (zoals het toetsen van de deskundigheid en betrouwbaarheid van bestuurders bij vergunningverlening).¹²

Positieve ontwikkelingen bij onder het toezicht van de AFM staande instellingen

Uit onder meer de periodieke vragenlijsten en de thematische onderzoeken van de AFM blijkt dat over de jaren heen de naleving van de Wwft en Sanctiewet door onder toezicht staande instellingen is verbeterd.¹³ Enkele van de positieve ontwikkelingen waarover de AFM in het afgelopen jaar heeft gepubliceerd worden hier uitgelicht.

⁸ Het FATF-rapport is beschikbaar op de website van de FATF: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Mer-netherlands-2022.html>. In haar aanbiedingsbrief aan de Tweede Kamer beschrijft de minister van Financiën dat Nederland volgens de FATF de afgelopen jaren grote vooruitgang heeft geboekt in zijn aanpak van witwassen en terrorismefinanciering, en dat dit als een robuust systeem wordt betiteld (*Kamerstukken II 2021/22, 31477, nr. 79*). Ook Bökkerink heeft een positieve afdrank, haar uitgebreide analyse over het FATF-rapport wordt in de titel van haar artikel kort samengevat, zie mr. drs. M.J. Bökkerink, 'De FATF evaluatie van Nederland: een goed resultaat, maar er moet nog wel iets gedaan worden', *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming* 2022, nr. 6, p. 169 t/m 175.

⁹ Zie mr. drs. M.J. Bökkerink, 'De FATF evaluatie van Nederland: een goed resultaat, maar er moet nog wel iets gedaan worden', *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming* 2022, nr. 6, p. 169 t/m 175.

¹⁰ Zie in het FATF-rapport bijvoorbeeld de *effectiveness ratings* voor IO.1, IO.2 en IO.6.

¹¹ Het melden van (voorgenomen) ongebruikelijke transacties aan FIU-Nederland is een belangrijk vereiste uit de Wwft (artikel 16 Wwft).

¹² De FATF merkt op dat er ook nog verbeteringen mogelijk zijn, zo zouden de toezichthouders meer formeel kunnen handhaven. Zie onder andere de *key findings* van hoofdstuk 6 van het FATF-rapport.

¹³ Zoals de publicaties 'poortwachters geportretteerd' (<https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2021/oktober/poortwachters-geportretteerd>) en 'beheerders in beeld' (<https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2023/april/beheerders-in-beeld>).

De AFM stuurt periodiek een vragenlijst naar de sectoren die onder haar toezicht staan om inzicht te krijgen in de inherente risico's op witwassen en terrorismefinanciering in de betreffende sector en de beheersmaatregelen die daar tegenover staan. Het responspercentage op deze uitvragen is hoog, vaak rond de 95%. Medewerking is verplicht. Bij niet-reageren volgt een handhavingsmaatregel zoals een waarschuwing of een (voornemen tot een) last onder dwangsom. Reacties op deze vragenlijst dienen als basis voor het inrichten van het risicogebaseerde toezicht van de AFM. Op basis van de uitkomsten stelt de AFM doorgaans vervolgens ook een rapport op met daarin een samenvatting van de inzichten die de uitvraag oplevert. Dit rapport wordt gepubliceerd en dient ook als terugkoppeling richting de betreffende sector over de uitkomsten. Zo omschrijft het rapport 'Beheerders van beleggingsinstellingen in beeld'¹⁴ dat de naleving van de Wwft en Sanctiewet door (beheerders van) beleggingsinstellingen en ICBE's de afgelopen jaren (2018-2021) op drie belangrijke onderwerpen is verbeterd.

- 1 De eerste verbetering ziet op de verplichting dat instellingen over een risico-beoordeling ten aanzien van risico's op witwassen en terrorismefinanciering dienen te beschikken.¹⁵ Sectorbreed nemen vrijwel alle (beheerders van) beleggingsinstellingen maatregelen om hun witwas- en terrorismefinancieringsrisico's vast te stellen en te beoordelen (respectievelijk 98% en 92%).
- 2 Daarnaast dient een instelling ook over Wwft-beleid te beschikken.¹⁶ Het overgrote deel van de (beheerders van) beleggingsinstellingen heeft beleid om risico's op witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan (85%). Daarbij is ook de inkleding van het Wwft-beleid goed: belangrijke onderdelen zoals cliëntacceptatie, cliënten-risicoclassificatie, cliëntenreview, het melden van ongebruikelijke transacties en beëindiging van de cliëntrelatie zijn in bijna 100% van de gevallen in het beleid opgenomen.
- 3 Tot slot zijn zowel het aantal alerts dat bij transactiemonitoring¹⁷ wordt gegenereerd als meldingen van ongebruikelijke transacties bij FIU-Nederland flink

¹⁴ In april 2023 gepubliceerd over de uitkomsten van de uitvraag in 2022 onder beheerders van beleggingsinstellingen en ICBE's. Beschikbaar op de website van de AFM: <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2023/april/beheerders-in-beeld>.

¹⁵ Op grond van artikel 2b Wwft.

¹⁶ Op grond van artikel 2c Wwft.

¹⁷ Op grond van artikel 3, tweede lid, sub d, Wwft.

toegenomen. Uit jaarrapporten van FIU-Nederland blijkt dat beleggingsondernemingen en -instellingen in 2022 in totaal 331 ongebruikelijke transacties meldde¹⁸, een aanzienlijke stijging in vergelijking met 2016: toen werden er in totaal vier ongebruikelijke transacties gemeld.¹⁹

De AFM krijgt ook een beeld van de naleving van de Wwft en Sanctiewet door het uitvoeren van thematische onderzoeken; als onderdeel van haar op risico gebaseerde toezicht. In 2022 heeft er bijvoorbeeld een thematisch onderzoek plaatsgevonden naar de naleving van de Sanctiewet in het kader van de oorlog in Oekraïne. Uit dit onderzoek bleek dat beleggingsondernemingen en -instellingen scherp zijn op de naleving van sanctieregeling. Zij treffen voldoende maatregelen in hun bedrijfsvoering om de EU-sancties tegen Rusland te kunnen uitvoeren. Daarbij is er een hoog bewustzijn en een sterke wil om de sanctieregeling na te leven.²⁰

Toekomst: een veranderend toezichtlandschap

De komende vijf jaar gaan in ieder geval twee ontwikkelingen het toezichtlandschap van de AFM op het gebied van de Wwft en Sanctiewet aanzienlijk veranderen. Een eerste ontwikkeling is dat het toezicht op de naleving van de Wwft en de Sanctiewet wordt uitgebreid met cryptoactivadienstverleners. Een tweede ontwikkeling is de oprichting van de Europese anti-witwastoezichthouder, de Anti-Money Laundering Authority: de AMLA.

¹⁸ Zie FIU-jaaroverzicht 2022: <https://www.fiu-nederland.nl/wp-content/uploads/2023/07/FIU-Jaaroverzicht-2022NL-web.pdf>.

¹⁹ Zie FIU-jaaroverzicht 2016: <https://www.fiu-nederland.nl/wp-content/uploads/2023/02/FIU-Jaaroverzicht-2016.pdf>.

²⁰ Zie ook de publicatie hierover op de website van de AFM: <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2022/september/naleving-regelgeving-sanctiewet-rusland>. De AFM voert vaker thematische onderzoeken uit, bijvoorbeeld ten aanzien van transactiemonitoring. De publicatie uit 2020 over dat thematisch onderzoek is te vinden op de website van de AFM: <https://www.afm.nl/nl-nl/sector/actueel/2020/april/transactiemonitoring-door-beleggingsinstellingen-en-ondernemingen-moet-beter>.

Uitbreiding toezicht op de cryptomarkt

Sinds 21 mei 2020 vallen aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta²¹ en aanbieders van bewaarportemonnees onder het Wwft- en Sanctiewettoezicht van DNB.²² Deze groep dient zich te registreren bij DNB.²³ De komende jaren wordt het toezicht op de Europese cryptomarkt uitgebreid en verder geharmoniseerd als onderdeel van het *Digital Finance Action package* van de Europese Commissie (Commissie).²⁴ Om te beginnen met MiCAR²⁵ dat op 29 juni 2023 in werking is getreden en stapsgewijs wordt toegepast. MiCAR reguleert de uitgifte van cryptoactiva en het verlenen van cryptoactivadiensten.²⁶



²¹ Muntstukken en bankbiljetten die als wettig betaalmiddel zijn erkend en elektronisch geld van een land, welke in het land van uitgifte als ruilmiddel worden aanvaard.

²² Zie hoofdstuk 3A Wwft en artikel 10, tweede lid onder L en M, Sanctiewet 1977 juncto artikel 1, aanhef en onder a, Aanwijzing rechtspersonen Sanctiewet 1977.

²³ Stb. 2020, 148. De wettelijke verplichtingen die gelden voor aanbieders van diensten voor het wisselen tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta en aanbieders van bewaarportemonnee staan in hoofdstuk 3A Wwft.

²⁴ Dit pakket is op 24 september 2020 gepresenteerd door de Europese Commissie. Zie voor een bespreking van dit pakket het themanummer van *Tijdschrift voor Financieel Recht*, 2022/3/4.

²⁵ Verordening 2023/1114 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende cryptoactivamarkten en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 1095/2010 en Richtlijnen 2013/36/EU en (EU) 2019/1937 (PbEU 2023, L150/41).

²⁶ De MiCAR is slechts van toepassing op cryptoactiva, die niet al onder een ander Europeesrechtelijk kader voor financieel toezicht vallen (zie artikel 2, MiCAR). Ook unieke cryptoactiva die niet fungibel zijn met andere cryptoactiva, zoals de non-fungible tokens, vallen buiten het toepassingsbereik van MiCAR.

Cryptoactiva

MiCAR verdeelt cryptoactiva in drie categorieën (1) activagerelateerde tokens (ART's)²⁷; (2) elektronisch geldtokens of e-moneytokens (EMT's)²⁸ en (3) andere onder MiCAR vallende cryptoactiva.²⁹ Voor ART's en EMT's gelden grotendeels dezelfde regels voor markttoegang en het doorlopend toezicht. De belangrijkste daarvan is dat de uitgifte en de toelating tot de handel van ART's en EMT's wordt onderworpen aan een vergunningplicht.³⁰ Voor de uitgifte van de derde categorie cryptoactiva (niet zijnde ART's en EMT's) geldt geen vergunningplicht.³¹

Cryptoactivadienstverlening

Naast verschillende typen cryptoactiva reguleert MiCAR ook verschillende cryptoactivadiensten.³² Dit zijn onder meer het bewaren en beheren van cryptoactiva namens cliënten, het exploiteren van een cryptoactivahandelsplatform, het omwisselen van cryptoactiva voor geldmiddelen of andere cryptoactiva, het verlenen van advies over cryptoactiva en het verzorgen van portefeuillebeheer voor cryptoactiva. Het verlenen van deze diensten is onderworpen aan een vergunningplicht en ook gelden doorlopende verplichtingen.

²⁷ Een type cryptoactivum dat geen e-moneytoken is en dat een stabiele waarde tracht te behouden door te verwijzen naar een andere waarde of een ander recht of een combinatie daarvan, met inbegrip van een of meer officiële valuta.

²⁸ Een type cryptoactivum dat een stabiele waarde tracht te behouden door te verwijzen naar de waarde van een officiële valuta. Net als elektronisch geld zijn e-moneytokens een vervangmiddel voor munten en bankbiljetten. Een bekend voorbeeld is Tether waarvan de waarde gelijk wordt gesteld aan de US Dollar.

²⁹ Dit zijn andere cryptoactiva dan activagerelateerde tokens of e-moneytokens, waar een grote verscheidenheid aan cryptoactiva onder valt, waaronder gebruikstokens. Zie overweging 18 van MiCAR. Een bekend voorbeeld van deze categorie is Bitcoin, die niet gedekt wordt door of gekoppeld is aan een ander activum.

³⁰ Artikel 16 en 48 MiCAR.

³¹ De eisen waaraan moet worden voldaan zijn te vinden in artikel 4 en verder MiCAR. Zie voor een verdere bespreking van de reikwijdte, opzet en eisen van MiCAR en de impact die MiCAR zal hebben op bestaande financiële ondernemingen: mr. drs. M. van Eersel, 'Nieuwe tijden op markten in cryptoactiva. Over de impact van de invoering van de verordening MiCAR op bestaande financiële ondernemingen', Tijdschrift voor Compliance nr. 3, juni 2022, p. 120 t/m 126.

³² Deze zijn opgesomd in artikel 3, eerste lid onder 16, MiCAR.

Tegelijkertijd met MiCAR is de *Transfer of Funds Regulation* (TFR) aangenomen.³³ De TFR schrijft voor dat aanbieders van cryptoactivadiensten zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel 15, MiCAR, bij overdrachten van virtuele activa, informatie moeten toevoegen over de initiators³⁴ en begunstigden. De ontwerpwetten die naar aanleiding van MiCAR en TFR zijn opgesteld, zijn deze zomer geconsulteerd en geven een inzicht in het te verwachten toezichtlandschap.³⁵

Toezicht

Voor het toezicht van de AFM is van belang dat uit de ontwerpwetten volgt dat voor MiCAR de AFM en DNB worden aangewezen als bevoegde autoriteiten en de taak krijgen om de bij of krachtens gestelde regels van MiCAR te handhaven. DNB wordt aangewezen als de toezichthouder van ART's en EMT's. De AFM houdt toezicht op de overige cryptoactiva en op het verlenen van cryptoactivadiensten.³⁶

De TFR leidt voornamelijk tot wijzigingen van de Wwft. De reikwijdte van de Wwft wordt voor crypto's uitgebreid van de huidige twee naar negen categorieën aanbieders van cryptoactivadiensten die ook onder de reikwijdte van de Sanctiewet worden

³³ Verordening (EU) 2023/1113 van het Europees Parlement en de Raad van 31 mei 2023 betreffende bij geldovermakingen en overdrachten van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 (PbEU 2023, L 150/1113).

³⁴ Dat is op grond van artikel 3 aanhef en onder 21, TFR: de persoon die houder is van een cryptoactivarekening bij een aanbieder van cryptoactivadiensten, een distributed-ledger-adres of een hulpmiddel voor de opslag van cryptoactiva, en een overdracht van cryptoactiva van die rekening, dat distributed-ledger-adres of hulpmiddel toestaat of, bij ontbreken van een dergelijke rekening, distributed-ledger-adres of hulpmiddel, de persoon die opdracht geeft of het initiatief neemt tot overdracht van cryptoactiva.

³⁵ MiCAR is met de wijziging van de Wet op het financieel toezicht ter uitvoering van Verordening (EU) 2023/1114 betreffende cryptoactivamarkten hier geconsulteerd: <https://www.internetconsultatie.nl/verordeningmica/b1>. TFR is met de wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme en enige andere wetten in verband met de uitvoering van Verordening (EU) 2023/1113 betreffende bij geldovermakingen en overdrachten van bepaalde cryptoactiva te voegen informatie en tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 hier geconsulteerd: <https://www.internetconsultatie.nl/cryptoactiva/b1>.

³⁶ Zie pagina 14 van de ontwerp memorie van toelichting van de Wet op het financieel toezicht ter uitvoering van Verordening (EU) 2023/1114 betreffende cryptoactivamarkten en paragraaf 4.4 van de ontwerp memorie van toelichting van de TFR.

gebracht.³⁷ De ontwerpwet ter implementatie van TFR wijst de AFM aan als toezichthouder op de aanbieders van cryptoactivadiensten, omdat het toezicht op deze partijen op basis van MiCAR ook bij de AFM zal komen te liggen. Dat betekent dat het Wwft- en Sanctiewetttoezicht door DNB op aanbieders van bewaarportemonnees en aanbieders van wisseldiensten tussen virtuele valuta en fiduciaire valuta verschuift naar de AFM. De ontwerpwet stelt daarnaast voor om de AFM ook aan te wijzen als de toezichthoudende autoriteit ten aanzien van aanbieders van cryptoactivadiensten die onder TFR vallen. Het voorgaande leidt naar verwachting tot een toename van de instellingen waar de AFM Wwft-toezicht op houdt. DNB blijft de toezichthouder ten aanzien van betaaldienstverleners die onder de TFR vallen.

Europese anti-witwastoezichthouder AMLA

Een andere belangrijke ontwikkeling in het Wwft-toezichtlandschap die we de komende jaren tegemoet kunnen zien, is de komst van de AMLA. De Commissie heeft de oprichting van de AMLA aangekondigd in het voorstel voor een Verordening ter oprichting van een Europese anti-witwasautoriteit (AMLA-R)³⁸ als onderdeel van een pakket wetgevingsvoorstellen dat op 20 juli 2021 is gepresenteerd.³⁹

Volgens de Commissie is de oprichting van de AMLA essentieel om de huidige tekortkomingen in de maatregelen tegen witwassen en terrorismefinanciering in de Unie aan te pakken, die het gevolg zijn van het feit dat het rechtskader op dit moment op nationaal niveau is geregeld (via richtlijnen). De kwaliteit en doeltreffendheid van wet- en regelgeving zijn ongelijk als gevolg van aanzienlijke verschillen in middelen en praktijken tussen de lidstaten. De Commissie licht verder toe dat ondanks de geboekte vooruitgang niet alle bevoegde autoriteiten in staat zijn doeltreffend samen te werken met binnenlandse en internationale stakeholders. Ook lopen de methoden

³⁷ De AFM zal in de regeling Aanwijzing rechtspersonen Sanctiewet 1977 tevens aangewezen worden als de toezichthouder op de naleving van de Sanctiewet door aanbieders van cryptoactivadiensten, zie de ontwerp memorie van toelichting van de TFR, paragraaf 4.4.

³⁸ COM(2021)421.

³⁹ Naast de AMLA-R bestaat het pakket wetgevende voorstellen verder uit: (1) de anti-witwasverordening (COM(2021)420), (2) de zesde anti-witwasrichtlijn (COM(2021)423) en (3) de eerder aan bod gekomen TFR.

om risico's in kaart te brengen en de risico gebaseerde benadering van het toezicht toe te passen uiteen.⁴⁰

De taken van de AMLA

De AMLA wordt een gedecentraliseerd agentschap van de EU en zal onderdeel worden van een geïntegreerd toezichtstelsel inzake het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering, bestaande uit de AMLA zelf en de nationale toezichthoudende autoriteiten.⁴¹

De AMLA zal direct toezicht houden op en besluiten nemen ten aanzien van sommige van de meest risicovolle entiteiten uit de financiële sector. Dat zijn financiële instellingen (1) met een hoge mate van grensoverschrijdende activiteit binnen de EU; en (2) die uit een door AMLA in samenwerking met de nationale toezichthouders uitgevoerde risicoanalyse, naar voren zijn gekomen als het meest risicovol.⁴² Dit directe toezicht zal volgens de Commissie lacunes in de samenwerking tussen de nationale autoriteiten dichten, met name voor grensoverschrijdend toezicht. Volgens de Commissie zijn er de afgelopen jaren in verschillende gevallen gebrekkige uitvoering door ondernemingen en/of ontoereikende tegenmaatregelen van toezichthouders aan het licht gekomen die tot openbare discussie hebben geleid. Daarnaast hadden alle recente grote witwaszaken die in de EU zijn gerapporteerd een grensoverschrijdende dimensie.⁴³ Hoewel aanbieders van cryptodiensten in het voorstel van de Commissie niet worden genoemd, hebben Raad van de Europese Unie (de Raad) en het Europees Parlement deze aanbieders toegevoegd aan de groep instellingen die mogelijk onder het directe toezicht van de AMLA zullen vallen.⁴⁴

⁴⁰ COM(2021)421, p. 3. Voor een uitgebreide toelichting op de taken en bevoegdheden van de AMLA zie: drs. L.G. Groen RA en mr. dr. M. van den Broek, 'Ontwikkelingen in het Europese anti-witwasbeleid: de komst van de nieuwe EU Autoriteit AMLA en de bevoegdheden van de nationale toezichthouders', *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming*, nr. 2, juli 2023, p. 90 t/m 98. De auteurs betrekken daarin niet alleen het oorspronkelijk voorstel van de Europese Commissie, maar ook de positie van de Raad van de Europese Unie van 29 juni 2022 en de voorstellen van het Europees Parlement van 28 maart 2023. De bijdrage is deel twee van een tweeluik.

⁴¹ COM(2021)421, p.3.

⁴² *Kamerstukken II* 2021-22, 22 112, nr. 3203, p. 3. Het direct toezicht is geregeld in artikel 12 tot en met 27 van COM(2021)421.

⁴³ COM(2021)421, p. 3 en 4.

⁴⁴ L.G. Groen RA en mr. dr. M. van den Broek, 'Ontwikkelingen in het Europese anti-witwasbeleid: de komst van de nieuwe EU Autoriteit AMLA en de bevoegdheden van de nationale toezichthouders', *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming*, nr. 2, juli 2023, p. 91.

Instellingen die niet geselecteerd zijn voor direct toezicht, vallen onder het indirect toezicht van de AMLA.⁴⁵ Het indirecte toezicht bestaat uit coördinatie van en toezicht op nationale toezichthouders, met inbegrip van zelfregulerende organen in bepaalde lidstaten voor bepaalde niet-financiële, meldingsplichtige entiteiten.

De AMLA-R voorziet ook in collegiale en thematische toetsingen van toezichthouders om toezichtspraktijken in kaart te brengen en hoge toezichtnormen in de hele EU te waarborgen. Verder krijgt de AMLA de bevoegdheid technische regulerings- en uitvoeringsnormen op te stellen, naast richtsnoeren en aanbevelingen. Een andere functie van de AMLA is de ondersteuning die zij toezichthoudende autoriteiten en FIU's biedt bij het opstellen van risicobeoordelingen en -analyses. De AMLA zal tot slot steun verlenen aan het EU-beleid ten aanzien van derde landen met betrekking tot dreigingen van witwassen en terrorismefinanciering van buiten de EU, en hiervoor samenwerken met de betrokken diensten van de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden en de organen en agentschappen van de EU.⁴⁶

Slotopmerking

Het Nederlandse stelsel om witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen en bestrijden behoort volgens het FATF-model tot de wereldtop. Uit onder meer de periodieke vragenlijsten en de thematische onderzoeken van de AFM blijkt dat over de jaren heen de naleving van de Wwft en Sanctiewet door onder toezicht staande instellingen is verbeterd. Dit betekent helaas niet dat daarmee 'de strijd tegen witwassen' is gewonnen, of dat Nederland op haar lauweren kan rusten. Het toezicht van de AFM op de cryptomarkt wordt uitgebreid en er wordt een nieuwe Europese anti-witwas-toezichthouder opgericht: de AMLA. Voor de huidige, onder het toezicht van de AFM staande instellingen is naleving van de Wwft en Sanctiewet inmiddels veelal onderdeel geworden van de bedrijfsvoering. Voor de nieuw onder toezicht komende partijen in de cryptomarkt zal dit ook het geval moeten zijn, of worden.

⁴⁵ Kamerstukken II 2021-22, 22 112, nr. 3203, p. 3. Het indirect toezicht is geregeld in artikel 28 tot en met 30 van COM(2021)421.

⁴⁶ COM(2021)421, p. 13 en 14.

5

DNB-toezicht op het voorkomen van witwassen

C.M.M. Dijkstra MSc¹

¹ Charlotte Dijkstra is senior toezichthouder bij de afdeling Toezicht Financiële Criminaliteit bij De Nederlandsche Bank (DNB).

De politiek heeft het voorkomen en het aanpakken van financieel-economische criminaliteit, waaronder witwassen, hoog op de agenda staan. Ook wij vinden het een belangrijk onderwerp. Financieel-economische criminaliteit is een groot maatschappelijk probleem. Het maakt de samenleving onveilig en het ondergraft het vertrouwen van de burger in de financiële sector.

Financiële instellingen zijn poortwachter en van hen wordt verwacht dat zij financieel-economische criminaliteit helpen voorkomen. Zij spelen dan ook een essentiële rol. Wij als toezichthouder van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) zien erop toe dat de procedures en de maatregelen die instellingen nemen voldoende zijn om betrokkenheid bij witwassen te voorkomen. De afgelopen jaren hebben verschillende typen financiële instellingen (handhavings)maatregelen opgelegd gekregen, in een aantal gevallen ook door het Openbaar Ministerie dat net als ons vond dat de Wwft onvoldoende werd nageleefd. Zo hadden instellingen onvoldoende beleid en onvoldoende maatregelen rondom de acceptatie van klanten, het afscheid nemen van klanten en transactiemonitoring. Met als gevolg dat instellingen (on)bewust een rol speelden bij het witwassen van geld. De maatschappelijke urgentie om actief financieel-economische criminaliteit, waaronder witwassen, te voorkomen én te bestrijden is en blijft dan ook groot.

De afgelopen jaren hebben verschillende financiële instellingen hun beleid en maatregelen rondom het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering aangescherpt. Zo is ook te lezen in het DNB-rapport ['Van herstel naar balans'](#). Er zijn echter ook nog steeds instellingen waarbij de weg naar herstel nog lang is. In dit artikel beschrijven we welke stappen sinds dit rapport gezet zijn en welke ontwikkelingen we de komende jaren verwachten.

Financiële instellingen hebben goede stappen gezet

Wij zien verschillende kansen voor financiële instellingen om hun poortwachtersrol verder te versterken. Wij zijn namelijk van mening dat zowel financiële instellingen als de toezichthouder effectiever kunnen zijn door het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering meer risicogebaseerd aan te pakken. In de kern komt het erop neer dat bij grotere risico's striktere maatregelen nodig zijn en bij kleinere risico's

kan worden volstaan met eenvoudigere maatregelen. Om risicogebaseerd te kunnen werken, is het natuurlijk essentieel dat instellingen en de toezichthouder het eens zijn over die risico's: de aard en de omvang van de witwasrisico's die voor de instelling relevant zijn.

Om beter zicht te krijgen op deze witwasrisico's zijn wij in gesprek gegaan met de sector. Als opvolging van het rapport 'Van herstel naar balans' hebben wij een serie rondetafelgesprekken georganiseerd over drie onderwerpen, om samen met belanghebbenden deze thema's nader in te vullen en waar mogelijk *guidance* op te stellen:

- Risicogebaseerde aanpak
- Innovatie
- *De-risking*

Naar aanleiding van deze rondetafels heeft de Nederlandse Vereniging van Banken in augustus 2023 enkele *Risk Based Industry Baselines* gepubliceerd, dit zijn standaarden die uitgangspunten bieden voor banken om hun poortwachtersrol proportioneel en risicogebaseerd in te vullen. Een relevant document, omdat het belang wordt onderstreven dat instellingen hun klanten écht moeten kennen om te besluiten waar 'meer nodig is, en minder kan'. Daarnaast zijn wij de Leidraad Wwft en Sanctiewet aan het herzien: de onderwerpen die bij de rondetafel aan de orde zijn gekomen verwerken we in dit document, dat de vorm van een *Q&A en Good Practice* krijgt. In oktober 2023 zijn we gestart met het consulteren van alle stakeholders over deze herziening.

Prioriteiten voor de komende jaren

Witwassen is een internationaal probleem en stopt niet bij landsgrenzen. Wij zijn dan ook blij met de plannen van de Europese Commissie om het toezicht op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering op Europees niveau te versterken. De voorstellen en de plannen die gemaakt worden behelzen een meer gecoördineerde en uniforme aanpak van het voorkomen en bestrijden van financieel-economische criminaliteit en het opzetten van een nieuwe Europese anti-witwasautoriteit, de Anti-Money Laundering Authority (AMLA). Wij vinden dat er winst te behalen is door het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering beter te coördineren op Europees niveau. Het toezicht op het voorkomen van financieel-economische criminaliteit is nu namelijk nationaal geregeld, waardoor onder meer het toezicht tussen landen erg

kan verschillen. Maarten Gelderman – divisiedirecteur Toezicht DNB zei in september 2021: ‘Het ene EU-land heeft een volwaardig orkest klaarstaan, terwijl andere landen blij zijn met een strijkkwartet. Daarom zal een nieuwe Europese anti-witwasautoriteit op korte termijn het dirigeerstokje in de hand nemen. Met andere woorden: Europees toezicht, van kakofonie naar symfonie.’



Het toezicht op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering wordt met enige regelmaat internationaal tegen het licht gehouden. In 2021/2022 is Nederland geëvalueerd door de Financial Action Task Force. Het Nederlandse beleid om witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan is daarbij onder de loep genomen. Sterke punten van de Nederlandse aanpak waren onder meer de mate van nationale en internationale samenwerking en coördinatie. In Nederland zijn verschillende samenwerkingsverbanden die gericht zijn op gezamenlijke bestrijding van witwassen. Een belangrijk samenwerkingsverband is bijvoorbeeld het Financieel Expertise Centrum. Wij zijn van mening dat de effectiviteit van de samenwerking nationaal en internationaal verder kan worden versterkt om daarmee witwassen effectiever aan te pakken. Zo denken wij dat de publiek-private samenwerking versterkt kan worden door betere coördinatie van de aanpak van financieel-economische criminaliteit. Bijvoorbeeld door op nationaal en internationaal niveau onderwerpen te prioriteren, om deze vervolgens gezamenlijk aan te pakken. Immers, met een focus op een aantal prioritaire onderwerpen wordt de effectiviteit van de publiek-private samenwerking

verder vergroot. Daarnaast is en blijft informatie-uitwisseling belangrijk voor zowel de publieke als private rol in het voorkomen en bestrijden van financieel-economische criminaliteit. Op deze manier kan iedereen zijn specifieke kennis en ervaring delen, zodat we gezamenlijk effectiever zijn.

Waar staan we over vijf jaar als het gaat om het voorkomen van witwassen

Ontwikkeling 1 - AMLA operationeel

Zoals hierboven al kort benoemd, heeft de Europese Commissie begin 2021 bekend-gemaakt met een pakket van maatregelen te komen om het Europese anti-witwasbeleid te harmoniseren. Inmiddels zijn de maatregelen bekend, het gaat om de volgende drie aanscherpingen: een rechtstreeks werkende anti-witwasverordening, een aangepaste zesde anti-witwasrichtlijn en de oprichting van de AMLA. Over vijf jaar verwachten wij dat het pakket van maatregelen van de Europese Commissie is geïmplementeerd én dat de AMLA operationeel is. Mogelijk komen één of meer Nederlandse instellingen direct onder het toezicht van AMLA te vallen. Dat heeft impact op de getroffen instellingen en op ons toezicht, net zoals het toezicht van de ECB dat heeft voor onze grootste banken. De ECB is destijds begonnen met het plaatsen van de grotere instellingen onder direct toezicht, het indirecte toezicht op de kleinere instellingen volgde. Het toezicht van AMLA zal naar verwachting grotendeels indirect zijn, vanaf de start van AMLA zal het toezicht daarom gericht moeten zijn op de harmonisatie van het toezicht op zowel de grotere als de kleinere instellingen.

Ontwikkeling 2 - Toegepaste technologie

Technologie kan het voorkomen en bestrijden van financieel-economische criminaliteit effectiever en efficiënter maken. De Nederlandse samenleving en economie zijn zelf ook in sterke mate gedigitaliseerd. Daarmee biedt zij een uitstekende digitale infrastructuur voor toepassing van technologie. Bijvoorbeeld om slimmer klantonderzoek en transactiemonitoring te doen, kunstmatige intelligentie in te zetten bij de risicoanalyse van klanten en gebruik te maken van digitale identificatie methodieken.

Een van de uitkomsten van het DNB-rapport 'Van herstel naar balans' is dat een bredere inzet van technologisch innovatieve oplossingen de aanpak van witwassen gericht kan maken. Bijvoorbeeld technische modellen en algoritmes inzetten om

transacties te monitoren, omdat je zo sneller en beter ongebruikelijke patronen kan detecteren. Om de innovatieve oplossingen te kunnen gebruiken, werken we bij DNB samen met belanghebbenden uit de sector aan uniforme documentatie voor modellen. We gaan daarbij vooral in op de afwegingen die gemaakt worden bij het ontwikkelen van een model. Daarnaast wordt ook met de sector gesproken over de randvoorwaarden bij de toepassing van algoritmen. Denk aan *governance* (de inbedding van modellen in de *governance* van instellingen (*risk*, *compliance* en *audit*)), *fairness* (tegengaan discriminatie, bescherming van privacy), uitlegbaarheid (de mogelijkheid van menselijke controle op keuzes van modellen) en documentatie (vastleggen, ook voor *auditability*).

Wij bieden instellingen graag de ruimte om digitale innovaties in het bestrijden van financieel-economische criminaliteit toe te passen, bijvoorbeeld op het gebied van klantonderzoek, transactiemonitoring en digitale identificatie. Over vijf jaar verwachten wij dat dergelijke technologieën door het merendeel van de financiële instellingen daadwerkelijk worden toegepast in het voorkomen van witwassen. Bijvoorbeeld dat kunstmatige intelligentie in de praktijk wordt toegepast om risico-inschattingen te verbeteren, en dat daarmee de effectiviteit en de efficiëntie van klantonderzoeken en transactiemonitoring is vergroot.

Ontwikkeling 3 - Sterke internationale samenwerking

Zoals hierboven beschreven is witwassen een internationaal probleem en zijn wij blij met de plannen van de Europese Commissie om het toezicht op Europees niveau te versterken. Want, hoewel de internationale invloed op het Nederlandse toezichtkader groot is en wij met veel internationale partners samenwerken, is het toezicht op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering nu nog een nationale aangelegenheid. Naast de gepresenteerde plannen van de Europese Commissie zien wij ruimte en meerwaarde voor verdere groei van het aantal instellingen dat onder direct Europees toezicht zouden kunnen komen. Ook zien wij er meerwaarde in om het type instellingen dat onder direct Europees toezicht zou kunnen komen te vallen, uit te breiden. Het uitbreiden van het aantal en het type instellingen draagt volgens ons bij aan een beter gecoördineerde en uniforme aanpak van het voorkomen van witwassen in Nederland en Europa. Daarnaast moet voorkomen worden dat het Europese toezicht tot grote instellingen beperkt wordt omdat dit zou kunnen leiden tot een waterbed-effect waarbij de criminele transacties zich verplaatsen naar financiële instellingen die buiten het Europese toezicht vallen.

Momenteel werken in Nederland verschillende banken samen door in samenhang hun transacties te monitoren op signalen van witwassen en terrorismefinanciering. Dit doen zij onder de naam Transactie Monitoring Nederland. Wij zijn geen onderdeel van het initiatief, maar vinden het wel een waardevol initiatief. De samenwerkende banken zijn hiermee in staat om verdachte transacties te detecteren en risico-inschattingen te verbeteren. Wij denken dat met inachtneming van adequate (privacy) waarborgen internationale samenwerking en gegevensuitwisseling een waardevolle uitbreiding kan zijn van dit Nederlandse initiatief. Internationale samenwerking kan de effectiviteit van de transactiemonitoring verder vergroten. Immers, de betalings-transacties van Nederlandse en internationale banken kunnen worden gemonitord op signalen die kunnen duiden op witwassen en terrorismefinanciering. Wij zouden het een mooie ontwikkeling vinden als over vijf jaar de (on)mogelijkheden onderzocht zijn van een Europese vorm van gezamenlijke transactiemonitoring. En mogelijk zelfs al de samenwerking met internationale banken is aangegaan.

6

De waarde van verdachte transacties in de toekomst

Financial Intelligence Unit-Nederland met medewerking van H. Verbeek-Kusters MA¹

¹ Hennie Verbeek-Kusters is het hoofd van FIU-Nederland, Commissioner van Finance Against Slavery and Trafficking (FAST) een initiatief van de UN University, voorzitter van de Raad van Advies van ICOV, Transitory Egmont Secure Web Representative, voorzitter van de Egmont Group van 2017-2019 en van 2020-2022, co-voorzitter van de stuurgroep voor de ontwikkeling van GoFINTEL, een IT programma van de VN in ontwikkeling.

Het is het jaar 2028. De wereld van financiële criminaliteit is complexer dan ooit, de technologische mogelijkheden met *Artificial Intelligence* (AI) lijken oneindig, crypto is booming. Ontwikkelingen waar helaas ook criminelen optimaal van profiteren. Wat moeten we nú doen om over vijf jaar dé witwaszaken aan te pakken die ertoe doen? Als Financial Intelligence Unit van Nederland (FIU-Nederland) nemen we u in dit artikel mee in onze visie op de toekomst van witwasbestrijding, gebaseerd op de recente ontwikkelingen, uitdagingen en kansen.

Financial intelligence is geen ei. Je kan het dicht bij je houden, er op gaan zitten, broeden, er gebeurt helemaal niks. *Financial intelligence* krijgt pas waarde als het gedeeld wordt met anderen. En daarin ligt de kracht en meerwaarde van de cruciale rol/unieke positie die de FIU-Nederland vervult.

Vrijwel alle criminaliteit is erop gericht om geld te vergaren. Om dat geld op ogenschijnlijk legale wijze te kunnen gebruiken, moet het eerst worden witgewassen. Daar zijn allerlei methodes voor. Methodes die de overheid niet zomaar kan zien. Daarom is in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) bepaald dat alle bedrijven en instellingen die het mogelijk wél kunnen zien, een plicht hebben om daar ook op te letten. Als die instellingen iets zien wat lijkt op witwassen, financiering van terrorisme of een andere vorm van criminaliteit, dan moeten ze dat bij de FIU melden. In Nederland zijn er zo'n 29 meldergroepen, van banken, notarissen, autohandelaren tot casino's, die ongebruikelijke transacties moeten melden.

‘Zonder de anderen zijn we niks waard’

De belangrijkste taak van ons als FIU is om die meldingen uit de private sector te analyseren en verdachte transacties en patronen te herkennen. Indien verdacht verklaard wordt deze informatie gedeeld met de relevante opsporings-, inlichtingen en veiligheidsdiensten. De FIU-Nederland is daarmee de buffer tussen de private en de publieke partijen. Maar zonder melders geen input en zonder opsporingsinstanties geen afnemers voor onze output. In de bufferfunctie die de FIU kenmerkt, zou je kunnen stellen dat we veroordeeld zijn tot samenwerking. Hennie Verbeek-Kusters: ‘Ik weet niet beter dan dat wij onze hand uitsteken naar de melders en naar de opvolging, omdat wij anders ook niks waard zijn.’

‘Je moet vooral weten wat je niet kunt’

Die samenwerking is niet altijd vanzelfsprekend geweest. Een decennium geleden was de aanpak van witwassen in Nederland anders dan vandaag de dag. Organisaties waren voornamelijk gefocust op het uitvoeren van hun eigen taken en verantwoordelijkheden, met weinig integratie tussen verschillende instellingen. Het Financieel Expertise Centrum (FEC) bestond al wel, maar iedereen was vooral bezig met het goed uitvoeren van de eigen taken. Dat was volgens het hoofd van de FIU-Nederland ook heel belangrijk: ‘Om te kunnen samenwerken moet je vooral weten wat je zelf wel en wat je niet kunt. Zodat je weet waarmee je elkaar aanvult.’ Het legde de basis voor de huidige samenwerking in de aanpak van witwassen.

‘We konden dit alleen maar samen doen’

Nu, tien jaar later, is er geen sprake meer van eilandjescultuur. Er is de afgelopen jaren zichtbaar meer aandacht gekomen voor het belang van de aanpak van witwassen en financiële criminaliteit. Er wordt veel meer samengewerkt, zowel nationaal als internationaal.

Die intensivering van de aanpak van witwassen is grotendeels te danken aan de evaluatierapporten van de Financial Action Task Force (FATF) en de Algemene Rekenkamer. De FATF voerde de afgelopen jaren de vierde evaluatieronde uit, waarbij de nadruk niet op de individuele prestaties lag, maar veel meer op de samenhang in de gehele witwasbestrijdingsketen. Deze evaluaties benadrukten het belang van samenwerking en coördinatie tussen alle betrokken partijen. Hennie Verbeek-Kusters: ‘Het feit was dat we tot elkaar veroordeeld waren. We konden dit alleen maar samen doen. Dat is een hele mooie opbrengst geweest van de evaluaties *an sich*, waardoor je over je eigen schaduw heen moest stappen, de ander ook het succes gunnen. Dat heeft heel veel goed gedaan. We werken nu veel meer samen dan we tien jaar geleden deden.’ Maar ook in de samenwerking en in het verder versterken van de keten kunnen nog stappen worden gezet en dat doen we ook. Zo is de FIU een van de grondleggers van het project Ketenversterking Verdachte Transacties. In nauwe samenwerking en afstemming met de FIOD, Anti Money Laundering Centre, Politie en het Functioneel Parket wordt gewerkt aan de nog effectievere overdracht van de VT’s en het inzichtelijk maken van gebruik van verdachte transacties door opsporingsdiensten. Om zo verder te kunnen werken aan goede feedback vanuit de opsporingsdiensten naar de FIU en naar de meldende instellingen.

Praktijkvoorbeeld van internationale samenwerking

Welk resultaat internationale samenwerking kan opleveren, en wat daarin de kracht van *financial intelligence* is, laat zich het beste illustreren aan de hand van een praktijkvoorbeeld. In dit geval een casus uit de tijd van de migratiecrisis. Als FIU-Nederland waren we ervan overtuigd dat er een financiële component aan de vluchtelingenstromen moest zitten, iemand moest hier geld aan verdienen. Om dat te onderzoeken sloegen een aantal Europese FIU's de handen ineen. Als we onze informatie bij elkaar brachten, wat zagen we dan? Dat leidde ertoe dat we in Nederland, onder ander dankzij politie-informatie, zicht kregen op een mensensmokkelaar die actief was rondom asielzoekerscentra. Het bleek dat de Grieken deze organisatie ook op het oog hadden en daar al op gingen ingrijpen. Hoewel deze man een uitkering ontving, had hij voor miljoenen euro's aan auto's gekocht die vaak naar Hongarije gingen. Een informatieverzoek aan Hongarije leerde dat het bedrijf van de man echter allang niet meer bestond. Uit de FIU-analyses bleek dat de auto's werden gekocht bij twee autohandelaren die regelmatig meldingen bij de FIU deden over *cash* betalingen.

Al deze informatie werd overgedragen aan de opsporing. Hun onderzoek bracht in kaart hoe er tassen met contant geld vanuit Duitsland naar Nederland kwamen, naar deze autohandelaren. Die hadden letterlijk een laatje met valse identiteitsbewijzen die ze gebruikten om de contante betalingen aan te koppelen. Ze deden vervolgens keurig melding bij de FIU van de contante aankoop, zoals ze volgens de Wwft verplicht zijn. Ondertussen kwamen er tassen met geld binnen, gingen de auto's er op trailers uit en er was sprake van een btw-carroussel. Later bleken er nog meer van soortgelijke bedrijven actief met dezelfde modus operandi. Daardoor zijn er een aantal forse witwassystemen, goed voor honderden miljoenen, onderuit gehaald.

De zaak kende nog een mooie bijvangst. Heel lang leefde het beeld dat contante betalingen een normale gang van zaken was in de autohandel. Naar aanleiding van deze zaak heeft de FIU met de banken en andere FEC-partners om tafel gezeten om die aanname te toetsen. Wat bleek? Slechts in vijf procent van de verkopen was sprake van contante betalingen. Aanleiding voor de banken om er nadrukkelijker naar te kijken, waardoor en nog een aantal van dit soort foute autohandelaren boven kwam drijven. Dat heeft geleid tot een hele andere benadering van cash betalingen in deze branche, een winstpunt voor preventie.

‘Er gaat te veel capaciteit naar de kerels en de kilo’s’

Hoewel de aanpak van witwassen zeker is geïntensiveerd het afgelopen decennium, geldt dat nog niet op alle fronten. ‘Als je ziet hoeveel opsporingscapaciteit er ook nog steeds naar ‘de kerels en de kilo’s’ gaat, dan is mijn constatering dat we qua capaciteit nog niet echt hebben gekozen voor witwassen’, aldus Hennie Verbeek-Kusters.

En tegelijkertijd moeten we ons als bewakers van de integriteit van het financiële stelsel ook realiseren dat dit fenomeen ook niet met opsporing alleen aangepakt kan worden. Het vraagt om een nieuwe aanpak om met de opsporing te gaan kijken hoe zij de hypothesen kunnen valideren die voortkomen uit onze analyses en deze als leidraad gebruiken bij het ontwikkelen van interventiestrategieën. Daarnaast zou het zinvol zijn om actief te zoeken naar alternatieve methoden voor overheidsinterventie, inclusief het overwegen van bestuurlijke maatregelen die bepaalde aspecten van het systeem onmogelijk maken, of op z’n minst frustreren. ‘Die kans benutten we nog onvoldoende’, aldus Hennie Verbeek-Kusters. ‘Dat vereist dat de opsporing daar ook echt voor kiest. En ik snap heel goed hoe lastig dat is. Want je zal maar de EncroChat-data tot je beschikking hebben en moeten besluiten dat even links te laten liggen om witwassen te gaan aanpakken. Dat zijn ook bijna onmogelijke keuzes. Maar: laten we ze in elk geval met elkaar bewust maken!’



‘Op dit moment is het een zwart gat’

Deze anti-witwasreis die we als partners afleggen, zal nooit leiden tot een honderd procent witwasvrij Nederland. Omdat witwassen per definitie grensoverschrijdend is. Het maakt gebruik van jurisdicties die er belang bij hebben om hun systemen ervoor te laten gebruiken. Er zullen dus altijd wegen blijven. Wij moeten van onze kant het fenomeen witwassen professioneler en steviger in beeld brengen en aanpakken. Hennie Verbeek-Kusters: ‘Tegelijkertijd moet er in de internationale politiek gewerkt blijven worden aan en samengewerkt met die jurisdicties. Wat op dit moment een zwart gat is.’

Er zijn meer verbeteringen nodig. Het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen is daar een voorbeeld van. Daarin wordt bijvoorbeeld geregeld dat Transactie Monitoring Nederland (TMNL) niet alleen op bedrijfsgegevens werkt, zoals nu het geval is, maar dat het ook toepasbaar wordt op natuurlijke en rechtspersonen. ‘Daarmee kunnen we veel meer samenhang onderkennen in de informatie die bij banken aanwezig is. Als we die horde kunnen nemen valt er veel winst te behalen’, aldus Hennie Verbeek-Kusters. ‘En AI, daar moeten we echt mee aan de slag in onze sector. Om zinvol met de enorme hoeveelheid data te kunnen werken, kunnen we niet zonder AI. Daar moeten we een heel goed ethisch kompas bij hanteren. Zodat het ook maatschappelijk geaccepteerd is en zodat het ook voldoet aan criteria waardoor er veilig mee gewerkt kan worden.’

‘We kunnen veel meer bereiken als banken meer met elkaar mogen delen’

Privacy versus veiligheid, dat is een heet hangijzer in onze sector. Er is een voortdurende spanning tussen het verzamelen van financiële gegevens voor witwasbestrijding en de bescherming van privacyrechten. Het is belangrijk om een evenwicht te vinden tussen effectieve bestrijding van witwassen en de bescherming van individuele privacy. Het is aan ons om voortdurend uit te leggen hoe het werkt en op welke manier de privacy bewaakt wordt. Dat er geen onnodige inbreuken worden gemaakt. Het is ook financiële informatie over en van slachtoffers, die wij als FIU krijgen. Dan hebben we het over arbeidsuitbuiting, seksuele uitbuiting, kinderporno. Belangrijke informatie voor het vinden en helpen van de slachtoffers moet ook gedeeld kunnen worden. De privacykwestie speelt ook rondom de uitbreiding van TMNL. Hennie Verbeek-Kusters: ‘We kunnen nog veel meer bereiken in de aanpak van witwassen als banken meer met elkaar zouden mogen delen dan nu het geval is. Op een veilige manier, omdat alles geëncrypt is. Als we met z’n allen vinden dat het wenselijk is, zullen we dan samen

eens kijken hoe we het op een veilige manier wel kunnen doen. Loop tenminste dat traject.

Het gaat om een vorm van criminaliteit die alle andere vormen van criminaliteit in stand houdt en de samenleving aantast.'

2028

Het is 2028. De Anti-money-laundering authority in Europa is een feit en de FIU's spelen daarin een belangrijke rol. Als FIU-Nederland hebben we tegen die tijd onze ict zodanig op orde dat we bruikbare netwerkanalyses van zeer complexe patronen kunnen leveren aan de relevante publieke partner op een manier die zo inzichtelijk is dat er snel een weloverwogen keuze gemaakt kan worden over de te volgen interventiestrategie. En we zijn ook in staat zijn om, met onze strategische analyses, nieuwe trends snel op te pikken. Ook is onze publiek-private kant verder uitgebreid. We begonnen met samenwerken met banken, maar de tijd was rijp om onze samenwerking uit te breiden naar andere meldingsplichtige instellingen. We nemen daarnaast deel aan een internationaal publiek-private samenwerkingsverband met collega FIU's en private instellingen uit andere landen.

De sleutel tot succes ligt in het delen van informatie en het gezamenlijk streven naar een financiële sector die bestand is tegen criminele infiltratie.

In 2028 zijn we zover dat elke verdachte transactie een effectieve landingsplek kent binnen een nationale of internationale opsporings-, veiligheids- of inlichtingendienst. We hebben een systeem ontwikkeld dat structureel in kaart brengt wat er met de verdachte transacties gebeurt. Waardoor we echt weten wat waardevol was en wat niet. Wat moeten wij als FIU-Nederland beter doen, hoe kunnen we de melders in positie brengen?

In 2028 werken de analisten van de banken ook met AI. Ze stellen zichzelf niet meer de vraag: waar doe ik dit eigenlijk voor? Hennie Verbeek-Kusters: 'Dat we ze dat echt kunnen vertellen. Dát is waar we naartoe willen.'

7

Witwasbestrijding: een operationele kijk op ontwikkelingen

drs. R. Bastiaan RA en drs. N. Boere¹

¹ Rob Bastiaan en Noortje Boere zijn beide werkzaam als AML-specialist bij het Anti Money Laundering Centre van de FIOD.

Het verleden

Criminaliteitsbestrijding is van oudsher gericht op het oplossen van gepleegde misdrijven die ter kennis kwamen van de overheid. Sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw is binnen het delict- en dadergericht opsporen meer aandacht voor de opbrengsten van de criminele activiteiten en de ontneming daarvan. Die aandacht resulteerde in 1993 tot invoering van belangrijke aanvullende ontnemingsmaatregelen. Dit leidde tot afzonderlijke strafrechtelijke financiële onderzoeken ter vaststelling en ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Ook binnen dit buitgericht opsporen is het onderliggende misdrijf het start- én richtpunt geweest van het strafrechtelijk onderzoek.

Met de invoering van de Wet melding ongebruikelijke transacties in 1993 nam de beschikbaarheid van relevante financiële gegevens voor opsporingsdiensten toe. In eerste instantie betrof het enkel gegevens afkomstig van banken, maar de wetgever volgde snel de interesse van de crimineel voor de bovenwereld door uitbreiding naar andere sectoren, zoals de crypto-exchanges. In die jaren werden de eerste stappen gezet op het terrein van het financieel rechercheren. Bankgegevens, fiscale gegevens en verdachte transacties werden gebruikt ten behoeve van de bewijsvoering in onderzoeken naar gronddelicten, het vaststellen van de omvang van het wederrechtelijk verkregen voordeel, het lokaliseren van vermogen en het afnemen daarvan. Indien wel zicht was op onverklaarbaar vermogen maar te weinig bewijs werd gevonden voor het gronddelict, stond het Openbaar Ministerie (OM) toch nog met lege handen. De Belastingdienst kon vaak nog wel het nodige doen door criminele winsten te belasten, maar dat was voor de strafrechtketen en vanuit criminaliteitsbestrijding gezien meer een pleister op de zere wond. Het gemis van een afzonderlijke strafbaarstelling voor witwassen werd in deze ontwikkeling steeds sterker gevoeld.

De strafbaarstelling van witwassen liet op zich wachten tot eind 2001, maar gaf direct een impuls aan de criminaliteitsbestrijding. Zonder bewijs te leveren voor een concreet gronddelict werd het mogelijk om (rechts)personen veroordeeld te krijgen voor het witwassen en het verbeurd laten verklaren van criminele vermogens. Niet

alleen de plegers van geldgenererende gronddelicten, maar ook profiterende partners en faciliterende derden konden worden aangepakt. In 2015 en 2017 heeft de wetgever enkele aanpassingen en aanvullingen doorgevoerd. Zo werd de strafbaarstelling van het witwassen in beroep of bedrijf ingevoerd en is de kwalificatie-uitsluitingsgrond gerepareerd, waardoor het voorhanden hebben van een ‘voorwerp direct uit eigen misdrijf afkomstig’ alsnog strafbaar werd.

De uitvoeringspraktijk omarmde steeds meer het zes-stappenplan waarbij het uitsluiten van een legale bron van herkomst centraal stond. Dat bij een gerechtvaardigd vermoeden van witwassen van de verdachte een verklaring mag worden verlangd en dat het nalaten van het geven van zo'n verklaring consequenties heeft, leidt nog immer tot verweer in de rechtszaal. Niet onvermeld mag blijven de strafrechtelijke aandacht voor het niet-naleven van verplichtingen op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft). Deze aandacht heeft zich door de jaren heen bewezen als een effectief onderdeel van de witwasbestrijding.

Naast deze elementen lopen er ontwikkelingen op het gebied van overheidsbrede aandacht voor ondermijnende criminaliteit en samenwerking tussen partijen. De aandacht voor samenwerking komt naar voren in onder meer de oprichting van het Financieel Expertise Centrum (thema: integriteit financiële sector; 1999) (hierna: FEC), Bureau Bibob (thema: bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur; 2003), de Regionale Informatie en Expertise Centra (thema: georganiseerde criminaliteit; 2007) en ja, ook het Anti Money Laundering Centre (witwasbestrijding; 2013) (hierna: AMLC). Een andere ontwikkeling die werd ingezet ziet op de publiek private samenwerkingsverbanden, nationaal (onder andere via het FEC) en internationaal (J5², EFIPPP³). De laatste loot aan de stam is de privaat-private samenwerking met als voorbeeld Transactie Monitoring Nederland (2020), een bancaire samenwerkingsverband gericht op het gezamenlijk analyseren van banktransacties.

² J5 staat voor Joint Chiefs of Global Tax Enforcement en is een nauwe samenwerking tegen wereldwijde fiscale en financiële criminaliteit tussen de Verenigde Staten, Australië, Verenigd Koninkrijk, Canada en Nederland.

³ EFIPPP staat voor Europol Financial Intelligence Public Private Partnership. Hierin wordt samengewerkt tussen FIU's, financiële instellingen en opsporingsinstanties uit Europese landen, maar ook het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Heden

Ook in het heden is het denken over witwassen aan maatschappelijke bewegingen onderhevig. Zo zien we een veranderende moraal van 'strafbaar' naar 'ethisch niet wenselijk'. Te denken valt aan het veranderd daglicht waar financiële instellingen en dienstverleners in staan. Opsporingsonderzoeken als 'Houston'⁴ en 'Guardian'⁵, maar ook de verschillende *leaks* en andere initiatieven van onderzoeksjournalisten waarin complexe verhullende constructies blootgelegd worden, zijn daar voorbeelden van. Ook de (trust)dienstverlening aan oligarchen past in die lijn. Een ander voorbeeld ziet op het gebied van *Environmental, Social & Governance*-verplichtingen en witwassen. Met de komst van de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* worden (grote) ondernemingen verplicht om de negatieve effecten op mensenrechten en milieu die verband houden met de activiteiten van hun (dochter)ondernemingen binnen de waardeketen te identificeren en aan te pakken. Denk bijvoorbeeld binnen de productieketen van kleding aan kinderarbeid, dwangarbeid en het onbeschermd werken met gevaarlijke stoffen of het illegaal afvoeren daarvan. Het schenden van die verplichtingen zal tot gevolg hebben dat een opsporingsdienst, zoals de FIOD, ook op dit terrein het witwasinstrument kan gaan inzetten.



⁴ <https://www.om.nl/documenten/publicaties/fp-hoge-transacties/feitenrelaas/map/feitenrelaas-Ing>

⁵ <https://www.om.nl/documenten/publicaties/fp-hoge-transacties/feitenrelaas/map/guardian-feitenrelaas-en-beoordeling-door-het-om>

Ondanks een ruime werking van de witwasbepalingen zijn er voor opsporing en vervolging heden ten dage ook uitdagingen te noemen. Deze hangen vooral samen met de internationalisering van het witwassen en de methoden die criminelen tot hun beschikking hebben of diensten die hen worden aangeboden, zoals ondergronds bankieren en het gebruik van rechtspersonen. Zeker geen nieuwe fenomenen, maar de grootschaligheid van het gebruik, de professionaliteit van de dienstverlening, de ernst van de criminaliteit achter de geldstromen en het ondermijnende karakter van dit alles tezamen onderstreept de noodzaak van een effectieve aanpak. De aanpak van ondergronds bankieren (onderwereld) ligt primair bij de Politie en die van de internationale geldstromen via buitenlandse rechtspersonen (bovenwereld) primair bij de FIOD.

Misbruik van rechtspersonen voor witwassen heeft een belangrijke vlucht genomen. Rechtspersonen zijn goedkoop, zijn internationaal voorhanden en te besturen, maken het verhullen van de bron van herkomst van vermogen en het afschermen van de uiteindelijk belanghebbende tot dat vermogen mogelijk, zijn flexibel in aard, omvang, vestiging en in het vormgeven van transacties. De diverse *leaks* en *laundromats* hebben laten zien dat geldstromen met een onbekende, een dubieuze of concreet criminele herkomst, op kleine tot zeer grote schaal via rechtspersonen worden verplaatst. Banken (nationaal en internationaal) die tekortschoten in hun rol van poortwachter en dienstverleners die rechtspersonen oprichtten en het formele bestuur voerden, droegen er zorg voor dat miljarden werden verplaatst en witgewassen. De grootschaligheid en het internationale karakter is reeds een grote uitdaging voor opsporingsdiensten die in eigen land afhankelijk zijn van een grote mate van *compliance* en transparantie van ondernemingen en haar burgers. Naast de omvang is ook de aard van de materie een uitdaging. De rechtspersonen, vaak niets meer dan een juridische huls met een bankrekening, verrichten vele (onderlinge) transacties afgedekt door facturen met algemene omschrijvingen, overeenkomsten en contracten. Dit maakt dat deze rechtspersonen feitelijk fungeren als ‘financiële mixers’. Doel van een financiële mixer is het verplaatsen en het verhullen van criminele geldstromen zodanig dat gelden niet te volgen zijn naar herkomst of, geredeneerd vanuit een concreet gepleegd delict, naar bestemming. Kenmerkend voor het verplaatsen van crimineel geld is dat deze niet door legitieme en zakelijke beweegredenen worden geïnitieerd, maar worden bedacht en samengesteld met een ander doel. Op dit moment leiden dit soort constatering van verhullen en verbergen, indicaties van een zekere mate

van gekunsteldheid en afwezigheid van enige economische rationaliteit, wel tot een verdenking van witwassen, maar dragen ze (nog) te beperkt bij aan de bewijsovereenkomst.

Op het moment dat een concrete transactie ons land raakt en er een verdenking kan worden geformuleerd, is de zoektocht naar de bron van herkomst door de gehanteerde handelwijze verworden tot een schier onmogelijke opgave. Het volgen van de geldstroom van land tot land is tijdrovend, is niet altijd een op een te volgen en loopt niet zelden stuk op niet-coöperatieve jurisdicties. De (perceptie van) afwezigheid van voldoende nationaal onderzoeks- en afpakbelang bij het doorstromen van gelden en het tijdsbeslag voor het verifiëren van verklaringen en het weerleggen van documentatie komt daar nog eens bij. Kort gezegd, een dergelijk onderzoek is niet kansrijk en als je toch keuzes moet maken...

Wettelijke aanpassingen

Dan rijst de vraag wat er voor nodig is om tot een effectievere aanpak te komen. Is dit gelegen in meer internationale politieke samenwerking, meer *de-risking* door banken en trustkantoren, meer meldingen, of heeft de wetgever voor deze problematiek onvoldoende oog gehad? Om ons te beperken tot dat laatste, de wetgever heeft hier zeker wel oog voor gehad. In de Memorie van Toelichting bij de strafbaarstelling van witwassen werd destijds aandacht geschonken aan aspecten van verhullen, aan het werken met dekmantelorganisaties veelal gevestigd in het buitenland, het rondpompen van geld door veelvuldige overschrijvingen, aan achterliggende documentatie van transacties en opmerkingen over het ontbreken van een redelijk bedrijfseconomisch doel van transacties. Bewustheid was er zeker wel, maar misschien is er met de wetenschap van nu toch te weinig grondslag in de witwasbepalingen terecht gekomen.

De wet vereist niet dat tot het gronddelict gerechercheerd moet worden en bovendien wordt het 'verhullen van de werkelijke aard' expliciet genoemd. Toch heeft het verhullende aspect van een (samenstel van) transactie(s) onvoldoende werking op het bestanddeel 'uit enig misdrijf afkomstig' om effectief te zijn. De verdachte, een uiteindelijk belanghebbende, een bestuurder of de rechtspersoon zelf, komt met de facturen, de overeenkomsten en de contracten ter legitimatie van het handelen met (ogenschijnlijke) derden. Het OM en de opsporing zullen dan onderzoek moeten doen en wel totdat deze verklaringen en documentatie niet meer voldoen aan de criteria die aan een verklaring worden gesteld óf dat relevante criminele aspecten naar voren

komen. En, zoals eerder opgemerkt, dat brengt in de praktijk allerlei moeilijkheden en soms zelfs onhaalbaarheden met zich mee. De effectiviteit van de strafrechtelijke aanpak is op dit punt (te) beperkt. In het licht van de geschetste ontwikkelingen zou een aanvulling op de huidige witwasbepalingen met een *verhullingsdelict* de opsporingspraktijk helpen. Deze aanvulling zou dan bij feitelijke constatering van een of meerdere elementen van verhulling moeten kunnen leiden tot het vullen van het bestanddeel 'uit enig misdrijf afkomstig'. Naast het eisen van een verklaring over de herkomst van de gelden, mag in die gevallen een verklaring worden verlangd omtrent de (afwezigheid van) economische rationaliteit van het handelen.

Waar in de Memorie van Toelichting geen aandacht voor was, is de uitvoering van internationale opsporingsonderzoeken. Voor dergelijke onderzoeken zijn opsporing en OM afhankelijk van internationale afspraken of welwillendheid van landen, de capaciteit die voor uitvoering van rechtshulp beschikbaar is en van de voortvarendheid van het oppakken van verzoeken. Een bijna vast onderdeel in de internationale bewijsgaring (en met de meeste bewijswaarde) ziet op het verkrijgen van buitenlandse bankgegevens om een geldspoor te kunnen volgen. Bewijs halen uit het buitenland vereist geduld en bij internationale witwasconstructies nog wat meer geduld, omdat vaak veelvuldig en waarschijnlijk opvolgende rechtshulpverzoeken nodig zijn om geldstromen over de wereld te kunnen volgen. Op dit moment zijn de veelal lange doorlooptijden die gepaard gaan met de uitvoering van rechtshulpverzoeken een vertragende factor. Binnen de EU zou de mogelijkheid onderzocht kunnen worden om de bevoegdheden van het OM uit te breiden door rechtstreeks Europese vorderingen bij buitenlandse banken te laten insturen. Dit zal het zicht krijgen op de geldstromen in de EU aanzienlijk bespoedigen en kan tevens een impuls geven aan het aanleggen van een centraal bankenregister in nog meer EU-landen om een en ander te faciliteren. Door het inzetten op bestaande internationale samenwerking met verschillende partners en deze verder uit te breiden én gebruik te maken van liaisons in de landen buiten Europa, komt het verkorten van de termijnen van de uitgaande rechtshulpverzoeken hopelijk ook daar in een versnelling.

Intelligence

Een nog niet besproken en vaak onderbelicht onderdeel van de strafrechtelijke handhaving is de voorkant van de opsporing, de *intelligence* fase. In deze fase heeft ook het AMLC een taak bij het zien, het duiden en opwerken van witwastransacties

tot een strafzaak voor zover concreetheid en relevantie daartoe aanleiding geven. Daarvoor zijn concrete gegevens, feiten en omstandigheden nodig. *Intelligence* is daarbij de brandstof om te komen tot opsporing. Er zijn meerdere *intelligence* bronnen te noemen, een belangrijke daarvan is die van de verdachte transacties. De afgelopen jaren is er meer (strafrechtelijke) aandacht geweest voor de naleving van de Wwft en de rol van de poortwachter. De vraag die steeds luider wordt van de zijde van Financial Action Task Force en poortwachters is wat er nu precies met de ongebruikelijke transacties gebeurt die met steeds meer inspanning door instellingen worden gemeld en waarvan een deel door de Financial Intelligence Unit (FIU) wordt verstrekt aan opsporingsdiensten als verdachte transactie.⁶

Een belangrijk deel van de verdachte transacties heeft een link met een strafrechtelijk onderzoek. Voor een deel is deze informatie aanleiding geweest voor een start van een strafrechtelijk onderzoek, maar vaak is het zo dat deze informatie aan een reeds lopend onderzoek wordt toegevoegd. Het gebeurt namelijk met grote regelmaat dat een strafrechtelijk onderzoek aanleiding is voor een instelling om tot een (na) melding over te gaan, bijvoorbeeld door media-aandacht of door een ontvangen vordering. Dit is niet zonder enig nut, zeker niet indien instellingen hier toegevoegde waarde weten te realiseren door eerst een bredere analyse uit te voeren. Op de verdachte transacties worden door het AMLC analyses uitgevoerd met een thema, fenomeen, regio of meldersgroep als invalshoek. Daar kunnen transacties uitspringen die relevant en kansrijk worden geacht voor een strafrechtelijk vervolg. De disclaimer in dit proces is wel dat een verdachte transactie geen start opsporingsonderzoek betekent. Een transactie die verdacht wordt verklaard door FIU-Nederland staat absoluut niet gelijk aan een verdenking van een misdrijf waarbij sprake is van een verdachte. Daar is vaak (veel) meer voor nodig, bijvoorbeeld verklaringen van betrokkenen, meer achtergrond over de klant, meer context et cetera. Aandacht voor de kwaliteit van een melding is dan misschien wel belangrijker dan de kwantiteit. Liever 10.000 doorwrochte meldingen dan 1 miljoen risico-uitingen. De omschrijving die een melder meegeeft aan de transactie, is voor ons vaak van grote waarde.

⁶ Overigens spreekt de Wwft niet over 'verdachte transacties', maar over gegevens die van belang kunnen zijn voor het voorkomen en opsporen van misdrijven.

Een uitdaging in het traject om te komen van een verdachte transactie tot een verdenking, is dat opsporingsdiensten op dat moment geen strafvorderlijke bevoegdheden kunnen inzetten. Zonder mogelijkheden om aanvullingen te verkrijgen van (andere) instellingen zal men het moeten doen met de beschikbare en benaderbare *intelligence*bronnen. FIU-Nederland kent de mogelijkheid om van instellingen gegevens en inlichtingen te vragen die relevant zijn voor het analyseren van ongebruikelijke transacties (artikel 17 Wwft). En dergelijke mogelijkheid ontbreekt in de *intelligence*fase bij opsporingsdiensten. Vanuit opsporingsoogpunt is het dan ook wenselijk dat aan alle transacties zoveel mogelijk gegevens worden toegevoegd vanuit (meerdere) instellingen voordat een transactie verdacht wordt verklaard. Praktisch gezien is dit niet mogelijk. Om van een verdachte transactie te komen tot een verdenking van witwassen is een soortgelijke bevoegdheid als die van FIU-Nederland voor opsporingsdiensten welkom. Bijvoorbeeld door een vorderingsbevoegdheid aan opsporingsdiensten toe te kennen in die gevallen waar een verdachte transactie nog niet tot een verdenking maar wel tot een *aanwijzing* van witwassen leidt, een bevoegdheid die ook in artikel 19 van de Wet op de economische delicten staat opgenomen.

Naast het feit dat verdachte transacties in strafrechtelijke onderzoeken worden betrokken, worden ze binnen het AMLC gebruikt voor fenomeenanalyses en het monitoren van aandachtsgebieden. De resultaten van de fenomeenanalyses hebben niet zelden als doel om de poortwachter te ondersteunen in haar taak. Zaken die opvallen vanuit de monitoring worden onderzocht.

Tot slot mag niet onvermeld blijven dat het strafrecht het '*ultimum remedium*' is en blijft: het laatste redmiddel om in te grijpen bij gedrag dat wij als samenleving niet tolereren. Een duur en tijdrovend middel dat een flinke inbreuk maakt op het leven van mensen en om die reden ook een hoge drempel kent. In het ideale scenario wordt de crimineel dan ook bij de poort van het financiële stelsel geweerd, één van de belangrijkste redenen dat de wetgever *Know Your Customer* procedures vereist in sectoren die kwetsbaar zijn voor het witwassen van criminele gelden. Dit laat onverlet dat er zeer veel transacties worden gemeld en dat FIU-Nederland en de opsporingsdiensten hier dankbaar gebruik van maken.

Nabije toekomst

We zijn in deze bijdrage kritisch geweest. Er zijn al veel stappen gezet maar na tien

jaar is het goed om ook kritisch te zijn omdat dit op termijn de meeste vooruitgang oplevert. Uitdagingen en oplossingsrichtingen benoemen is het begin van een proces om deze het hoofd te bieden en de kansen te zien om samen verder te komen. De geschetste ontwikkelingen geven ons de overtuiging dat dit nodig is.

De dreiging van criminele geldstromen voor onze financiële sector blijft onverminderd groot. Dit betekent dat ook in de toekomst publieke en private partijen hun uiterste best moeten doen om die dreiging het hoofd te bieden door adequaat samen te werken. Een blijvende opdracht. Een constatering is ook dat publieke en private partners elkaar veel beter weten te vinden dan tien jaar geleden. Er is aanzienlijk geïnvesteerd in kennis, in data, in samenwerking, nationaal en internationaal, in menskracht en in expertise en niet in de laatste plaats door poortwachters. Er is meer zicht gekomen op de onderwereld door in te breken op hun communicatie. Er is focus om criminele machtsstructuren stuk voor stuk en volledig af te breken. Dit alles gaat ons helpen om meer zicht te krijgen op criminele geldstromen in de bovenwereld en personen die hun daarbij van dienst zijn.

De FIOD richt op korte termijn het *intelligence*- en opsporingsproces landelijk in om snel en effectief de juiste keuzes te kunnen maken en de juiste onderzoeken op te kunnen pakken. Onderzoeken die door hun civiele, bestuurlijke of strafrechtelijke aanpak impact en effect hebben. De herijkte inrichting is ook bedoeld om vroeg in het opsporingsproces met onze ketenpartners concrete en onderbouwde keuzes te kunnen maken. Keuzes die tot doel hebben dat we onze opsporingscapaciteit optimaal benutten en inzetten op die zaken die daadwerkelijk tot (strafrechtelijke of buitengerechtelijke) afdoeningen leiden met aantoonbaar effect en impact. Het AMLC zal daar voor de witwasbestrijding een belangrijke bijdrage aan blijven leveren. Dit kunnen we niet zonder onze publieke én private partners. Blijf in gesprek met ons en kom tot samenwerking. Deel nieuwe inzichten en ontwikkelingen, want een opsporingsdienst staat op afstand. We willen en moeten echter korter op de bal spelen, zodat wij onze én de inspanningen van meldende instellingen te gelde kunnen maken. Wij blijven actief om de kennis die we opdoen vanuit de analyses en de onderzoeken terug te brengen naar de verschillende partners, zowel publiek als privaats, om samen een goede witwasbestrijding neer te zetten.

Op naar de toekomst, wij hebben er zin in!



Het perspectief van de Politie op de witwasbestrijding in Nederland

Bijdrage van NXT.Financieel Opsporen (NXT.Fino)¹

¹ Als onderdeel van de Landelijke Eenheid, maakt NXT.Fino deel uit van het Netwerk van Expertiseteams NXT. NXT.Fino houdt zich onder andere bezig met de bestrijding van witwassen vanuit het credo van het NXT: Versterkt, Verbindt, Vernieuwt. NXT.Fino werkt ten behoeve van de hele Nederlandse Politie en is opgericht om te voldoen aan de groeiende en noodzakelijke behoefte aan hoogwaardige beleidsadvisering, kennisontwikkeling/borging en expertiseondersteuning door inzet van bijvoorbeeld Forensisch Accountants. NXT verbindt de kennis in de operationele eenheden, versterkt waar nodig. Het werkkterrein van de financiële opsporing vraagt om doorlopende vernieuwing. Daarmee zijn de 3 V's ingevuld.

Wat is de rol en de plek van de Nederlandse Politie in het anti-witwassersysteem in Nederland?

Politie Nederland speelt een belangrijke rol in de bestrijding van witwassen. Van de Landelijke Recherche tot de basisteams in de regionale eenheden wordt, op verschillende wijze, een bijdrage geleverd aan de bestrijding van dit ondermijnende misdrijf. De Politie kan witwassen als zelfstandig delict aanpakken, maar ook gekoppeld aan de criminele geldstromen die worden verdiend met onder andere drugscriminaliteit, fraude, mensenhandel, cybercrime en milieu-criminaliteit. Witwassen is nauw verbonden aan een scala van strafbare feiten waarvoor Politie Nederland aan de lat staat.

Bij witwassen kun je denken aan professionele organisaties die witwassen als *crime as a service* leveren aan criminele samenwerkingsverbanden, maar ook aan het patsertje die van zijn criminele opbrengsten uit straathandel in drugs een dure scooter weet aan te schaffen. Het project 'Confisq' van de Politie eenheid Rotterdam is hier een goed voorbeeld van. De witwasonderzoeken binnen de Nationale Politie vinden dan ook in deze gehele range plaats. Van eenvoudig tot zeer complex.

Het woord eenvoudig is overigens wel risicovol. Valkuil bij witwasonderzoeken is namelijk dat vaak gedacht wordt dat het een eenvoudig uit te voeren onderzoek is omdat het brondelict niet onderzocht hoeft te worden. Dat is een misvatting! In principe is vrijwel elk witwasonderzoek een lastige en vaak tijdrovende klus. Omdat in veel witwasonderzoeken een internationale component meespeelt kan een dergelijk onderzoek ook lang duren.

Welke verbeteringen zijn er de afgelopen jaren tot stand gekomen?

Artikel 420bis van het Wetboek van Strafrecht (WvSr) kent vele verschijningsvormen; eigenlijk kun je stellen dat bijna elke handeling met een voorwerp (vaak geld) dat van misdrijf afkomstig is onder de strafbaarstelling valt. Artikel 420bis WvSr is in 2001 ingevoerd en wordt ondertussen in veel onderzoeken toegepast. Een belangrijke ontwikkeling was het feit dat het brondelict niet hoefde te worden geïdentificeerd. Het inmiddels goed ingeburgerde 'zes-stappenarrest', waarbij het brondelict niet

onderzocht wordt, heeft de toepassing van artikel 420bis WvSr een *boost* gegeven. Het zes-stappenarrest start bij een voorwerp waarvan het vermoeden is dat dit de herkomst in de criminaliteit heeft, bijvoorbeeld de auto die niet past bij het inkomen van de bestuurder. Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde ‘patseraanpak’. Een effectieve methode om de status van de crimineel te doorbreken en daarmee de aanzuigende werking te voorkomen. Met de invoering van eenvoudig witwassen in het Wetboek van Strafrecht (het witwassen van de opbrengst van eigen misdrijf) wordt de aanpak van patsters vereenvoudigd.



Encrypted data sets (voorbeelden daarvan zijn Ennetcom, EncroChat, Sky, Exclu) die de afgelopen jaren door ingrijpen van de Politie beschikbaar kwamen, hebben veel zicht gegeven op onder andere de gebruikte witwasmethodes binnen professionele criminele organisaties. De wijze waarop dit gebeurd is, was vernieuwend. Met de kennis over de veranderende werkwijzen van de criminaliteit moet de opsporing wel mee veranderen, maar uiteraard binnen de grenzen van de wet. Zoals Andy Kraag (sectorhoofd Landelijke Recherche) het mooi samenvat: ‘Eerst zochten we bewijs bij de zaak, nu de zaak bij het bewijs’. Met deze informatie konden goede onderzoeken ingesteld worden waarbij de criminele verdienmodellen hard geraakt werden. Met de *encrypted data* konden we hypothesen die we als opsporing hadden, bijvoorbeeld over ondergronds bankieren, staven aan de praktijk. Dit is een belangrijke ontwikkeling geweest, waarmee we een nieuwe weg ingeslagen zijn!

Het gedegen uitvoeren van complexe witwasonderzoeken kan inzicht geven in de witwasconstructies, in de wijzen waarop criminele structuren zijn ingericht. Met deze wetenschap kan de meest effectieve interventiestrategie gekozen worden. Niet opsporing alleen, maar in samenwerking met publieke en private partners kan het criminele bedrijfsmodel in veel gevallen heel effectief verstoren. Samenwerking met de publieke partners, bijvoorbeeld binnen het Financieel Expertise Centrum, kan een toezicht-houder zoals de Autoriteit Financiële Markten of De Nederlandsche Bank in positie brengen waardoor een vergunning niet wordt verstrekt of zelfs wordt ingetrokken. Dit kan binnen een witwasproces zeer verstorend werken. Ook de samenwerking met private partners, bijvoorbeeld de banken, werpt haar vruchten af.² Voorbeeld hiervan is het delen van kennis over modi operandi vanuit de opsporingsonderzoeken. Dit helpt de bank om een betere transactiemonitoring uit te kunnen voeren. We noemen dit de leerloop waarbij niet het doel is om meer, maar om betere ongebruikelijke transacties gemeld te krijgen die uiteindelijk tot betere verdachte transacties (VT's) leiden. Ook zien we binnen Regionale Informatie- en Expertise Centra bestuurlijke interventies zoals het inzetten van bestuurlijke bevoegdheden bij legale ondernemingen die faciliterend zijn aan criminele organisaties. Het sluiten van een kantoor van een financiële *facilitator* draagt bij aan de verstoring van het criminele bedrijfsmodel.

De laatste jaren zet de Politie steeds vaker in op *financial intelligence* bij de bestrijding van criminaliteit. De hoeveelheid beschikbare data is enorm. *Artificial Intelligence* (AI) wordt ook door criminelen ingezet, bijvoorbeeld door met inzet van AI 'perfecte' berichten te verspreiden in gedigitaliseerde fraude. Dit vraagt bij de opsporing om een slimmere manier van onderzoek en analyse. Hier worden grote stappen in gemaakt, zowel op het niveau van *High Tech Crime* als op het niveau van de algemene opsporing. De hoeveelheid data die, binnen de kaders van de wet, beschikbaar is om zicht te krijgen op het criminele verdienmodel is enorm. Politiedata, denk aan de *encrypted datasets*, is daarvan een waardevol gedeelte. Daarnaast is in de *social media* veel informatie voorhanden die, gecombineerd met opsporingsinformatie, van grote betekenis kan zijn. *Open Source Intelligence* (OSINT) is niet meer weg te denken in de opsporing anno 2023. Dit vraagt om een andere manier van rechercheren die snelle ontwikkelingen doormaakt, zeker met de snel ontwikkelende mogelijkheden van AI.

² Denk hier bijvoorbeeld aan de publiek-private samenwerking Europol Financial Intelligence Public Private Partnership (EFIPPP).

AI is een punt van grote zorg als het gaat om de bestrijding van criminaliteit, dus ook van witwassen, omdat met de inzet van AI de voorsprong van de crimineel op de opsporing vergroot wordt. We zien de afgelopen jaren ook een verschuiving van traditionele criminaliteit zoals inbraak naar gedigitaliseerde criminaliteit. Dit brengt ook een ander soort dader met zich mee. Vervolgens vraagt dit ook om een andere benadering van het probleem vanuit de Politie. Een van de projecten binnen de Politie is 'Centurion' dat zich richt op gedigitaliseerde criminaliteit zoals aan- en verkoopfraude, 'Vriend in nood'-fraude en helpdeskfraude. Als je kijkt naar het bedrijfsmodel van deze vorm van criminaliteit is de rol van de geldezel (katvanger) van cruciaal belang. Hier start de benadeling van het slachtoffer én het witwasproces. Met een traditionele benadering van dit probleem wordt alle aandacht op de katvanger gericht, terwijl dit vaak (niet altijd) een kwetsbare jongere is die de consequenties niet goed doorzien heeft. Met de inzet van *financial intelligence* proberen we nu zicht te krijgen op de aanstuurder/opdrachtgever. Het besef dat publiekprivatesamenwerking een belangrijke bijdrage aan de oplossing van het probleem kan leveren, is ondertussen goed tussen de oren van de Politie gekomen.

Als de crimineel gebruikt maakt van de reguliere systemen op gebied van financiën, handel en infrastructuur en daarvoor faciliteerders uit de bovenwereld inzet, hetgeen steeds vaker voorkomt, vergt dat scherpste en vasthoudendheid van de opsporing. Je zou kunnen zeggen dat er sprake is van *hidden in plain sight*. *Trade based money laundering* (TBML) is een voorbeeld hiervan. In de afgelopen jaren zijn mooie successen geboekt met TBML in de internationale autohandel en handel in aardappelen en uien. Veel van dit soort onderzoeken starten met VT's, doorgemeld door de Financial Intelligence Unit (FIU). De waarde van goede VT's wordt steeds beter onderkend, zeker als deze informatie verrijkt wordt met andere bronnen en kennis over de markten. VT's zijn een zeer waardevolle bron van financiële informatie voor de bestrijding van witwassen.

De Politie, FIOD, Openbaar Ministerie en FIU hebben in 2022 de handen ineengeslagen om in het project Ketenversterking Verdachte Transacties gezamenlijk de VT-keten effectiever en efficiënter in te richten. De afgelopen jaren is in samenwerking met het Anti Money Laundering Centre vanuit de Politie hard gewerkt aan de ontwikkeling van Financial Crime Analyses (FCA). De FCA is een *intelligence club* die zich bezighoudt met het vanuit verschillen de informatiebronnen verrijken van VT's op specifiek gekozen

thema's, nieuwe ontwikkelingen en het maken van fenomeengerichte analyses. In samenwerking met de bancaire sector en de FIU is de FCA in staat kansrijke VT's door te geleiden naar de opsporing en een bijdrage te leveren aan de *intelligence* positie van de partners als onderdeel van de witwasbestrijding.

De aanpak van criminele geldstromen richt zich op witwassen, maar dan gezien vanuit het criminele bedrijfsproces, dus niet alleen op de gerealiseerde opbrengsten. Ook investeringen en indirecte kosten maken hiervan deel uit. Door het criminele bedrijfsproces bloot te leggen, kan beter gekozen worden welke interventies ingezet kunnen worden om dit bedrijfsproces te verstoren. Vrijwel elke handeling binnen dit criminele bedrijfsmodel heeft een relatie met geld dat van misdrijf afkomstig is, en valt daarmee onder de strafbaarstelling van witwassen. Door gebruik te maken van het *Financial Crime Script* wordt inzicht in de criminele geldstromen verkregen. Hierbij wordt aan elke actie (bijvoorbeeld het uithalen bij import van cocaïne via de haven) het prijskaartje gehangen. Bij dit prijskaartje wordt aangegeven hoeveel, op welke wijze en door wie er betaald is. Om het *crime script* overzichtelijk te houden, wordt in het geval van witwassen -*crime as a service*- een kruisverwijzing gemaakt naar het *Financial Crime Script* wat daarvoor is opgesteld. Dan hebben we nog het probleem van de consument aan het eind van het criminele bedrijfsproces. Met het uitlopen van de criminele geldstromen, bijvoorbeeld bij cocaïnehandel, kom je uiteindelijk bij de burger uit die met de aankoop van een lijntje coke zorgt voor de criminele omzet, waarbij legaal geld verdwijnt in het criminele circuit. Dit geldt overigens ook voor andere vormen van criminaliteit; illegaal vuurwerk, milieudelicten... In Rotterdam is onlangs een campagne gestart tegen drugsgeweld waarbij de consument met de neus op de feiten gedrukt wordt. Posters met 'Jouw lijntje, zijn liquidatie' hangen in de publieke ruimte. De meningen over of deze vorm van communicatie het meest effectief is lopen uiteen, maar de discussie wordt gevoerd.

Waar maakt u zich zorgen om en welke oplossingen ziet u?

Een wezenlijk risico voor de bestrijding van witwassen is de ontwikkeling van zogenaamde *fintech* bedrijven. Europese regelgeving -*Payment Service Directive 2*- heeft de kapitaalmarkt opengegooid. De *fintech*bedrijven maken hier dankbaar gebruik van, zo is het mogelijk om via internet snel bankrekeningen te openen waar dan ook binnen de Europese Unie (zogenaamd *open banking*). Zorg is dat het niet altijd duidelijk is waar dit *fintech*-bedrijf zich bevindt en welke land verantwoordelijk is voor het

toezicht. Er zijn bijvoorbeeld *open banks* gevestigd elders in Europa die Nederlandse IBAN-nummers uitgeven.

Een andere categorie *fintech* bedrijven zijn de *payment service providers* (PSP's), betaal-dienstverleners die een stukje van een betaaltransactie verzorgen. Dit maakt het volgen van de geldstroom bijzonder ingewikkeld. Een transactie kan namelijk verlopen via diverse PSP's en banken in het binnen- en buitenland, waarbij géén van de partijen meer zicht heeft op de totale transactie. Omdat het opvragen van informatie via een Europees opsporingsbevel of rechtshulpverzoek de nodige tijd in beslag neemt, loont het vaak niet de moeite nog achter het geld aan te gaan. Als het bedrag waar het onderzoek zich op richt groot genoeg is, zal de investering in het versturen van rechtshulpverzoeken lonen. Maar hoe om te gaan met de relatief kleine schades?

Waar moeten we staan over vijf jaar en hoe zorgen we dat we dan de belangrijkste witwasketen doen in opsporingsland?

Hiervoor hebben we al een aantal richtingen aangegeven waar we als Politie Nederland in investeren en waar we mee verder gaan. Sommigen zorgen hebben een Europese component die ook daar moeten worden opgepakt.

Maar over vijf jaar:

- Is aan zowel de opsporings- als intelligence kant samenwerking cruciaal, zowel nationaal als internationaal.
- Is verdieping van publieke en private samenwerking een absolute noodzaak.
- Werkt de witwasketen van ongebruikelijke transactie tot aan zaken voor de rechter effectief.
- Hebben we geïnvesteerd in een betere financiële intelligence positie, zowel bij organisaties individueel als in gezamenlijkheid.
- Wordt in samenhang met de effectievere keten en de *risk-based approach* vanuit het *national risk assessment* gestuurd op de aanpak van witwassen en worden de meest efficiënte interventies ingezet, zowel reactief als proactief.
- Zijn er ruimere mogelijkheden voor informatiedeling.
- Is de samenwerking tussen publieke partners en publieke-private samenwerking verder versterkt.

9

De kaart die het Openbaar Ministerie trekt

mr. R. Ahling¹

¹ Rickert Ahling is als senior informatie officier van justitie bij het Functioneel Parket werkzaam binnen de landelijke witwasportefeuille van het Openbaar Ministerie. Vanuit die rol is hij ook voorzitter van de landelijke weegploeg voor witwassignalen.

Als basketbalcoach is sturing op efficiënte samenwerking mij niet vreemd. Het is eigenlijk altijd hetzelfde. Scherp hebben wie welke kwaliteiten en verantwoordelijkheden heeft. Rollen vaststellen en respecteren. Rolduidelijkheid, rolvastheid en vertrouwen, in een omgeving waarin iedereen op zijn eigen verantwoordelijkheid kan en mag worden aangesproken. Genieten van de grotere som der delen als je samen verder bent gekomen.

In de samenwerking tussen overheidspartners, zelfs ook in publiek-privaat verband, ligt dit niet opeens heel anders. Maar laat ik eerst beginnen met wat nu precies mijn eigen rol is.

Volgens artikel 124 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie ben ik als lid van het Openbaar Ministerie verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Ik heb een gezagsrelatie met de opsporingsinstanties. Ik bepaal volgens de zogenaamde positieve uitleg van het opportuniteitsbeginsel welke zaken wel en welke zaken niet het ultimatum remedium van het strafrecht in worden getrokken. In de combinatie van gezag over opsporing en de unieke verantwoordelijkheid over de inzet van het strafrecht ligt het idee besloten dat officieren van justitie handhavers zijn van recht. En dat is veel meer dan wet alleen. Officieren moeten als onderdeel van de rechterlijke macht onbevangen zijn, niet zelden wikkend en wegend, handelend vanuit de spelregels (rechtsbescherming) én vanuit de gereedschapskist (instrumentaliteit) van het Wetboek van Strafvordering. Dat betekent soms ook nee verkopen, terwijl je wel degelijk boeven wil vangen.

Het huidige College van Procureurs-Generaal, eindbazen van het Openbaar Ministerie, reflecteerde onlangs op onze rol en kwam tot de wens daarin iets meer scherpte aan te brengen. Terug naar de kern. Waar zijn we ook alweer van en waar kunnen onze partners op rekenen. Je zou er meer focus in kunnen zien op het klassieke zittingswerk en de dagelijkse gezagsrol ten opzichte van de opsporingsinstanties, maar daar is volgens mij enige nuancering op zijn plaats.

Het nemen van een goede vervolgingsbeslissing, als kerntaak van het Openbaar Ministerie, is zeker in de complexe wereld van wat wij ondermijnende criminaliteit

noemen geen sinecure. Criminele geldstromen tonen niet zomaar hun ware aard. Je moet er naar op zoek. Data-analyse, inzichten of (rest)informatie vanuit toezicht of opsporing in binnen- en buitenland en meldingen van ongebruikelijke transacties door een scala aan meldingsplichtige instanties zijn daarbij belangrijke vertrekpunten. Om inzichtelijk te maken óf en wáár het strafrecht kan worden gebruikt om criminele geldstromen te frustreren, is vroegtijdige samenwerking met veel partijen noodzakelijk. Het Anti Money Laundering Centre is voor mij, als informatie officier van justitie witwassen, een belangrijke plek om data verzameld te krijgen. Om in verbinding met opsporing, toezicht, openbaar bestuur en zelfs private partijen helder te krijgen wie de beste kaarten heeft om iets te doen aan het (ondermijnings)probleem dat we proberen bloot te leggen.



Kwalitatieve weging van *intelligence*, maar ook samen aftasten welk remedium er in een specifieke casus past, alvorens vanuit opportuniteit te kunnen beslissen in de fase die aan opsporing vooraf gaat, behoort tot de kern van mijn taak als handhaver van recht. Het is een expertise op zich, met aspecten van rechtsstatelijkheid, juridische onderbouwing van handelen en (vergelijking van) datastromen, maar ook tactisch opereren vanuit de gezagsrol over opsporing. Daarbij komt nog iets belangrijks om de hoek: selectiviteit.

We hebben geen onuitputtelijke capaciteit. De traditionele strafrechtsketen piept en kraakt al langer. Dat dwingt tot scherpe keuzes in het soort zaken dat we het strafrecht

in willen trekken. En in het verlengde daarvan dwingt het ons om daar een heldere strategie in te ontwikkelen. Strategische selectie en weging van signalen van witwassen ligt wat mij betreft dus op één lijn met de hernieuwde focus van het College van Procureurs-Generaal op de kerntaken van het Openbaar Ministerie.

Maar hoe selecteren en wegen we die witwassignalen? Ik krijg geregeld de vraag wanneer een aangebracht signaal goed genoeg is. Vaak wordt daarmee niet eens iets juridisch bedoeld. Uiteraard moet de basis op orde zijn en staan zowel opsporing als vervolging in voor de kwaliteit van de zaken die we draaien, maar meestal is de vraag: hebben wij de beste kaarten in handen voor vervolging op dit signaal? Welke rol komt ons toe?

Het staat buiten kijf dat het Functioneel Parket als wettelijk gezag over de bijzondere opsporingsdiensten staat opgelijnd voor de aanpak van milieucriminaliteit en seriële vormen van fraude. Niet gek dat ook fiscaliteit daar een flink onderdeel van uit maakt, met een FIOD als belangrijke ketenpartner. Daarnaast biedt het Functioneel Parket bijstand aan andere onderdelen van het Openbaar Ministerie op het gebied van het traceren en afpakken van crimineel vermogen in binnen- en buitenland, in toenemende mate ook met behulp van civielrechtelijk specialisten. Tot zover nog redelijk overzichtelijk. Maar het landschap in de aanpak van witwassen is complexer.

In het kader van rollen vaststellen en respecteren: er zijn op landelijk niveau twee onderdelen van het Openbaar Ministerie behept met witwasbestrijding. Het Functioneel Parket vanuit het wettelijk gezag over de diverse bijzondere opsporingsdiensten, vooral samen met de FIOD gecommitteerd aan de landelijke aanpak van (internationale) criminele geldstromen. De integriteit van het financiële stelsel staat daarbij centraal. Tegelijkertijd zet ook het Landelijk Parket als wettelijk gezag over de Landelijke Eenheid van politie belangrijke stappen op het gebied van financieel rechercheren. Dit vooral gedreven door de missie om de georganiseerde criminaliteit effectief aan te kunnen pakken. Daarnaast pakken ook de diverse arrondissementsparketten en politieregio's hun rol in de lokale aanpak van criminaliteit door meer en meer op basis van *'follow the money'* te acteren, al dan niet in samenwerking met lokaal bestuur. Wie doet nou precies wat? En op basis waarvan?

De Financial Action Task Force (FATF), de club die bepaalt of en hoe landen voldoen aan effectieve witwasbestrijding, is er duidelijk in: hun eerste aanbeveling verplicht

landen om risico's op witwassen en financieren van terrorisme te identificeren, beoordelen en begrijpen. Een *national risk assessment* brengt periodiek de grootste kwetsbaarheden van ons land in beeld. Steeds is het devies dat witwasbestrijding risicogebaseerd moet zijn. En van meldingsplichtige instanties wordt hetzelfde verwacht!

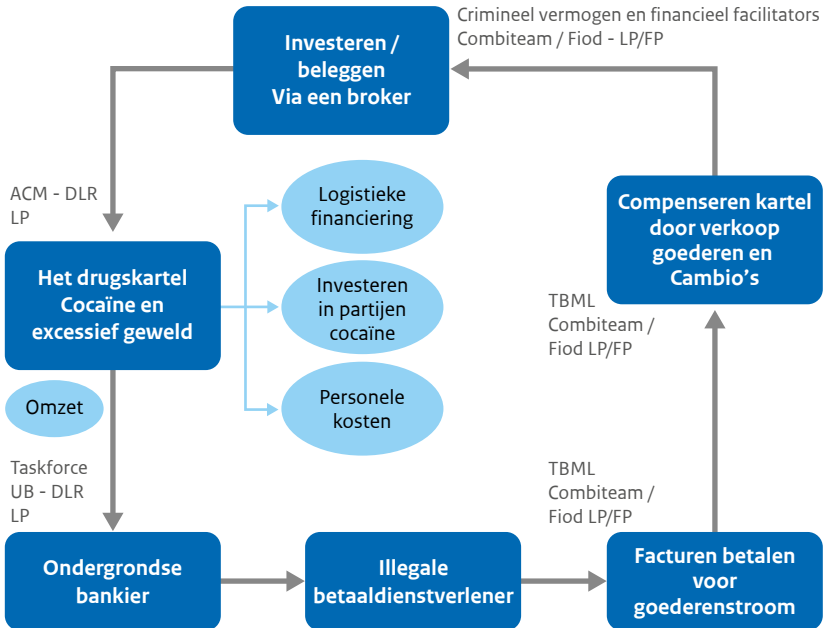
De dreigingsinschatting moet voortdurend worden gevoed door opsporing, met name vanuit gemelde ongebruikelijke transacties en de daaropvolgende analyse door de Financial Intelligence Unit (doorgemelde verdachte transacties, hierna VT's). Die zijn goud.

Ten onrechte bestaat de neiging om het succes van VT's af te meten aan het aantal veroordelingen dat er op volgt. Dat miskent ten eerste dat ons instrumentarium zich al lang niet meer tot de klassieke stroom 'signaal > zaak > zitting' beperkt. Alternatieve afdoeningen in strafzaken, afstemming met (lokaal) bestuur en toezicht en zelfs civielrechtelijke interventies behoren tot ons arsenaal. Ten tweede vormen VT's een schat aan informatie die al in een vroeg stadium het selectieproces kan ondersteunen. Meer dan twee derde van 'mijn' onderzoeken start met een VT. Het is ten slotte vooral de samenhang tussen de afzonderlijke VT's en inzichten uit opsporing, toezicht en internationaal die ons helpt om individuele subjecten te ontstijgen en tot analyses en interventies te komen waar in het grotere plaatje de meeste dreiging én het meeste effect is te verwachten. Zoals wij van alle meldingsplichtigen vragen om te handelen op basis van risico-inschatting, mag dat immers ook van ons worden gevraagd.

Wat nou als we die gedachte van risicogedreven werken meer vanuit criminologisch perspectief leggen op het bedrijfsproces van witwassen, zoals we dat de afgelopen jaren zijn tegengekomen in enkele grotere onderzoeken die hebben gespeeld en we leggen daar een analyse overheen van VT's uit de meldketen, plus informatie uit internationale rechtshulpverzoeken? We zouden op het volgende plaatje uit kunnen komen.

Een crimineel financieel proces

Thematische en netwerkanalyse



Bronnen:

- FIU - VT's
- Opsporingsdata
- Internationaal

Zware georganiseerde criminaliteit gaat gepaard met flinke (internationale) geldstromen. Een drugskartel heeft geld nodig om te kunnen produceren en om de logistiek tot aan de aflevering te kunnen bekostigen. De directe verkoop van drugs levert *cash* op, dat via ondergronds bankiers wordt weggezet en deels via dat netwerk weer tot de beschikking van het kartel kan komen. Een ander deel vindt zijn weg naar de bovenwereld via illegale betaaldienstverleners en door het fingeren van een legale goederenstroom, die weer wordt doorverkocht ten behoeve van het kartel. Als de opbrengsten daarna door zogenaamde *brokers* worden geïnvesteerd in (beleggingen in) de bovenwereld en de ogenschijnlijk legale opbrengsten daarvan weer tot de beschikking komen van het drugskartel, is de witwascirkel rond.

Het is de truc om deze cirkel te doorbreken. Dat vergt wel dat je samen aftast wie de beste kaarten heeft. Bezien vanuit de rollen en verantwoordelijkheden van de landelijke OM-onderdelen, kunnen er goede kaarten gespeeld worden in de volgende stadia van het crimineel financieel proces:

- 1 Aanpak criminele machtsstructuren
- 2 *Underground banking*
- 3 *Trade based money laundering*
- 4 Crimineel vermogen / *facilitators*
- 5 Crimineel vermogensbeheer / *brokers*

Op fase 1 en 2, waar het geld zich nog in de (georganiseerde) onderwereld bevindt, zijn het Landelijk Parket en de Landelijke Eenheid van Politie goed toegerust. Analyse en interventies op de meest bedreigende criminele machtsstructuren, de delicten die zij plegen en de geldstromen die daarmee direct gepaard gaan zijn bij hen in goede handen. Fase 3 kenmerkt zich door vergaande samenwerking tussen de landelijke partijen, zoals op dit moment gebeurt in het landelijke Combiteam van FIOD/Landelijke Eenheid waarbij zaken worden gedraaid vanuit de gecombineerde kennis op het gebied van criminele samenwerkingsverbanden en financieel rechercheren. In fase 4 en 5, als het criminele geld meer en meer met de bovenwereld vermengd raakt, kan het Functioneel Parket samen met de FIOD meters maken, puttend uit een schat van data uit de meldketen, gebruikmakend van inzichten uit (het toezicht op) de financiële sector. Versterking van de meldketen en compliance bij de poortwachters van ons financiële stelsel maakt deel uit van datzelfde handelingsperspectief.

Als in een vroegtijdig stadium tussen de landelijke overheidspartijen wordt samengewerkt op *intelligence*, als we zoveel mogelijk in afstemming kunnen inschatten op welk stadium van het crimineel financieel proces een bepaald signaal betrekking heeft, dan zouden we op basis van het voorgaande ook in staat moeten zijn om te bepalen welke partij – risicogedreven – het meest aangewezen is om daarop in actie te komen.

Raakt het voorgestelde signaal aan de dreiging dat crimineel geld van onder- naar bovenwereld stroomt, dusdanig systematisch dat de integriteit van ons financiële stelsel in gevaar komt? Grote kans dat het Functioneel Parket samen met de FIOD

de juiste kaarten heeft. Of dat vanuit ons netwerk met private partijen, toezicht en poortwachters tot een interventie kan worden gekomen. Tegelijkertijd zal vanuit mijn organisatie altijd bijzondere aandacht uitgaan naar criminele geldstromen die zijn oorsprong vinden in (complexe) vormen van fraude. Ook van die geldstromen gaat volgens het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het ministerie van Justitie en Veiligheid een aanzienlijk witwasrisico uit voor ons land. Ten slotte zullen we het vanuit onze bijzondere expertise niet laten bijstand te bieden aan regionale initiatieven op het gebied van financieel rechercheren.

Het hier voorgestelde model van (meer) risicogericht werken, zou een begin kunnen zijn van meer focus op het gebied van de noodzakelijke selectiviteit waarmee ik deze bijdrage begon. Randvoorwaarden om dit werkbaar te maken zijn er ook.

Allereerst vergt deze exercitie scherpe bestuurlijke keuzes in de betrokken organisaties. De vraag beantwoorden waar je wel van bent, behelst immers ook dat je duidelijk maakt waar je niet van bent. Wat je niet gaat oppakken. Dat lijkt tegennatuurlijk voor maatschappelijk gedreven *professionals*. Er zal tussen de verschillende overheidspartijen blijvend aan rolduidelijkheid moeten worden gewerkt, gevolgd door rolvastheid en een cultuur waarbinnen we op elkaars verantwoordelijkheden kunnen voortbouwen.

Daarnaast, als open deur, moet er blijvend in een gezamenlijke *intelligence*positie worden geïnvesteerd. Ik bedoel daarmee dat op zijn minst de landelijk opererende diensten, in wisselwerking met de regio's, vanuit dezelfde *intelligence*beelden moeten kunnen analyseren en selecteren zodat in onderlinge afstemming tot slimme interventies kan worden gekomen. Dit kunnen we overigens niet zonder verdergaande coördinatie op internationale samenwerking. En, nu dit toch een soort wensenlijstje wordt, wetgeving die het makkelijker maakt om tussen overheidspartners gegevens te delen is van harte welkom.

Tot slot hebben we de ogen en oren van gemeenten, provincies en toezichthouders hard nodig. Net als het voortdurend uitwisselen van expertise op landelijk en regionaal niveau. En – de kracht zit in de herhaling – kwalitatief en kwantitatief voldoende meldingen van ongebruikelijke transacties, als fundamenteel onderdeel van het beeld dat nodig is om dreiging en zinvolle interventie te bepalen.

Samen met onder meer het AMLC probeer ik er dan voor te zorgen dat de kaart van het Openbaar Ministerie op tafel wordt gelegd conform dat dreigingsbeeld én met respect voor elkaars rollen en verantwoordelijkheden. Selectief vanuit een risicogedreven strategie. *Game over* voor de boeven.

Speelt u mee?

10

De ‘Typizität’ van het delict witwassen – een pleidooi voor focus

mr. dr. V. Mul¹

¹ Vincent Mul is senior raadsheer en rechterlijk bestuurslid in het Gerechtshof Den Haag. Hij is in 1999 gepromoveerd op het proefschrift ‘Banken en witwassen’. Nadien schreef en doceerde hij regelmatig over deze materie. Als strafrechter behandelde hij vele witwaszaken. Hij schreef deze bijdrage op persoonlijke titel.

Deze bijdrage gaat over de strafbaarstelling van witwassen in het Wetboek van Strafrecht (WvSr) en in het bijzonder over de toepassing daarvan in de praktijk. Een, in mijn visie, te ruime toepassing. Ik schrijf deze bijdrage op basis van mijn ervaringen opgedaan als strafrechter en als docent. Met name mijn ervaringen als raadsheer – dat wil zeggen (straf-) rechter in het gerechtshof – hebben de basis gelegd voor deze bijdrage.

Het gerechtshof of kortweg hof behandelt zaken in hoger beroep, waaronder strafzaken en dus ook witwaszaken. In hoger beroep wordt er weliswaar opnieuw onderzoek naar de feiten gedaan maar op een ‘voortbouwende’ wijze. Dat wil zeggen dat de focus ligt op de punten waarover nog discussie bestaat. Door deze focus kan een verdieping op de inhoud plaatsvinden, waarbij het hof ook anticipeert op een eventueel beroep in cassatie bij de Hoge Raad. Dit betekent dat het hof de relevante uitspraken van de Hoge Raad zoveel mogelijk bij het eigen oordeel betreft.

Als het gaat om het strafbare feit witwassen, strafbaar gesteld in de artikelen 420bis en volgende WvSr, is een belangrijke uitspraak van de Hoge Raad die van 26 oktober 2010, waarin wordt overwogen:

Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de strafbaarstelling van witwassen strekt ter bescherming van de aantasting van de integriteit van het financieel en economisch verkeer en van de openbare orde, dat witwassen een veelomvattend, maar ook te begrenzen fenomeen is, en dat (-) van de witwasser in beginsel een handeling wordt geleverd die erop is gericht ‘om zijn criminele opbrengsten veilig te stellen’.² Hiermee wordt het typische karakter – de ‘Typizität’ – van het delict witwassen aangegeven. De strafbaarstelling van witwassen is er niet alleen omdat misdaad niet mag lonen. De strafbaarstelling dient tegelijkertijd ter bescherming van (de integriteit van) het financiële stelsel. Verder is een handeling met de opbrengst uit misdrijf pas strafbaar (als witwassen) als deze handeling erop is gericht om deze opbrengsten veilig te stellen.

Tussendoor: de Typizität heeft niet enkel theoretische betekenis. In de praktijk van de strafrechtspraak zijn duidelijke voorbeelden te vinden van de doorwerking van dit

² NJ 2010, 655.

begrip. De beste verduidelijking betreft misschien wel het kraken van leegstaande woningen. Aanvankelijk werd kraken vervolgd op basis van artikel 138 Sr, woningvredebreuk. Deze bepaling dient echter ter bescherming van het *woonrecht* en niet ter bescherming van eigendom. Dit typische karakter van deze strafbepaling heeft er dan ook toe geleid dat het kraken van leegstaande woningen niet langer strafbaar werd geacht op basis van die bepaling. Dat heeft in 2010 geleid tot invoering van een aparte strafbepaling (art. 138a Sr).

Het is van belang deze Typizität in het oog te houden, ook als het om witwassen gaat. Dat gebeurt lang niet altijd. Een voorbeeld: enkele jaren geleden werd ik gebeld door een collega die op zitting een zaak had behandeld waarin het zou gaan om witwassen. Op de tenlastelegging stond – samengevat – dat de verdachte had witgewassen doordat hij verdovend middel had verkocht of in elk geval voorhanden had gehad. De vraag van mijn collega was: 'Is dit eigenlijk wel witwassen?' Een terechte vraag. Immers, verdovend middel is een goed(je) dat uit misdrijf afkomstig is en dat de verdachte had overgedragen (verkocht) of in elk geval voorhanden had. In zoverre is aan de letter van de wet voldaan. Kijken we echter naar het typische karakter oftewel de bedoeling van de strafbepaling dan zal duidelijk zijn dat hier geen sprake is van witwassen. Nog los van het feit dat op het verweten gedrag van de verdachte de strafbepalingen uit de Opiumwet van toepassing zijn, is hier géén sprake van een handeling die gericht is op het veiligstellen van buit. Evenmin is de integriteit van het financiële stelsel hier in het geding. Géén witwassen dus!

Bovenstaand voorbeeld is misschien wat extreem. In de dagelijkse praktijk van de strafrechtspleging zien we echter met grote regelmaat dat door de opsporing en vervolging gekozen is voor witwassen terwijl het gaat om gedrag dat eigenlijk geen witwassen is. Althans, als we de Typizität in het oog houden. Ik geef een paar voorbeelden.

Van een echtpaar wordt de man succesvol vervolgd voor drugshandel. Van het door die handel verdiende geld zou hij zijn vrouw dure sieraden en horloges cadeau hebben gedaan. Zij moet hebben gesnapt dat hij dit niet van zijn uitkering kan hebben betaald. Zij wordt vervolgens vervolgd voor witwassen.



Een ander voorbeeld. Een jonge man wordt op straat aangehouden met in zijn bezit een gestolen scooter. Hoewel het er alle schijn van heeft, kan niet worden vastgesteld dat hij de scooter zelf gestolen heeft. Op de vraag hoe hij aan de scooter komt antwoordt hij niet of heel ontwijkend. Hij wordt vervolgd voor witwassen.

Deze of soortgelijke voorbeelden komen met grote regelmaat voor. Vaak volgt een veroordeling, soms een vrijspraak. Dat laatste omdat op de zitting alsnog een niet echt onaannemelijke verklaring wordt afgelegd, die een veroordeling in de weg staat. In geval van een veroordeling volgt weliswaar een straf maar die zal in de regel niet uit een (lange) gevangenisstraf bestaan.

Zolang er maar regelmatig veroordelingen volgen is er niets aan de hand, zult u mogelijk denken. Ik denk daar iets genuanceerder over. Als we de twee voorbeelden bezien met het typische karakter van witwassen in het achterhoofd, moet de conclusie welhaast zijn dat hier eigenlijk geen sprake is van witwassen.³

Is dat erg? Ach, dat valt te bezien. Voor de verdachte zal het geen wezenlijk verschil maken of hij een taakstraf krijgt voor witwassen of voor een vergelijkbaar ander

³ Dat wil niet zeggen dat er geen sprake is van strafbaar handelen. Op de beide genoemde situaties lijkt echter veel eerder de strafbaarstelling van heling van toepassing te zijn.

strafbaar feit. De rechtmatige eigenaar zal het evenmin uitmaken op basis van welke strafbepaling degene die zijn gestolen scooter had uiteindelijk straf krijgt. Ook de gemiddelde krantenlezer zal hier naar alle waarschijnlijkheid geen probleem in zien.

Tegelijkertijd, door de strafbepaling van witwassen te gebruiken (of eigenlijk: misbruiken) voor allerlei vormen van strafbaar gedrag waarop deze bepaling eigenlijk niet ziet, treedt vervuiling op. Vervuiling, in elk geval in de cijfers, de management informatie. Dat kan leiden tot problemen of in elk geval lastige situaties die om extra uitleg vragen.

Uit de laatste *review* door de Financial Action Task Force (FATF) van Nederland kwamen onder meer als aandachtspunten naar voren het in verhouding hoge percentage vrijspraken in witwaszaken en de in verhouding lage straffen voor witwaszaken.⁴ Met name op dit laatste punt was de FATF behoorlijk kritisch. Leg dat dan maar weer eens uit. Voor diegenen die bekend zijn met de Nederlandse strafrechtpraktijk met betrekking tot witwassen, zoals hierboven aan de hand van voorbeelden beschreven, geen verrassing. Immers, wij gebruiken witwassen echt niet uitsluitend waar het voor bedoeld is. Wij beperken ons niet tot de ‘bankiers van de onderwereld’, de *underground bankers* of de *consiglieri*. De meeste zaken gaan over heel ander strafbaar gedrag.

Ik doe graag een oproep aan opsporend en vervolgend Nederland om in de nabije toekomst als het gaat om witwassen, focus aan te brengen. Verlies de Typizität van het delict witwassen niet uit het oog en focus op die zaken waar de strafbaarstelling voor is bedoeld. Waar ook het Anti Money Laundering Centre (AMLC) voor is opgericht. Breng met andere woorden een beperking aan tot die zaken waarin (a) het handelen van de verdachte gericht was op het veilig stellen van zijn criminele opbrengsten (*placement, layering*), en (b) de integriteit van het financiële stelsel in het geding komt (*layering, integration*).⁵ Dan hebben we het over witwassen in de betekenis van *money laundering*.

⁴ [Mutual-Evaluation-Report-Netherlands-2022.pdf \(fatf-gafi.org\)](#). Zie bijvoorbeeld Priority Action #7.

⁵ *Placement* (de plaatsing van de criminele opbrengsten bij bijvoorbeeld een bank), *layering* (de versluiering door, vervolgens, vele financiële transacties) en *integration* (de uiteindelijke opneming van het criminele vermogen in de legale economie) zijn de drie fasen waarmee in de literatuur van oudsher het witwassen wordt omschreven.

Daarmee geven we tegelijkertijd serieus opvolging aan de aanbevelingen van de FATF, te weten een serieuze repressieve, dat wil zeggen strafrechtelijke, aanpak van witwassen. Dat doen we door hoofd- van bijzaken te onderscheiden. Door niet langer in te zoomen op de vriendin van de boef of op de scooterdief of -heler. Door te focussen op (het typische karakter van) het witwassen zelf. Niet gemakkelijker, wel beter.

11

De rol van de FATF bij het anti-witwasbeleid

drs. E.J.P. Houtman¹

¹ Evert Houtman is coördinerend adviseur bij de directie Financiële Markten van het ministerie van Financiën. Hij is delegatieleider voor Nederland bij de Financial Action Task Force. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Inleiding

Het ministerie van Financiën en het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn samen verantwoordelijk voor het beleid en de regelgeving in Nederland voor het voorkomen en bestrijden van witwassen, terrorisme-financiering en de financiering van massavernietigingswapens (AML/CFT/CPF)². De ministeries voeren de standaarden door van de Financial Action Task Force (FATF) op dit terrein en van de relevante Europese regelgeving, in dit geval de Europese richtlijnen tegen witwassen. De Europese richtlijnen bouwen voort op de FATF-standaarden. De FATF is een intergouvernementele organisatie met 40 leden: 38 landen, waaronder Nederland, en twee regionale organisaties (de Europese Commissie en de Samenwerkingsraad van Arabische Golfstaten). De FATF heeft als voornaamste taak om wereldwijde AML/CFT-standaarden op te stellen. Daarnaast voert de FATF periodieke evaluaties uit om te zien of haar leden aan de AML/CFT-standaarden voldoen en of dit ook meetbare resultaten oplevert. In dat kader heeft een internationaal team van negen experts in de periode 2020-2022 de vierde evaluatie van Nederland uitgevoerd. In deze bijdrage bespreek ik de bevindingen van de FATF over Nederland en het vervolg dat ons land daaraan geeft.

De organisatie van de FATF-evaluatie

In juni 2022 keurde de Plenaire Vergadering van de FATF in Berlijn het evaluatierapport van Nederland goed. Dit was de culminatie van een proces dat vijf jaar eerder was begonnen. Sinds 2019 was een projectteam van vier personen van de ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid vrijwel continu bezig om de evaluatie voor te bereiden. Dit coördinatieteam had een groot aantal taken, zoals de binnenlandse bijdragen

² Dit artikel gebruikt de Engelstalige afkortingen Anti Money-Laundering (AML), Combating the Financing of Terrorism (CFT) en Countering Proliferation Financing (CPF).

van vele publieke en private organisaties coördineren, de gevraagde stukken aan de FATF aanleveren, een *on-site* missie van drie weken voorbereiden, de buitenlandse evaluatoren begeleiden, de conceptstukken van het evaluatieteam van commentaar voorzien, en proberen de prestaties van het Nederlandse anti-witwasstelsel zo goed mogelijk voor het voetlicht te brengen. Meer dan 175 mensen in Nederland waren betrokken bij deze voorbereidingen en bij het te woord staan van de evaluatoren. Dat betrof medewerkers van ministeries, toezichthouders, opsporingsinstanties, het Openbaar Ministerie (OM), de rechterlijke macht, de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland, veel samenwerkingsverbanden, vertegenwoordigers van poortwachters, brancheverenigingen en non-profitorganisaties. De voorbereiding van de evaluatie vond grotendeels plaats tijdens de COVID-pandemie, waardoor de FATF meer tijd nodig had dan gebruikelijk. Tijdens het bezoek van het evaluatieteam aan Nederland liep een van de evaluatoren na enkele dagen COVID op. Gelukkig kon er veel virtueel gebeuren en kon het proces doorgaan. Er was voldoende flexibiliteit, improvisatievermogen en vooral positiviteit om het geheel tot een succes te maken. Het was wel jammer dat een aantal sociale activiteiten met het evaluatieteam niet kon doorgaan. We kunnen denk ik constateren dat het intensieve proces van voorbereiding in Nederland de samenwerking tussen de ketenpartners blijvend heeft versterkt.

Resultaten van de FATF-evaluatie van Nederland

Robuust systeem

Het FATF-rapport werd in augustus 2022 gepubliceerd. Hoewel de FATF geen dwingende maatregelen kan opleggen, worden haar aanbevelingen meestal heel serieus genomen. De FATF kan landen die de standaarden onvoldoende toepassen op een grijze of zwarte lijst plaatsen. Dat heeft flinke negatieve economische gevolgen, omdat alle banken ter wereld dan voorzorgsmaatregelen moeten treffen bij hun transacties met die landen.

Nederland heeft volgens de FATF de afgelopen jaren goede vooruitgang geboekt in zijn aanpak van witwassen en financiering van terrorisme. De resultaten van de evaluatie vormen een flinke verbetering ten opzichte van de vorige evaluatie in 2011. In de evaluatie van 2011 voldeed Nederland slechts aan 18 van de 39 technische aanbevelingen die toen golden. Het evaluatierapport van 2022 leverde 38 voldoende of goede scores op voor de huidige 40 technische standaarden van de FATF. Daarnaast

beoordeelde de FATF voor het eerst of de toepassing van de regelgeving in de praktijk ook voldoende effectief was. Nederland behaalde hier een positieve uitkomst op 7 van de 11 effectiviteitsgebieden. Dit betrof de onderwerpen nationale coördinatie, risico-inventarisatie en beleid; internationale samenwerking; beschikbaarheid en gebruik van financiële inlichtingen voor opsporing; strafrechtelijke aanpak van witwassen; afpakken crimineel geld; strafrechtelijke aanpak terrorismefinanciering; implementatie financiële sancties terrorismefinanciering en preventieve maatregelen voor charitatieve instellingen.

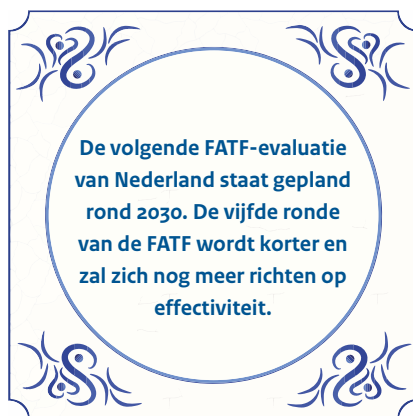
Met de gewogen scores van de FATF behoort Nederland nu tot de top tien van landen wereldwijd. De Financiële taskforce betitelt de Nederlandse aanpak van witwassen als een robuust systeem en beschouwt de binnenlandse samenwerking en coördinatie op zowel beleids- als operationeel niveau als kernkwaliteiten. Op het gebied van publiek-private samenwerking en samenwerking met de non-profit sector loopt Nederland voorop. Op het terrein van internationale samenwerking krijgt Nederland de hoogst mogelijke score. Dit geldt eveneens voor het intensieve en innovatieve gebruik van data en financiële inlichtingen in strafrechtelijke onderzoeken en voor het functioneren van de FIU-Nederland.

De FATF constateert dat Nederland prioriteit geeft aan de strafrechtelijke aanpak van witwassen en het afpakken van crimineel vermogen en dat dit tot steeds betere resultaten leidt.

Het inzicht in de witwasrisico's bij financiële instellingen en cryptodienstverleners is over het algemeen goed en er zijn beleidsmaatregelen en procedures aanwezig die evenredig zijn met de risico's. Hetzelfde geldt voor trustkantoren, die onder toezicht van de Nederlandsche Bank (DNB) staan. DNB en de Autoriteit Financiële Markten zijn goed op de hoogte van de risico's en hanteren een risicogebaseerde aanpak, waarbij steeds vaker gebruik wordt gemaakt van robuuste gegevensanalyse.

Verbeterpunten

Het evaluatierapport noemt een aantal terreinen die voor verbetering vatbaar zijn. Ik licht er een aantal belangrijke uit.



Vaststelling van uiteindelijk begunstigten (UBO's)

De FATF constateert dat Nederland zich nog meer moet inzetten om te voorkomen dat rechtspersonen worden misbruikt voor criminele doeleinden. Er is meer inzicht nodig in complexe structuren. Zeker bij complexe internationale structuren en doorstroomvennootschappen moeten de poortwachters die zijn aangewezen onder de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme (Wwft) meer stappen zetten om vast te stellen wie de uiteindelijke begunstigten (UBO's) zijn. Zij dienen hun diensten te weigeren als de eigendomsstructuren van hun cliënten zo complex of onduidelijk zijn dat ze een daadwerkelijk witwas- of terrorismefinancieringsrisico opleveren. De kwaliteit van het UBO-register zou ook moeten verbeteren, om ervoor zorgen dat pseudo-UBO's alleen in beperkte omstandigheden worden gebruikt en niet als alternatief voor het uitvoeren van onderzoek om de daadwerkelijke UBO's vast te stellen.

Naleving en toezicht

Andere verbeteringen die de FATF voorstelt betreffen de naleving van de Wwft door niet-financiële beroepsgroepen als notarissen, advocaten en handelaren en het toezicht daarop. Voor deze groepen is het inzicht in de witwasrisico's en de verplichtingen op dat vlak wisselend en in het algemeen beperkt. Vanuit sommige sectoren, zoals de advocatuur en de vastgoedsector, is het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties (te) laag. Het inzicht in de risico's van terrorismefinanciering is bij alle meldplichtige instellingen relatief beperkt. De FATF acht het cruciaal dat niet-

financiële beroepsgroepen worden verplicht om het bevroren van tegoeden wegens internationale sancties te rapporteren en dat hier ook toezicht op plaatsvindt.

Het risicobewustzijn bij de toezichthouders van niet-financiële beroepsgroepen is volgens de FATF minder goed ontwikkeld en het toezicht is vaak reactief en beperkt. Nederland zou de voor toezicht benodigde middelen moeten opschalen om risico-gebaseerd toezicht te verbeteren. Voor de aanpak van illegale dienstverlening op het terrein van trustdiensten en ondergronds bankieren zijn meer middelen en een verhoogde inzet dringend gewenst.

Ondanks twee spraakmakende buitengerechtelijke schikkingen met Nederlandse grootbanken leunen sommige toezichthouders zwaar op informele handhavingsmaatregelen en waarschuwingen. Hoewel informele maatregelen doeltreffend kunnen zijn, kunnen ze ook de aanpak van aanzienlijke problemen, waaronder activiteiten zonder vergunning, vertragen. Het is belangrijk dat alle toezichthouders volledig gebruik van de beschikbare bevoegdheden blijven maken en zich minder verlaten op informele maatregelen wanneer er aanmerkelijke AML/CFT-overtredingen worden vastgesteld. De toezichthouders op niet-financiële beroepsgroepen moeten er ook voor zorgen dat ze een passend handhavingsbeleid hebben, zodat het duidelijk is wanneer specifieke interventies moeten worden toegepast.

Strafhoogte

De FATF beveelt aan om het straftoemingsregime voor witwasdelicten te herzien om ervoor te zorgen dat de opgelegde straffen een voldoende afschrikkende werking hebben, en daarnaast specifieke oriëntatiepunten voor witwasdelicten te ontwikkelen. Dit zijn factoren die, uitgaande van de ernst van het feit, bij de vaststelling van de straf in overweging moeten worden genomen. Het OM zou in de praktijk een grotere en bredere reeks straffen moeten vorderen.

Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES)

De Nederlandse autoriteiten wordt aangeraden de BES-wetgeving aan te passen om enkele technische tekortkomingen aan te pakken. Bovendien is het belangrijk dat de opsporingsinstanties van de BES-eilanden, in aansluiting op de risico's, voorrang geven aan het onderzoek naar en de vervolging van witwaszaken en op zichzelf staande witwasonderzoeken instellen.

Meetbaarheid

Ten slotte is een algemene aanbeveling om de meetbaarheid van de resultaten van beleid te verbeteren, vooral door het bijhouden van statistieken. Daarmee kan ook beter op resultaat gestuurd worden.

Beleidsagenda aanpak witwassen

In reactie op de evaluatie door de FATF en enkele andere onderzoeksrapporten heeft het kabinet in september 2022 de beleidsagenda aanpak witwassen gelanceerd en naar de Tweede Kamer gestuurd. De beleidsagenda bevat drie hoofdthema's. Ten eerste is het, met het oog op de risico-gebaseerde benadering, belangrijk dat zowel de regelgeving als de toepassing daarvan erop gericht zijn om de grootste risico's op witwassen op effectieve wijze aan te pakken. In het verlengde hiervan is het ten tweede belangrijk om hierbij onevenredige effecten voor klanten en poortwachters te voorkomen, met name daar waar er bij klanten of dienstverlening sprake is van een laag risico op witwassen. Om de effectiviteit van de aanpak te verbeteren, is het ten derde wenselijk om de effecten van het beleid te meten. Samengevat komt dit neer op 1) streng waar nodig, met 2) ruimte waar mogelijk, en 3) meten om te weten.

De pijler 'Streng waar nodig' bevat maatregelen om het toezicht op niet-financiële instellingen en cryptopartijen te verbeteren. Er wordt gewerkt aan regels voor niet-financiële instellingen voor de naleving van sancties, waaronder een meldplicht en toezicht daarop. De transparantie van juridische entiteiten wordt verbeterd door in te zetten op aanscherping en harmonisatie van het UBO-begrip en van de verplichtingen die gelden omtrent de identificatie en registratie van UBO's. Het UBO-register voor trusts en soortgelijke juridische constructies is inmiddels ingevoerd.

De aanpak van *facilitators* wordt versterkt door te bezien of een verhoging van de strafbedreiging van de witwasartikelen wenselijk is. Daarnaast probeert het kabinet om de samenwerking van de opsporing en vervolging te verhogen, met een focus op het verstoren van criminele geldstromen. Er komt meer inzet op het voorkomen en bestrijden van ondergronds bankieren en op de aanpak van illegale trustdienstverlening. Het kabinet beoogt effectieve gegevensdeling en samenwerking te bestendigen en door te ontwikkelen, waarbij ook partijen buiten de financiële sector worden betrokken. Tot slot zet het kabinet, binnen zijn bevoegdheden, in op het

verhogen van de opgelegde strafhoogte door de Rechtspraak. Dit gebeurt onder meer door de geactualiseerde strafvorderingsrichtlijn witwassen onder de aandacht te brengen binnen het OM en in de opleidingen.

De pijler 'Ruimte waar mogelijk' bevat maatregelen om te komen tot een evenwichtige verhouding tussen verplichtingen en lasten voor kleine instellingen en de risico's die de klanten van deze instellingen met zich meebrengen. De toegang tot het betalingsverkeer wordt daarnaast zoveel mogelijk geborgd, met inzet op betere kennisuitwisseling en voorlichting om een meer risico-gebaseerde benadering te faciliteren. Hierbij beziet de overheid samen met onder andere DNB en private partijen of en welke randvoorwaarden gesteld kunnen worden om de toegang tot het betalingsverkeer te borgen en uitsluiting van klantengroepen te voorkomen. Een vergelijkbare aanpak komt er voor *politically exposed persons* om een evenwichtige verhouding te bereiken tussen verplichtingen en risico's.

De pijler 'Meten om te weten' zet in op het vaststellen van meetbare doelen, het bijhouden van statistieken en het expliciteren van meetbare beleidsdoelen bij het nemen van nieuwe maatregelen. Zo is in mei 2023 voor het eerst een overzicht gepubliceerd, met daarin de belangrijkste statistieken van toezichthouders en opsporingsinstanties over de aanpak van witwassen. Ook is het plan om de *national risk assessment* verder te verdiepen, onder andere door meer inzicht te krijgen in de risico's per sector. Tot slot wordt onderzocht hoe het inzicht in het gebruik van verdachte transacties en de feedback-loop verbeterd kan worden, zowel met de (bijzondere) opsporingsdiensten als met private instellingen.

De uitvoering van een groot aantal van deze acties ligt momenteel op schema. Enkele voorbeelden. Er is een UBO-register ingevoerd voor trusts en juridische constructies. Een nieuwe Europese verordening voor markten in cryptoactiva (MiCA) wordt per 1 januari 2024 van kracht. Verder zien we dat het rapport 'Van herstel naar balans' van DNB in de praktijk leidt tot verbeterde toepassing van de risicogebaseerde aanpak. Zo heeft de Nederlandse Vereniging van Banken na overleg met DNB en het ministerie van Financiën inmiddels enkele sectorale *Industry Baselines* gepubliceerd. Deze richtsnoeren bieden heldere uitgangspunten voor banken om hun rol als poortwachter proportioneel en met focus op de echte risico's uit te voeren.

Er zijn wel onvoorziene complicaties opgetreden voor het UBO-register. Vanwege een uitspraak van het Europese Hof van Justitie heeft Nederland op 22 november 2022 besloten het register niet langer publiek toegankelijk te houden. Er loopt een traject om de wetgeving hiervoor aan te passen.

Wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen

De regering heeft in oktober 2022 het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen ingediend bij het parlement.

Het wetsvoorstel bevat een verbod op contante betalingen voor goederen vanaf € 3.000. Dit verbod geldt ook voor pandhuizen en kunsthandelaren en geldt voor transacties in en vanuit Nederland.

Een tweede maatregel uit het wetsvoorstel is de mogelijkheid voor banken om de transacties van hun cliënten gezamenlijk te monitoren. Criminelen laten transacties vaak welbewust via meerdere banken lopen om zo onder de radar te blijven. Met gezamenlijke transactiemonitoring kunnen banken beter ongebruikelijke transactiepatronen in beeld krijgen. De verwachting is dat dit leidt tot nieuwe 'hits' die individuele banken niet kunnen vaststellen en zodoende bijdraagt aan een effectievere aanpak van witwassen. Dit onderdeel van het wetsvoorstel is kritisch ontvangen door de Tweede Kamer vanwege zorgen over de privacy.

Ten derde worden instellingen verplicht om specifieke risico's met elkaar uit te wisselen. Op deze manier kunnen criminelen niet shoppen bij instellingen en hoeven instellingen geen dubbel werk te doen. Ook hierbij moeten instellingen de privacy van klanten in acht nemen en niet meer informatie delen dan nodig.

De regering beoogt met dit wetsvoorstel de aanpak van witwassen op deze punten te verbeteren. Na de val van het kabinet Rutte-IV heeft de Tweede Kamer dit wetsvoorstel echter controversieel verklaard. Verdere besluitvorming over mogelijke invoering van deze voorstellen zal daarom pas plaatsvinden als er een nieuw kabinet is.

Een blik op de toekomst

Niet alleen Nederland werkt gestaag verder aan het verbeteren van de witwasaanpak. In Europees verband is de laatste fase begonnen van onderhandelingen over een

ambitieuw Europees witwaspakket. De belangrijkste vernieuwingen in dit pakket zijn: 1) harmonisatie van de Europese regelgeving en toepassing daarvan door middel van een verordening in plaats van een richtlijn; en 2) oprichting van een nieuwe Anti-Witwas Autoriteit (AMLA) die op Europese niveau toezicht gaat houden op de belangrijkste poortwachters en die ook Europese richtsnoeren gaat uitgeven. Het pakket zal naar verwachting in 2027 van kracht worden. Aangezien het merendeel van de illegale geldstromen een internationale component heeft, is versterkte internationale samenwerking, harmonisatie en toezicht cruciaal. Het is zaak dat we continu de gaten in het systeem blijven dichten, niet alleen binnen de EU maar ook wereldwijd. Voor dat laatste is de FATF het uitgelezen forum, naast de vele operationele samenwerkingsverbanden van de diensten.

De volgende FATF-evaluatie van Nederland staat gepland rond 2030. De vijfde ronde van de FATF wordt korter en zal zich nog meer richten op effectiviteit. Nederland zal dan beoordeeld worden op basis van het nieuwe Europese witwaspakket dat dan van kracht is. Men gaat ervan uit dat de regelgeving in de meeste landen zo langzamerhand wel op orde is. Het gaat natuurlijk om de uitvoering in de praktijk en de resultaten die we gezamenlijk behalen. Nederland zal dus de komende jaren moeten inzetten op zijn zwakkere punten. Voorbeelden daarvan zijn versterkt toezicht op niet-financiële beroepsgroepen, verbeterde aanpak van illegale trustdienstverlening en illegaal bankieren, verhoging van opgelegde sancties voor misdrijven en van sancties van toezichthouders. Het allerbelangrijkst is om de intensieve samenwerking tussen ketenpartners verder te verdiepen, zowel nationaal als internationaal. Data-uitwisseling die voldoet aan de privacy-standaarden is hiervoor een noodzakelijke voorwaarde in een steeds complexere wereld. Daarbij moeten we een balans zien te vinden tussen effectieve uitwisseling en gegevensbescherming.

Hoewel Nederland nu relatief goed heeft gescoord bij de FATF, blijft het zorgelijk dat nog steeds maar een fractie van de illegale geldstromen wordt opgespoord en tot sancties leidt. Er is in binnen- en buitenland beperkt zicht op de totale omvang van illegale geldstromen. Datagedreven onderzoek is nogal schaars op het terrein van AML/CFT. Ik denk daarom dat het ook goed zou zijn als er meer (wetenschappelijk) onderzoek komt naar de omvang en de fenomenen die spelen bij criminele geldstromen en naar de effectiviteit van de getroffen maatregelen. Dit kan ons allen helpen bij de voortdurende verfijningen om het anti-witwassysteem efficiënter en zo doeltreffend mogelijk te maken.

12

The future of the fight against money laundering in the Netherlands, from an academic perspective

prof.mr.dr. B. Snijder-Kuipers¹

¹ Birgit Snijder-Kuipers is professor of Corporate Compliance and Anti-Money Laundering at Radboud University and senior associate and head of the AML practice group at De Brauw Blackstone Westbroek.

Introduction

Money laundering and terrorist financing are global problems that deserve a global approach. Cross-border movement complicates this approach, but dealing with legislation, supervision and sanctions on a common set of principles can be a way forward.

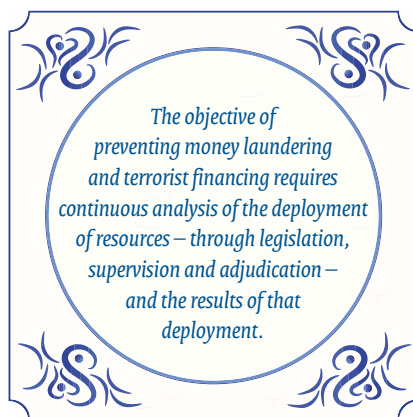
AML-regulated institutions constantly face money laundering and terrorist financing. While it is clear that these institutions do not want to take part in this type of criminal activity, they can unintentionally come into contact with such activity through their clients. AML-regulated institutions are not investigative bodies, but they can play an important role in detecting crime.

There is currently a three-step process when it comes to how to address this issue internationally.

- **Step one:** the Financial Action Task Force (FATF) draws up recommendations, as amended from time to time. These recommendations are intended to help domestic and international legislatures combat money laundering and terrorist financing.
- **Step two:** based on these recommendations, European anti-money laundering directives have been drafted, with AMLD5 being the current version.² When the new European package of measures is implemented (in 2026), a European regulation will be adopted. Regulations have direct effect, whereas directives require implementation in national legislation.
- **Step three:** European legislation is implemented into national legislation, but implementing laws in the various European member states show national differences. These differences can be marginal, but also fundamental. An example of the latter is the reporting threshold for unusual transactions. Based on European legislation, 'suspicious' transactions must be reported to the Financial Intelligence Unit (FIU), while Dutch legislation requires this type of reporting for 'unusual' transactions.

² Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU, [EUR-Lex – 32018Lo843 – EN – EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

Tackling money laundering and terrorist financing would benefit from a uniform approach, preferably at the global level. This contribution makes three concrete recommendations that could contribute to this: (a) having an unambiguous definition of ultimate beneficial owner (UBO); (b) establishing a single national supervisory authority; and (c) distinguishing between financial and non-financial institutions in the Dutch Money Laundering and Terrorist Financing (Prevention) Act (Dutch AML Act).



Anti-money laundering legislation in an international perspective

An important element of client due diligence is identifying the UBOs for legal entities, partnerships, foundations and other legal entities. UBOs³ have a central function in the legal entity and are always individuals. An individual is an UBO if, in short, they hold an interest of more than 25% (shares, voting rights or beneficial ownership) in an entity or if it controls the entity.

The basis for this UBO definition can be found in the FATF recommendations, which distinguishes between the UBO of legal entities (Recommendation 24) on the one hand, and the UBO of legal arrangements (Recommendation 25) - such as trusts - on the other.⁴ The qualifying interest for a UBO is generally set at 25% but allows for a broader scope:

³ Art. 3(2)(d) Dutch AML Act.

⁴ [FATF Recommendations 2012.pdf.coredownload.inline.pdf \(fatf-gafi.org\)](#). The last version is dated February 2023. Recommendation 24 and 25 refer to the UBO.

A controlling ownership interest depends on the ownership structure of the company. It may be based on a threshold, e.g. any person owning more than a certain percentage of the company (e.g. 25%).⁵

The European legislature – in AMLD4⁶ – has largely followed the FATF's UBO definition⁷, but makes a distinction between corporate entities⁸ and trusts⁹. Unfortunately, this distinction does not promote consistency in legislation. Based on the FATF recommendations, a foundation is a legal entity¹⁰, while AMLD4 does not characterise foundations as corporate entities but as being similar to a trust¹¹.

These differences also exist in the national laws of European member states, and one consequence is that a legal entity may have different UBOs based on different laws. This is undesirable. Ultimately, legislation should be designed so that the UBOs of a legal entity are the same in every country. This promotes understanding of legal entity structures.

In addition, the UBO definition is partially defined as an open standard. AMLD4 states that an indication for being a UBO is having an interest of more than 25%, but European member states may lower this percentage.¹² The use of such an open standard results in greater differences in interpretation. And that in turn leads to discussions about whether entries in the national UBO registers are correct. If the intention is for UBO registers to record UBOs in a uniform manner, it is necessary that the UBO definition does not contain an open standard; it should have as few interpretations as possible.

⁵ See Recommendation 24, note 47 (refers to Recommendation 10).

⁶ Directive (EU) 2015/849 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, amending Regulation (EU) No 648/2012 of the European Parliament and of the Council, and repealing Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directive 2006/70/EC, [EUR-Lex - 32015Lo849 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁷ Art. 3(6) AMLD4.

⁸ Art. 3(6)(a) AMLD4.

⁹ Art. 3(6)(b) AMLD4 and amended by AMLD5.

¹⁰ FATF Recommendations, definition 'legal person'.

¹¹ Art. 3(6)(c) AMLD4.

¹² Only four European countries – Bulgaria, Hungary, Slovakia and Slovenia – decided to lower the UBO percentage to 25%, see B. Snijder-Kuipers, *UBO in Europe. Definition and registration in European countries*. Preadvies voor de Vereniging voor Financieel Recht 2019, Deventer: Kluwer 2019, p. 8.

For more uniformity, the European legislature could adapt the UBO definition to better match the FATF's UBO definition. That would mean having a UBO threshold of 25% (instead of *more than 25%*).

And finally, the 'more than 25%' threshold also leads to issues and varied interpretations. AMLD4's intended aim seems to be that any interest of more than 25% leads to UBO status, although the directive refers to an 'equity position of 25% plus one share'. Even if an indirect interest exceeds 25% but does not result in an additional share, this individual should be considered a UBO. Moreover, a beneficial interest – for example, in a foundation – is not always linked to a share.

Uniform supervision

In the Netherlands, six supervisory authorities are charged with the implementation and enforcement of the Dutch AML Act. The Dutch Central Bank (DNB), the Netherlands Authority for the Financial Markets (AFM), the Financial Supervision Office (BFT), the dean of the Netherlands Bar Association, the AML Supervision Office (based on a mandate from the Minister of Finance), and the gaming authority are each supervisors for a specific group of institutions that fall within the scope of the Dutch AML Act.¹³ This fragmentation of supervisors does not promote uniformity in implementation and enforcement.

The designated supervisors correspond in part to the supervision they exercise on other grounds. DNB, for example, supervises banks and for that reason it seems logical that AML supervision of banks should also be exercised by DNB. But when it comes to accountants, for example, the picture is different: the AFM supervises accountants and accountancy firms¹⁴, while AML supervision of this profession is carried out by the BFT.¹⁵

At the European level, a new European regulator, the AMLA, will be established in 2026. Although it will directly supervise the most risky financial institutions, the AMLA will also have the power to establish guidelines for non-financial AML-regu-

¹³ Art. 1d(1) Dutch AML Act.

¹⁴ Accountancy organisations supervision act.

¹⁵ Art. 1d(1)(c) jo. art. 1a(4)(b) Dutch AML Act.

lated institutions.¹⁶ In addition, the ECB, as supervisor of banks, will be maintained. This means that banks will have to deal with both the ECB and the AMLA at the European level. Multiple supervisors can coexist provided that the demarcation is clear. When it comes to the Dutch AML Act, overlap occurs in parts; for example, where banks under supervisory legislation conduct their systematic integrity risk assessment (SIRA). The SIRA also serves as the basis for a bank's AML risk policy, and consultation between the various supervisors therefore remains important.

Anti-money laundering regulations are becoming increasingly complex in a global society with increasing cross-border movement and trade. Uniformity and legislation, supervision and enforcement will therefore become even more important; establishing a single national AML supervisor may contribute to combat money laundering and terrorist financing.¹⁷ Having a single supervisor promotes cooperation with the AMLA and with national supervisors in and outside Europe. Money laundering and terrorist financing investigations will also benefit from an improved exchange of information among national and international supervisors, in cooperation with local Financial Intelligence Units (FIUs).

Dutch anti-money laundering legislation

The Dutch AML Act applies to a wide group of organisations. Financial institutions, such as banks, insurers and investment institutions, must apply the Dutch AML Act, as well as non-financial institutions, such as accountants, lawyers, brokers and jewelers.

Still, there is an important distinction between these two groups of AML-regulated institutions. The Dutch AML Act generally applies to all (or the main) activities of financial institutions, while the activities of non-financial institutions are only partly AML regulated. As a result, non-financial institutions have to assess more often if specific activities they engage in fall under the scope of the Dutch AML Act. This is

¹⁶ Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism and amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) 1094/2010, (EU) 1095/2010, EUR-Lex - 52021PCo421 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

¹⁷ An alternative is to appoint one supervisor for financial AML regulated institutions and one supervisor for non-financial AML regulated institutions because of the diversity of AML regulated institutions.

relevant, in terms not only of privacy legislation but also of specific professional and conduct rules.

Civil law notaries who report to FIU regarding activities that do not fall within the scope of the Dutch AML Act¹⁸, violates their statutory duty of confidentiality under the Notarial Profession Act¹⁹.

The Dutch AML Act indicates that lawyers, including civil law notaries, may breach their duty of confidentiality if they report an unusual transaction to FIU. But a breach can be 'justified' if it concerns activities that fall within the scope of the Dutch AML Act.²⁰

The basis for this Dutch legislation, laid down in FATF recommendations and the European AML Directive, is primarily aimed at the financial sector, especially banks. As a result, anti-money laundering rules are mainly linked to purely financial legislation. This means that the law does not always apply to, for example, investment institutions, and even less so to non-financial institutions. This is especially true when specific rules clash with important principles in anti-money laundering legislation, such as legal privilege and representation of one party's interests. Such special positions and rules result in the need to make certain fundamental choices that clearly take into account the implications for other legislation or related regulations and are carefully anchored in law.

From the point of view of careful legislation, it would be preferable for the Dutch AML Act to be tailored to each AML-regulated institution. This would also raise awareness among the various non-financial AML-regulated institutions. And although this tailored approach may not be practically feasible, an option worth considering would be to make a distinction between financial and non-financial institutions in the Dutch AML Act. Currently, that distinction is not always clearly made – or made at all. By tailoring the Dutch AML Act more to financial versus non-financial institutions, the legal framework and the obligations arising from the Dutch AML Act can be clarified.

¹⁸ Such as drawing up a will.

¹⁹ Art. 22 Notarial Profession Act.

²⁰ Art. 18a Dutch AML Act.

Concluding remarks

The Dutch AML Act is important and should contribute to a reliable and healthy financial system. AML-regulated institutions are given an ever greater role in facilitating detection of criminal activity, for the benefit of the general public interest. It is therefore also crucial that these AML-regulated institutions remain fundamentally motivated to fulfill this task in a meaningful way.

To that end, it is key that the efforts made and the results of those efforts are made visible. It is not always easy to measure what the increase in money laundering and terrorist financing would be without the efforts of the AML-regulated institutions.

In countering and preventing money laundering and terrorist financing, it is important that the efforts made are continuously monitored in relation to the result achieved. This is relevant not only for analysing the resources deployed, but also for motivating AML-regulated institutions to meet the requirements of the Dutch AML Act effectively and efficiently.

13

Lessons learned: an international perspective on the Dutch AML system

John Ringguth LLB, Barrister-at-Law¹

¹ John Ringguth is currently an independent consultant on AML/CFT and prosecutorial issues, Scientific Expert to MONEYVAL and former Executive Secretary to MONEYVAL (2003-2015).

Introduction

In my experience, the challenge for any Financial Intelligence Unit (FIU), law enforcement or prosecutorial body involved in a national AML/CFT evaluation is to persuade (usually sceptical) evaluators that its part of the system really works effectively, and contributes significantly to national law enforcement and prosecutorial effectiveness.

Therefore, on the law enforcement side in the Netherlands, the Anti Money Laundering Centre (AMLC) and the Financial Intelligence and Investigation Service (FIOD) should be particularly proud of effectiveness rating of the Netherlands for use of financial intelligence and other information in money laundering (ML) terrorist financing (TF) investigations (Immediate Outcome [IO] 6). You received the top rating (High) on this IO. So far in this round 156 jurisdictions in the global network of the FATF and FATF-style regional bodies have completed their evaluation processes and had their reports published. Of these, only 3 other jurisdictions and the Netherlands have received a High rating for IO6 - which gives some perspective to your achievement here.

IO 6 was itself a new innovation in the evaluation of AML/CFT effectiveness in the present round. The use of financial intelligence by competent authorities was never formally recognised as an indicator of AML/CFT effectiveness in itself before the FATF 2012 Methodology for assessing the effectiveness of AML/CFT systems was introduced. IO6 sets out the desired outcome: *financial intelligence and all other relevant information are appropriately used by competent authorities for money laundering and terrorist financing investigations.*

The small number of recommendations for improvement you received on IO6 speaks for itself. You had a good story to tell on your use of financial intelligence and other relevant information to progress money laundering and terrorist financing investigations effectively, and you clearly explained this very well.

In particular on IO6, the FATF commended the *availability* and regular *use* by law enforcement in the Netherlands of innovative datahubs for progressing investigations into ML/TF and proceeds-generating offences.

Two datahubs in particular were singled out for positive mention

Firstly, the AMLC Suite which, as Dutch law enforcement practitioners well know, includes a browser managed by the AMLC within FIOD. This browser is used by authorised officers in FIOD and by authorised officers in other law enforcement bodies. The Browser's added value is that it makes it easy for investigators to identify useful relationships, by combining FIU disseminations with relevant open-source background information (such as the Panama Papers and the Bahamas Leaks). Joining the dots in this way can and does assist investigators and prosecutors in the early stages of serious investigations. AMLC Suite also can combine FIU disseminations quickly with other potentially relevant (legal) information on a target, in particular by providing authorised investigators with relevant tax information. The AMLC Suite browser has proved to be an innovative and invaluable resource for Dutch law enforcement officers investigating major ML, TF and major proceeds-generating offences.

It is clear that the FATF evaluators considered the timely availability to authorised investigators and to prosecutors of the AMLC Suite, together with secondly the iCOV database (Information exchange on criminal and unexplained wealth) and other datahubs, as an impressive feature of the Dutch model of financial intelligence management and use. The FATF found that these datahubs provide Law enforcement authority's (LEAs) with both FIU disseminations, and a wide spectrum of other potentially relevant information in a timely manner - in order to enrich the LEAs analysis and to identify criminal assets or criminal connections. This is a great foundation to build on for the Dutch fight against acquisitive crime generally.

Lessons learned

Nonetheless it would be helpful, going forward, if more intelligence-led packages can be presented by the FIU and/or FIOD/AMLC to law enforcement for investigation, where their synthesis of information from various datahubs *prima facie* indicates that the Netherlands is being used as a transit or destination country for ML. The FIOD, in particular, with its specialist cyber team FACT, appears to be well placed to present more potential domestic criminal cases by synthesising intelligence available from relevant datahubs.

Assuming the FIU does not have access to information on incoming requests to prosecutors/Ministry of Justice (MOJ) for mutual legal assistance, consideration might

be given, within the limits of national and international law, to the creation of a secure notification system so that the FIU is not unsighted if there are MLA requests to the Netherlands which may have potential linkages with reports from the private sector which the FIU are already analysing.

Turning then to future FATF evaluations, obviously, you will need to address all the recommended actions from the last evaluation in full as quickly as possible so that implementation of them can be sufficiently demonstrated next time.

Of course proper records will need to be accessible a few years down the road to illustrate your successes since the last evaluation in investigations, prosecutions and convictions - particularly those which have been built on the use of the AMLC Suite, and intelligence from other available datahubs.

It is never too early to start planning and collecting material for your next assessment. One needs now to ensure that, going forward, you are able to access information from successful investigations and prosecutions so you can fully document them in your next FATF replies, and, hopefully, show your 'competitive advantage' in this area. Law enforcement needs also to be able to demonstrate that you remain at least as good as in the last evaluation cycle at developing cases by synthesising information from available datahubs. It may also assist your preparations next time to have one of your law enforcement officers, with practical experience in developing cases from domestic datahubs, trained as a law enforcement evaluator for the next round. Ideally that person could participate in an early evaluation in a comparable jurisdiction before the Netherlands is evaluated again and then perhaps assist in the preparations for your next assessment.

Overall, I think that the FIU, law enforcement and prosecutors should be well placed to demonstrate their continued effectiveness next time. Good case examples of ML in high-risk areas identified by your national risk assessment are crucial, as is a strong record of investigation and prosecution of laundering the proceeds of organised crime in the Netherlands. It is also essential that the Netherlands has a strong story to tell on investigation and prosecution in the Netherlands of the laundering of proceeds from offences committed abroad, as the Netherlands is a major financial centre.

Looking further ahead, the FATF is beginning to focus on ML/TF linked to cyber-enabled fraud and scams as more crime syndicates and organised crime groups engage in these activities (and need to launder their proceeds). Investigations and prosecutions for ML of these proceeds will not be easy; whether the predicate offences are committed domestically or outside the Netherlands. However, the Singapore Presidency of FATF has a new initiative to better understand these challenges and analyse the techniques used. The Dutch delegation to FATF will of course follow developments and I am sure will feed back to investigators and prosecutors the fruits of the FATF analyses in this area so as to enable ML prosecutions in such cases to be brought wherever possible.

All that said, like the last FATF evaluation team, I think you still have a problem on the judicial side. I suggest that the LEAs and prosecutors (so far as they are able to do so) push the authorities harder for more clearly deterrent sentencing in appropriate ML cases. At the very least, I suggest you need to show next time that persons prosecuted and convicted for ‘habitual’ laundering receive objectively dissuasive sentences. At present, I fear that some of those who may be hesitant about laundering their criminal proceeds in the Netherlands might be tempted to do so in future, if they continue to see what appear (to this British observer at least) to be comparatively light sentences handed down by the courts for the basic ML offence. This situation seems to me to be counter-intuitive in a major, globally inter-connected economy.



Concluding Remarks

I am very pleased to congratulate the Anti Money Laundering Centre (AMLC) within the Financial Intelligence and Investigation Service (FIOD) on its 10th anniversary. Other countries can learn a lot from an appreciation of the pioneering collaborative work which the AMLC undertakes with the Dutch FIU), Dutch law enforcement investigators and prosecutors in developing serious investigations and prosecutions in significant ML, TF and major proceeds-generating offences. I warmly wish the AMLC, FIOD and the other major Dutch AML/CFT authorities all the best going forward, as they continue, in cooperation with their international counterparts, their highly professional work to fight the laundering in the Netherlands of both domestic and foreign proceeds.

Nawoord

De evaluatie van Nederland in 2022 door de Financial Action Task Force, de invoering van wetgeving rondom de uiteindelijk begunstigde, de voorgestelde Wet plan van aanpak witwassen, Europese ontwikkelingen waaronder de aanstaande oprichting van het Anti Money Laundering Agency... al deze ontwikkelingen vragen om strategisch nadenken, reflectie op het heden en vooruitkijken naar de toekomst. Waar moet de witwasbestrijding over vijf jaar staan? Hoe willen we met elkaar samenwerken, en wat hebben we daarvoor nodig?

De toekomst van de witwasbestrijding in Nederland – de hele keten in positie.

De FIOD heeft naar aanleiding van tien jaar geïntensiveerde witwasbestrijding het initiatief genomen om over de aanpak van het witwassen met vervlechting van boven-en onderwereld als belangrijk onderwerp met elkaar van gedachten te wisselen. Deze bundel is een aanzet voor gesprek.

Zo geven meerdere auteurs aan dat zij geholpen zouden zijn met een duidelijke prioritering. Welke witwasfenomenen verdienen de komende tijd extra aandacht? Om dit te kunnen bepalen is een gezamenlijk beeld vanuit bekende data en *intelligence* bij publieke en private partners van eminent belang. Op dit vlak lopen er reeds diverse initiatieven en vanuit de FIOD richten we ons hierop met een nieuwe programma-aanpak. Langs de lijn van fenomenen willen we samen met toezichthouders en de opsporing onze inzet in de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit ook de komende jaren verder versterken.

De gelegenheid om over deze onderwerpen door te praten bieden we op het symposium. Ik hoop u in grote getalen te zien.

Op naar 2028: de hele keten in positie!

Monique Fasol, Directeur Kennis, Vaktechniek en Veiligheid FIOD
Oktober 2023

Colofon

Dit is een uitgave van FIOD/AMLC.

Contact aml.centre_postbus@belastingdienst.nl

Vormgeving Xerox | Osage

Redactie Anne Strijker, Dorine Stahlie, Frederique Richelle (FIOD/AMLC)

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, geluidsband, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van het FIOD/AMLC.

[illegible]



FIOD
Belastingdienst



**ANTI MONEY
LAUNDERING
CENTRE**