

Een veelkoppig monster een kopje kleiner maken

Samenvatting

Aanbevelingen:

- A. Maak als overheid in samenwerking met belangrijke poortwachters uit de Wwft, zoals de financiële sector en de accountancy, een gedeelde strategie voor de bestrijding van het witwassen in Nederland.
- B. Benoem een nationaal coördinator voor de bestrijding van witwassen in Nederland.
- C. Maak de bestaande NRA het leidende document voor de bestrijding van witwassen. De gedeelde strategie is verbonden met de -nieuwe- NRA.
- D. Breng de het opstellen, coördineren en uitvoeren van de gedeelde strategie, advies A, onder bij het FEC en benoem de nationaal coördinator voor de bestrijding van witwassen in Nederland tevens als voorzitter van het FEC.

De behoefte aan een gedeelde strategie (A) wordt breed gedeeld blijkt uit de gesprekken en de analyse (Hoofdstuk 3). Een nationaal coördinator (B) op een positie waar de voor de bestrijding van witwassen meest belangrijke betrokkenen al vertegenwoordigd zijn, het FEC (D), is gewenst. In combinatie met de gedeelde strategie worden zo de condities vervuld om de omvang van het witwassen in Nederland terug te kunnen brengen. Het FEC is al in de juiste positie en versterkt door een nationaal coördinator met draagvlak in de sector, zal het FEC in staat zijn om de samenwerking minder vrijblijvend te maken, voorwaardelijk voor het realiseren van een verhoogde ambitie. Het nationaal risk assessment (C) is een bestaand nuttig en gewaardeerd instrument bij de bestrijding van witwassen en kan als basis dienen en verbonden worden met de gedeelde strategie (A).

De aanbevelingen en aanvullende aanbevelingen (Hoofdstuk 4) zijn gebaseerd op de gevoerde gesprekken (Hoofdstuk 2), de daaruit voortvloeiende analyse (Hoofdstuk 3) in combinatie met mijn opgedane ervaringen de afgelopen 10 jaar.

Aanleiding, opdracht en werkwijze

In 2018 en 2019 is onderzoek gedaan naar de omvang van het witwassen in Nederland.¹ In het meest recente onderzoek, dat gebruik maakt van data tot en met 2014, schatten de onderzoekers de omvang op EUR 12,8 miljard per jaar, 1,6 procent van het bruto nationaal product. Daarvan is naar schatting EUR 8 miljard afkomstig van binnenlandse criminaliteit, stroomt EUR 4,3 miljard door Nederland en wordt EUR 0,5 miljard aan buitenlands crimineel geld in Nederland witgewassen. Fors voor een land als Nederland. De geschatte omvang lijkt redelijk constant te blijven. Er zijn veel onzekerheden waar het betreft de omvang. Dit geldt door internationale verhullingsconstructies in verhoogde mate voor in Nederland witgewassen buitenlands crimineel geld. Er zijn geen onderzoeken bekend naar de ontwikkeling van de omvang in relatie tot de aanpak van het witwassen in Nederland.

¹ B. Unger e.a., *Aard en omvang van criminele bestedingen*, Utrecht: Faculteit Recht, Economie Bestuur en Organisatie 2018, [Aard en omvang van criminele bestedingen \(wodc.nl\)](http://wodc.nl) en Ferwerda, Saase, Unger Getzner (2020), *Estimating money laundering flows with a gravity model-based simulation*, [Estimating money laundering flows with a gravity model-based simulation | Scientific Reports \(nature.com\)](https://www.nature.com/articles/s41598-020-71111-1)

Aangejaagd door nieuwe Europese richtlijnen, door internationale 'leaks' onthullingen en door Nederlandse schandalen waarbij grote tekortkomingen in de naleving van de anti-witwasregels zijn geconstateerd, is het anti-witwasbeleid de afgelopen jaar geïntensiveerd. Een belangrijke stap daarin was het gezamenlijke plan van aanpak witwassen van de Ministers van Financiën en Justitie en Veiligheid. Dit plan geeft een overzicht van lopende en nieuwe maatregelen om witwassen te voorkomen en te bestrijden.² Het plan is tot stand gekomen in overleg met alle betrokken partijen, zowel publiek als privaat.

Inmiddels is een aantal jaar verstreken en is een groot deel van de maatregelen uit het plan uitgevoerd. Het is daarmee een goed moment om te onderzoeken wat betrokkenen op dit moment van de aanpak van witwassen in Nederland vinden en wat zij zien als mogelijke verbeterpunten. Vanwege mijn jarenlange ervaring bij de bestrijding van witwassen en het daarbij behorende netwerk, heeft de thesaurier-generaal van het Ministerie van Financiën mij gevraagd hierover in gesprek te gaan met de verschillende betrokkenen en op basis van die gesprekken en mijn eigen kennis en ervaring de directie Financiële Markten te adviseren. Ik heb daarbij de volgende opdracht meegekregen.

Kader algemene opdracht

Gevaagd wordt om in brede zin gevraagd en ongevraagd te adviseren over de (toekomstige) witwasbestrijding in Nederland op het beleidsterrein van de directie Financiële Markten (de poortwachtersfunctie). Als basis dient een overkoepelende vraag en daarenboven zijn een aantal specifieke onderwerpen benoemd met het verzoek om daarover te adviseren met het oog op de ontwikkeling van de witwasbestrijding.

Overkoepelende vraag

De bestrijding van witwassen is belangrijk voor Nederland, wat ook blijkt uit het plan van aanpak witwassen van de Minister van Financiën en de Minister van Justitie en Veiligheid. Dit plan en de voortgang van de daarin opgenomen onderwerpen, gesplitst naar preventieve maatregelen, de rol van de toezichthouders en de strafrechtelijke aanpak is daarmee een belangrijk ijkpunt en hulpmiddel bij de toekomstige ontwikkeling van de bestrijding van witwassen. Gevraagd wordt om daarover gevraagd en ongevraagd te adviseren, gericht op de eerste twee pijlers (dus niet in beginsel niet de strafrechtelijke aanpak).

Internationale "good practises"

Er zijn internationaal net als in Nederland veel ontwikkelingen en initiatieven bij de bestrijding van witwassen. Adviseer over deze ontwikkelingen in de diverse landen en in samenwerkingsverbanden met het oog op een mogelijke toepasbaarheid in Nederland.

Balans privacy regelgeving en bestrijding witwassen.

Deze - natuurlijke - spanning is al onderdeel van het plan van aanpak witwassen en benoemd in een aantal specifieke onderwerpen. Privacy is een groot goed en de bestrijding van witwassen is belangrijk. Hierbij gaat het zowel om de informatie uitwisseling tussen publieke partijen, tussen private partijen als tussen publieke en private partijen. Gevraagd wordt een samengesteld beeld op te stellen waar de spanning uit blijkt met advies welke activiteiten kunnen helpen en die ervoor kunnen zorgen dat meer verbinding en begrip komt voor elkaars standpunten. Tevens wordt gevraagd waar mogelijk keuzes bloot te leggen en die te voorzien van argumenten.

Technologie en de bestrijding van witwassen.

De ontwikkelingen in de technologie hebben invloed op de bestrijding van witwassen. Zo werken steeds meer Wwft instellingen uitsluitend of vooral digitaal. Voorbeelden zijn crypto-aanbieders, online banken en online kansspelaanbieders. CDD vindt veelal digitaal plaats. Fintech groeit hard in de bankensector, nog wat minder hard bij de toepassing van de maatregelen in het kader van de bestrijding van witwassen. Gevraagd wordt een analyse te maken van de kansen en bedreigingen.

² Kamerstuk 31 477, nr. 41

Werkwijze en verantwoording.

Ik heb ervoor gekozen veel gesprekken te voeren met de partners in de keten van melding tot vervolging. Doel was een zo compleet als mogelijk beeld te krijgen van het complexe veld met vele spelers. Naast de vele organisaties die een rol hebben bij de bestrijding van witwassen zijn er veel samenwerkingsverbanden met vaak vertegenwoordigers van dezelfde organisaties, maar ook regelmatig in verschillende samenstellingen. Ik heb daarbij niet gestreefd naar volledigheid. Bedoeling was om een beeld te krijgen van de ervaringen, de beelden en de ideeën van de betrokkenen, zowel personen als organisaties, in de keten van melding tot vervolging. Gelet op de opdracht lag de focus niet op de opsporing. Uit de gesprekken vloeiden vaak nieuwe gesprekken voort. De bereidheid om te delen en mee te denken over logische vervolgstappen was groot. Naast het feit dat er open werd gedeeld, van het hart geen moordkuil werd gemaakt, werden er ook veel ideeën ingebracht, waarvan ik gebruik heb gemaakt bij de uitwerking van dit advies. Voor de betrokkenheid en de medewerking zeg ik alle deelnemers hartelijk dank. Voor wat betreft de analyse en de adviezen geldt dat de volledige verantwoordelijkheid bij mij berust. Ik heb daarbij geput uit alle gesprekken. Uit alle bijdragen in combinatie met mijn opgedane ervaring in de keten van melding tot vervolging de afgelopen tien jaar heb ik getracht een praktisch advies op te stellen gericht op de toekomstige ontwikkeling van de bestrijding van witwassen in Nederland, met de focus op een efficiënte werking van de keten van melding tot vervolging.

In dit rapport doe ik verslag van mijn bevindingen en analyse en kom ik tot een advies. De opbouw is als volgt.

Hoofdstuk 1 – Context

Hoofdstuk 2 – Gesprekken

Hoofdstuk 3 – Analyse

Hoofdstuk 4 - Advies

Hoofdstuk 5 – Dilemma's

Hoofdstuk 1 - Context

Witwassen is een veelkoppig monster
Omvang witwassen is onverminderd hoog
Oorzaken onder andere:
1.Omvang financiële stromen in en via Nederland
2.Drugsriminaliteit waarbij cash nog een grote rol speelt
3.Verhulling met virtuele valuta
4.Ondergronds bankieren
5.Belastingontwijking en daarmee verbonden financiële stromen.
Dit maakt dat de bestrijding van witwassen complex is. Dat wordt versterkt door het open karakter van Nederland, een goede infrastructuur en betrouwbare dienstverlening, waar niet alleen door de legale sector gebruik van wordt gemaakt.

Witwassen in Nederland is een veelkoppig monster. Ik geef vijf voorbeelden van verschijningsvormen. Ten eerste kunnen zich onder de geldstromen waarmee onze financiële instellingen te maken hebben opbrengsten van corruptie of andere criminaliteit bevinden. Ten tweede hebben we te maken met de opbrengsten van drugsriminaliteit, waar cash geld nog een grote rol speelt. Ten derde de verhulling met gebruikmaking van virtuele valuta. Ten vierde het verhuisd verplaatsen met behulp van underground banking, bijvoorbeeld Hawala bankieren. Ten vijfde bestaat er een link tussen belastingontwijking, belastingontduiking en witwassen. De aantrekkingskracht van Nederland voor doorstrom van opbrengsten in verband met afspraken die zien op de belastingafdracht van vaak grote bedrijven met als basis belastingverdragen leidt tot omvangrijke geldstromen die mogelijkheden bieden voor verhulling en tot ruime beschikbaarheid van trustdiensten en financiële diensten, waarbij ook aanbieders niet altijd over de vergunningen beschikken die daarvoor nodig zijn.³

De genoemde verschijningsvormen staan niet op zich, ze komen ook in combinatie voor en doordat zij tegelijkertijd aanwezig zijn versterken ze elkaar. Hierdoor bestaat een veelkoppig monster wat moeilijk te bestrijden is. Zo kan cash uit de drugsriminaliteit via Hawala bankieren of virtuele valuta terecht komen bij financiële instellingen in het buitenland en weer worden omgezet in goederen of vastgoed. De daarmee gepaard gaande geldstromen kunnen vervolgens weer door de financiële instellingen stromen, ook via Nederland. Dit geldt ook voor buitenlands crimineel vermogen.

Omdat ik in mijn advies vooral kijk naar het beleidsterrein van de directie Financiële Markten: de financiële stromen via financiële instellingen in Nederland, ga ik in het navolgende vooral in op het eerste en vijfde van de hierboven genoemde omstandigheden: (1) omvang financiële stromen in en via Nederland en (5) belastingontwijking en daarmee verbonden financiële stromen. Drugsriminaliteit (2), verhulling met virtuele valuta (3) en ondergronds bankieren (4) kunnen indirect weer leiden tot financiële stromen via Nederlandse financiële instellingen en bekijk ik ook in dat perspectief.

Het advies ziet op een logisch vervolg op het lopende plan van aanpak witwassen. Het betreft een advies met een praktische insteek en niet een wetenschappelijk advies. De Nationale Risk Assessments (NRA) van het WODC⁴ zijn een belangrijk fundament voor wat betreft de stand van de bestrijding van witwassen en de risico's. Er loopt een periodieke FATF evaluatie naar de wetgeving,

³ Zie hierover ook: Ter Haar e.a. (2021), *Op weg naar acceptabele doorstroom. Rapport van de Commissie Doorstroomvennootschappen*, [bijlage bij Kamerstuk 25 087, nr. 286](#), Hoofdstuk 6, p. 68 e.v.

⁴ Het WODC heeft inmiddels zes NRAs uitgevoerd, die allen openbaar zijn en te vinden op de [website van het WODC](#)

het systeem en de uitvoering van de bestrijding van witwassen in Nederland. De Algemene Rekenkamer (ARK) doet een onderzoek naar de effectiviteit van de keten bij de bestrijding van witwassen in Nederland. De commissie doorstroomvennootschappen heeft een onderzoek gedaan naar financiële stromen door Nederland met een link naar ons fiscale stelsel. De bedoeling van dit advies is om het complementair te laten zijn op deze onderzoeken en adviezen en tot een selectie te komen van logische vervolgvactiteiten met een praktische insteek gelet op de huidige stand van de uitvoering van het plan van aanpak voor de bestrijding van witwassen.

Hoofdstuk 2 – Gesprekken

ik heb gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van zowel publieke en private organisaties als werkgroepen en instituties zoals het FEC bestaande uit vertegenwoordigers met een diverse achtergrond en thuisbasis. Alle gesprekspartners zijn betrokken bij de bestrijding van witwassen in Nederland en hebben betrokkenheid met de keten van melding tot vervolging. Bij de opsomming van de gesprekspartners is een korte frase opgenomen, waarmee ik getracht heb een kernachtige schets te geven uit het gesprek. De keuze en de bewoording is volledig voor mijn rekening.

Ik heb gesproken met:

FEC (Financieel Expertise Centrum) eenheid en contactpersonen FEC partners.

Vertegenwoordigers van het AMLC (anti money laundering centre).

NVB (Nederlandse vereniging van banken) en vertegenwoordigers RABO, ABN AMRO en ING.

Vertegenwoordigers van de FIU-NL (Financial Intelligence Unit)

Vertegenwoordigers van de DNB (De Nederlandsche Bank)

Vertegenwoordigers van de AFM (Autoriteit Financiële Markten)

Vertegenwoordigers van het BFT (Bureau Financieel Toezicht)

Vertegenwoordigers van de trustsector.

De werkgroep fraude van de NBA (de koninklijke Nederlandse Beroepsorganisatie van Accountants)

De werkgroep Wwft van de NBA.

Vertegenwoordigers van de Directie Financiële Markten van het Ministerie van Financiën.

- FEC -

Hoe kunnen we beter gebruik maken van de informatie?

- AMLC -

Nog vaak niet risicogericht en preventie onderbelicht.

- Banken -

Behoefte aan 1 strategie, stel terugbrengen omvang en ontwrichtende karakter van witwassen centraal.

- FIU-NL -

Keten loopt vast, veel druk op FIU-NL en opsporing. Doe meer aan preventie en maak meer gebruik van FIU-informatie buiten de strafrechtketen.

- Trustsector -

Systeem melden ongebruikelijke transacties leidt tot volpompen systeem. Geen ruimte voor risicogericht.

- DNB -

Beperkingen informatiedeling belemmeren risicogericht werken. Behoefte aan een nationaal coördinator.

- AFM -

Betere samenwerking met accountants bij fraudebestrijding mogelijk.
FIU-NL flessenhals.

- BFT -

Monitor wat er met meldingen gebeurt. Invulling geven aan risicogericht.

- NBA fraude -

Wederkerigheid bij de informatiedeling uitbreiden en vrijblijvendheid uit de samenwerking halen.

- NBA Wwft -

Vertrouwen in de keten is laag en maak werk van het delen van informatie over en weer.

- Ministerie van Financiën, Financiële Markten -

Aandacht voor link met National Risk Assessment

Grote gemene deler uit de gesprekken was dat er grote bereidheid is om te delen hoe men vindt hoe het nu gaat bij de bestrijding van witwassen in Nederland en te discussiëren over mogelijke verbeteringen. De focus lag niet op de eigen organisatie als onderdeel van de keten van melding tot vervolging. De deelnemers hadden uitdrukkelijk het algemene belang van de bestrijding van witwassen voor ogen is mijn stellige overtuiging. In die zin was er geen sprake van vertegenwoordiging van betreffende organisatie, instituut of werkgroep. Om die reden heb ik me in dit hoofdstuk beperkt tot het opnemen van een kernachtige schets uit de gevoerde gesprekken. De veel rijkere oogst uit de gesprekken heb ik gebruikt bij Hoofdstuk 3, de analyse. Voor de medewerking van alle gesprekspartners zeg ik hen nogmaals hartelijk dank.

Hoofdstuk 3 – Analyse

I. Analyse algemeen

Uit de gesprekken komt een overwegend gedeeld beeld dat de ontwikkeling aan de hand van het plan van aanpak witwassen uit 2019⁵ positief is. Er is gericht en met resultaat gewerkt aan de preventieve maatregelen, de poortwachtersfunctie en de repressieve maatregelen. Dat heeft zich geuit in wetgeving, meer capaciteit bij publieke en private sector, meer samenwerking en onderwerp meer 'top of mind' bij bestuurders en raden van commissarissen. Er is een gedeeld beeld dat het huidige plan van aanpak witwassen niet het eindpunt is, maar een goede start. Het lijkt, ook volgens de gesprekspartners, een goed moment om het ambitieniveau bij de bestrijding van witwassen te verhogen. Om die reden richt ik mij in deze analyse en mijn advies op een mogelijk vervolg op het huidige plan van aanpak witwassen.

Er zijn geen aanwijzingen dat de omvang van het witwassen in Nederland sinds de laatste schatting in 2020 is verminderd. Overigens is daar ook geen onderzoek naar gedaan. De NRA vervult (nog) niet de functie van gedeelde analyse die leidend is voor de met elkaar afgestemde speerpunten en activiteiten. Door het plan van aanpak witwassen is wel een basis gelegd voor wat nodig is om de omvang van witwassen in Nederland substantieel te verminderen. Voordat ik in ga op mogelijke vervolgstappen zal ik eerst een aantal factoren bespreken die wat mij betreft relevant zijn voor de toekomst van de aanpak van witwassen.

1. Fiscale stelsel en daarmee verbonden financiële stromen
2. Effectieve keten van melding tot vervolging.
3. Effectiviteit van samenwerkingsverbanden bij bestrijding witwassen.
4. Open structuur van Nederland in combinatie kwaliteit en aanbod dienstverlening.

1. De samenhang met het fiscale klimaat

Waar eerder wel verkondigd werd dat belastingontwijking echt iets anders is dan belastingontduiking, is op basis van het onderzoek van de commissie doorstroomvennootschappen de conclusie gerechtvaardigd dat een aantrekkelijke structuur voor belastingontwijking door een uitgebreid stelsel van belastingverdragen, in combinatie met afspraken met vaak grote ondernemingen invloed heeft op de omvang van het witwassen. De commissie doorstroomvennootschappen schrijft hierover:

Verschillende elementen die samenhangen met, al dan niet fiscaal gedreven, doorstroom zijn eveneens relevant in het kader van witwassen. Het belasting- en investeringsklimaat kan, evenals voor 'legale' doorstromers, financiële prikkels geven om crimineel geld via Nederland te laten stromen. Daarnaast kunnen doorstroomvennootschappen worden gebruikt door witwassers om de herkomst van het vermogen en de identiteit van uiteindelijk belanghebbenden te verhullen. Grootschalige geldstromen bieden daarbij witwassers de mogelijkheid om hun criminele transacties en geldstromen op te laten gaan in een groter, legaal, geheel. Daarnaast is de infrastructuur van dienstverleners, met name trustkantoren, die gepaard gaat met omvangrijke doorstroomactiviteiten gevoelig voor witwasrisico's.⁶

Daarmee is er een verband tussen het fiscale stelsel in internationaal verband en de omvang van het witwassen in Nederland.

⁵ Kamerstuk 31 477, nr. 41

⁶ Ter Haar e.a. (2021), *Op weg naar acceptabele doorstroom. Rapport van de Commissie Doorstroomvennootschappen*, [bijlage bij Kamerstuk 25 087, nr. 286](#), p. 11

Analyse samenhang met het fiscale klimaat

Naar aanleiding van rapport 'Op weg naar acceptabele doorstroom' van de commissie doorstroomvennootschappen, waarnaar hierboven al werd verwezen, heeft de Staatssecretaris van Financiën-Fiscaliteit en Belastingdienst onder andere het volgende in een brief aan de Voorzitter van de Tweede kamer gemeld⁷:

Nederland kent nog steeds een groot aantal doorstroomvennootschappen. Op basis van gegevens van De Nederlandsche Bank (DNB), constateert de commissie dat er circa 12.400 doorstroomvennootschappen (in 2019) met een balanstotaal van circa 4.500 miljard euro in Nederland aanwezig zijn. Dat bedrag staat gelijk aan 550 procent van het toenmalig bruto binnenlands product (BBP). De rente-, royalty- en dividendbetalingen die jaarlijks door deze doorstroomvennootschappen stromen, bedragen gemiddeld 170 miljard euro per jaar in de periode 2015-2019. Dat een relatief groot deel van deze betalingen vanuit Nederland naar laagbelastende jurisdicties (LBJ's) stroomde, terwijl het uiteindelijke moederbedrijf in de Verenigde Staten (VS) is gevestigd, wijst volgens de commissie op fiscale motieven.

Witwassen

In het rapport geeft de commissie aan dat elementen die samenhangen met of het gevolg zijn van het Nederlandse belasting- en investeringsklimaat criminele geldstromen kunnen aantrekken en het witwasrisico kan verhogen. De praktijk van doorstroom via vennootschappen maakt ons financiële stelsel kwetsbaar voor gebruik voor witwassen of financieren van terrorisme. Daarbij constateert de commissie dat juist het bestaan van de geldstromen via doorstroomvennootschappen en de betrouwbare reputatie van Nederland als dekmantel kunnen werken. Het gebruik van structuren met vennootschappen in verschillende landen maakt het achterhalen van de herkomst van de middelen daarbij lastig. Tegelijk constateert de commissie dat er in Nederland al veel maatregelen zijn en worden getroffen ter voorkoming en bestrijding van witwassen en financieren van terrorisme. De commissie ziet nog mogelijkheden voor aanscherpingen ten aanzien van dienstverleners en ter voorkoming van misbruik van juridische entiteiten, die voor verhulling gebruikt kunnen worden.

De commissie doet een aantal aanbevelingen voor aanvullende beleidsmaatregelen. Deels passen deze al in lopende maatregelen van het kabinet. Drie aanbevelingen zien op toezicht en opsporing. Ten eerste betreft dit aandacht voor capaciteit voor de aanpak van illegale trustdienstverlening. Dit onderschrijft het kabinet. Onlangs heeft de minister van Financiën aanvullende maatregelen aangekondigd naar aanleiding van een onderzoek naar illegale trustdienstverlening in Nederland, waaronder in gesprek treden met Bureau Toezicht Wwft en DNB over de capaciteit van het toezicht. Ten tweede beveelt de commissie aan om een vervolgonderzoek naar de relatie tussen doorstroomvennootschappen, witwassen en belastingontduiking te laten doen door het Financieel Expertise Centrum (FEC). Het kabinet ondersteunt dit advies voor een verdiepingsslag en betreft dit bij de lopende gesprekken met de partners bij het FEC. Ten derde doet de commissie de aanbeveling om in te zetten op internationale samenwerking bij de aanpak van criminele doorstroom. Dit onderschrijft het kabinet en is een doorlopend aandachtspunt.

Deze aanbevelingen zijn verbonden met dit advies over de toekomst van de bestrijding van witwassen in Nederland. Indien wordt gekozen voor een gedeelde strategie voor de bestrijding van witwassen en een rol voor het FEC passen de aanbevelingen naadloos daarin.

2. Knelpunten risico-gericht werken in de meldketen

Een tweede factor is de effectiviteit van de meldketen en de invulling van het uitgangspunt van risicogericht werken in die keten. De zogenaamde meldketen heeft een belangrijke rol in de bestrijding van financieel economische criminaliteit. Deze keten begint bij poortwachters als

⁷ Kamerstuk 25 087, nr. 286

banken, accountants en notarissen die onderzoek doen naar de herkomst van geld en ongebruikelijke transacties melden, omvat toezicht op de naleving van die verplichtingen, FIU-NL die meldingen verzamelt, onderzoekt, op basis van dat onderzoek eventueel verdacht verklaart en als financial intelligence verstrekt aan de opsporing en vervolging.

De Wwft heeft als uitgangspunt dat alle partijen in de keten risicogericht werken. De invulling hiervan blijkt in de praktijk moeilijk tot uitvoering te brengen. Hiervoor zijn begrijpelijke oorzaken zoals het samenstel aan taken bij overheidsdiensten, risicobeperkend gedrag bij poortwachters, maar bovenal het ontbreken van een gezamenlijke uitwerking van risicogericht werken *in de keten*. Het delen van informatie en het samenwerken spelen een belangrijke rol bij het invulling geven aan *samen* risicogericht werken. Invulling geven aan risicogericht werken door individuele partners in de keten van melding tot vervolging betekent niet automatisch dat er gezamenlijk invulling wordt gegeven aan risicogericht werken. Het ontbreekt bij individuele partners vaak aan informatie om die afwegingen te kunnen maken, die nodig zijn om risicogericht werken op elkaar af te stemmen. Bijvoorbeeld de combinatie met andere transacties of de combinatie tussen persoon en transactie. Hoe willen we met elkaar ervoor zorgen dat er risicogericht wordt samengewerkt? Het maakt wel dat er winst te behalen valt als het gaat om effectiviteit van de meldketen. De samenhang bij de diverse inspanningen ontbreekt nog, er is geen gedeelde strategie en de benodigde capaciteiten zijn niet op elkaar afgestemd, wat zorgt voor fricties in de keten, verspilling en uiteindelijk een niet effectieve keten. Indien wordt gekozen voor een gedeelde strategie wordt het ook mogelijk om met elkaar af te spreken hoe belangrijk we het vinden, welk ambitieniveau we uitspreken en welke capaciteit waar en wanneer nodig zal zijn.

3. Knelpunten bij samenwerken in de meldketen

Zoals gezegd heeft de meldketen een belangrijke rol in de bestrijding van witwassen. Deze keten bestaat uit partijen met elk hun eigen verantwoordelijkheid. Om die goed te kunnen invullen zijn zij echter wel van elkaar afhankelijk. Om die reden is er een veelheid aan samenwerkingsverbanden ontstaan als het gaat om de bestrijding van witwassen. Ik constateer hierbij een aantal knelpunten. Allereerst is door de veelheid aan samenwerkingen een lappendeken ontstaan. Ten tweede stuit de samenwerking in de praktijk vaak op beperkingen, omdat de behoefte en de wens om samen te werken regelmatig in conflict komt met andere taken van de betrokken partijen. De behoefte om grip en beheersing te hebben op die andere eigen taken kan dan strijdig zijn met de behoeften die voortvloeien uit de aanpak van witwassen. Zowel bij de overheidsdiensten als de poortwachters in de keten van melding tot vervolging is er concurrentie met werkzaamheden die niet zien op de uitvoering van de taken voortvloeiend uit de Wwft. Samenwerking wordt tot slot vaak gezien als een aanvulling op het 'echte' (eigen) werk, ook als dat werk op het gebied van het voorkomen of bestrijden van witwassen is, waarmee het concurreert als het gaat om capaciteit en budget.

Analyse knelpunten meldketen

Om te komen tot een optimale inzet van de meldketen bij de bestrijding van witwassen is een afgestemde keten nodig op basis van een *gedeelde strategie*. Partners in de keten dienen immers hetzelfde doel: Risicogericht witwassen bestrijden door uitvoering van de Wwft. Samenwerken waarbij de capaciteit voor wat nodig is gezeurd is en op elkaar afgestemd. Capaciteiten bij partners in de keten zouden communicerende vaten moeten zijn, waarbij capaciteit beschikbaar is voor wat nodig is op het juiste moment. Dat vraagt om uitwerking, ingebouwde flexibiliteit en dat alles op basis van een gedeelde strategie. Op basis van de gesprekken kan worden geconcludeerd dat het belang van zo een afgestemde keten door alle partners wordt onderkend en dat er tegelijkertijd nog veel ontbreekt als het doel is een effectieve en op elkaar afgestemde keten van melding tot vervolging. Hieronder een aantal observaties over belangrijke spelers in de keten van melding tot vervolging.

De banken.

De banken zijn belangrijke poortwachters in het kader van de Wwft. Naar aanleiding van de uitkomsten van strafrechtelijke onderzoeken tegen banken, door internationale 'leaks' onthullingen en het eerder genoemde plan van aanpak witwassen zijn de banken in actie gekomen om de uitvoering van hun rol als poortwachter te versterken, zowel in capaciteit als in kwaliteit. Er was (en is) sprake van achterstallig werk, dossiers werden (en worden) op orde gebracht, er is ingezet op samenwerking tussen de banken bij de trajecten Transactie Monitoring Nederland (TMNL) en 'know your customer' (KYC). De samenwerking TMNL is ontwikkeld en in uitvoering. De samenwerking op het gebied van KYC is in een beginstadium. Banken spreken uit dat zij graag risicogericht werken. Zij verbinden dit aan het aanpakken van criminaliteit met een grote C. De grote investeringen die banken hebben gedaan en doen om hun Wwft-verplichtingen te kunnen naleven worden met regelmaat in de media benoemd, bijvoorbeeld dat 20% van het personeelsbestand bezig is met de uitvoering van de werkzaamheden die zien op de Wwft. De acties van de banken hebben een positief effect op de bestrijding van witwassen.

De banken geven aan bij het streven naar risicogericht werken te maken hebben met regelgeving en uitleg daarvan door de toezichthouder(s) die het risicogericht werken niet stimuleren. Zij ervaren een zero tolerance beleid waardoor er de angst bestaat kleine risico's te missen. Met betrekking tot de meldingen van ongebruikelijke transacties vanuit de banken is het beeld van de banken dat het percentage meldingen dat uiteindelijk tot actie of vervolging leidt erg laag is. Er worden vragen gesteld met betrekking tot de capaciteit bij FIU-NL en opsporing om opvolging te geven aan de meldingen. Tevens is er de behoefte om op enigerlei wijze inzicht en terugkoppeling te krijgen met betrekking tot de meldingen. En er is de behoefte om meer informatie te kunnen delen tussen de banken onderling in relatie tot de projecten TMNL en KYC om hun verplichtingen in het kader van de Wwft effectiever uit te kunnen voeren.

Per saldo is er een positieve ontwikkeling bij de banken/ financiële instellingen waar het gaat om de vervulling van de rol van poortwachter. Tevens is er sprake van een zoektocht waar het gaat om de invulling van risicogericht werken en de goede verbinding met overheidspartijen in de keten.

Het toezicht.

DNB is een belangrijke toezichthouder naast de Autoriteit Financiële Markten (AFM), Bureau Financieel Toezicht (BFT), Bureau Toezicht Wwft (BTWwft), de dekens van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Kansspelautoriteit (Ksa). Ook het toezicht op de naleving van Wwft verplichtingen door poortwachters heeft zich positief ontwikkeld de afgelopen jaren. Mede door de strafrechtelijke onderzoeken met grote impact in de bankensector en het plan van aanpak witwassen is er meer aandacht gekomen voor het toezicht en is de aanpak geïntensiveerd. Evenals bij de banken is de insteek om risicogericht te werken. Hierbij wordt evenals bij de banken moderne technologie ingezet. Door de banken wordt de uitvoering van het toezicht in het algemeen nog niet als risicogericht ervaren. In feite zie je bij het toezicht door DNB eenzelfde worsteling als bij de banken om tot een risicogerichte uitvoering te komen. DNB ervaart het daarbij als een knelpunt dat men niet kan beschikken over informatie van de FIU-NL. Ondanks de samenwerking met de banken in FEC verband is het beeld dat uit de gesprekken komt dat er nog vaak niet sprake is van een *gezamenlijke* worsteling om tot een risicogerichte uitvoering te komen. Een voorbeeld is de inzet van technologie bij zowel de banken als de DNB zonder dat er sprake is van een gezamenlijke aanpak.

FIU-NL.

FIU-NL is een belangrijke schakel in de keten van melding tot vervolging. FIU-NL is een voortrekker bij de internationale samenwerking en heeft zich de afgelopen jaren sterk ontwikkeld. Er wordt

ingezet op de inzet van technologie, met name Fintell Alliance⁸ om de effectiviteit van de publiek private samenwerking te verhogen.

De opsporing.

Dit advies ziet niet specifiek op de opsporing. De capaciteit voor de opsporing is de afgelopen jaren geïntensiveerd bij zowel de FIOD als de Politie. De vraag om op elkaar afgestemde capaciteit en een gedeelde strategie raakt vanzelfsprekend ook de opsporing. Het samenwerkingsverband AMLC en de serious crime taskforce onder het FEC vervullen een coördinerende en inspirerende rol bij het ontwikkelen van kennis, innovatie, publiek private samenwerking en analyse in de uitvoering van de bestrijding van witwassen.

Het FEC.

Het Financieel Expertise Centrum (FEC)⁹ is ook in internationaal verband een uniek samenwerkingsverband voor de integriteit van de financiële sector in Nederland en een belangrijke schakel tussen partners in de keten van melding tot vervolging. Belangrijke schakels in de keten van melding tot vervolging zijn lid van het FEC: DNB, AFM, Politie, OM, FIU-NL, Belastingdienst en FIOD. De 4 grote banken en de NVB zijn aangesloten via de publiek private samenwerking van het FEC. De accountancy ontbreekt in het FEC. De accountants zijn een belangrijke poortwachter in het kader van de Wwft en zijn daarmee ook een belangrijke schakel als het gaat om de integriteit van de financiële sector. De accountants zijn in de bijzondere positie dat ze inzage hebben in de financiële administratie van ondernemers en zo financiële fraudes zoals witwassen en corruptie kunnen signaleren. Het FEC wordt algemeen door de partners van het FEC, maar ook daarbuiten gezien als een belangrijk samenwerkingsverband met veel potentie als het gaat om het verder ontwikkelen van de bestrijding van witwassen in Nederland. Belangrijke schakels zijn al vertegenwoordigd in het FEC en hebben al ervaring opgedaan met samenwerking. De Ministeries van Financiën en Justitie en Veiligheid zijn als waarnemers aangesloten bij het FEC. Indien wordt besloten om meer werk te maken van een feitelijke invulling van risicogericht werken ligt een bepalende rol bij het FEC voor de hand. De daarvoor benodigde versterkte samenwerking tussen partners in de keten van melding tot vervolging is goed te realiseren in het FEC, nu de meest betrokken partijen al vertegenwoordigd zijn in het FEC. Dit zou ook aansluiten bij het advies van de commissie doorstroomvennootschappen -Analyse 1- waar het gaat om de link tussen het Nederlandse belasting- en investeringsklimaat en de bestrijding van witwassen. Partijen die hierbij betrokken zijn, zijn vertegenwoordigd in het FEC.

4. Aantrekkelijk vestigingsklimaat

Een vierde factor is de open structuur van de Nederlandse economie in combinatie met de goede financiële en fiscale dienstverlening. Dit versterkt de aantrekkelijkheid van Nederland als het gaat om witwassen. De kwaliteit van accountants, belastingadviseurs en advocaten is van een hoog niveau, toegang is laagdrempelig en daarmee toegankelijk voor eenieder. Zoals hiervoor al aangehaald, verklaart dat ook mede de omvang van de financiële stromen via Nederland, zo'n 23% van de omvang van de wereldwijde waardestromen van multinationals via andere jurisdicties naar belastingparadijzen. De kracht van Nederland is daarbij tevens zijn zwakte. Met het overgrote deel van deze geldstromen via Nederland is niets mis. Met een klein gedeelte wel en het is niet eenvoudig deze bokken van de schapen te scheiden.

Zonder iets te veranderen aan de factoren in de analyse lijkt het niet reëel om te verwachten dat de omvang van het witwassen in Nederland substantieel verminderd kan worden.

⁸ <https://www.fiu-nederland.nl/nl/fiu-nederland-treedt-samen-met-de-grootbanken-op-tegen-witwassen-en-terrorismefinanciering>

⁹ [Home - FEC-partners](#)

II. Analyse specials

Onderdeel van mijn opdracht was specifiek te kijken naar de volgende drie onderwerpen:

- Internationale "good practices"
- Balans privacy regelgeving en bestrijding witwassen
- Technologie en de bestrijding van witwassen

Ik deel hieronder mijn bevindingen.

Internationale samenwerking, "good practices"

Bij de gevoerde gesprekken was internationale samenwerking niet het meest spraakmakende onderwerp. Dat kwam mede doordat de focus lag op de praktische samenwerking, de goede en slechte ervaringen en de wenselijke ontwikkeling tussen de partners in de keten van melding tot vervolging. Het onderwerp internationaal kwam wel regelmatig aan de orde. Het algemene beeld is dat de partners in meer of mindere mate actief zijn in internationale samenwerkingsverbanden. In zijn algemeenheid kan geconcludeerd worden dat de partners in de keten een actieve rol spelen in internationale samenwerkingsverbanden. Ook valt te concluderen dat die samenwerking zich richt op de – internationale - kolom van de betreffende partner.

Enkele voorbeelden:

- De FIU's zijn sterk internationaal georiënteerd en FIU-NL is prominent betrokken bij deze internationale ontwikkeling. In veel landen zijn soortgelijke ontwikkelingen als met Fintell Alliance. Hiervan kan gebruik worden gemaakt bij het doorontwikkeling van Fintell Alliance.
- DNB is onderdeel van een internationaal netwerk van centrale banken en is sterk betrokken bij de Europese Central Bank en de European Banking Authority.
- Partners in de keten zoals de Nationale Politie en de FIOD werken nauw samen met EUROPOL op veel terreinen, ook bij de bestrijding van witwassen.
- J5 is een internationaal samenwerkingsverband tussen vijf financiële opsporingsdiensten. De samenwerking richt zich op de uitvoering en met name ook op de bestrijding van witwassen. Deelnemende landen zijn Australië, Canada, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Nederland.
- Met het EU AML/CFT Package van de Europese Commissie¹⁰ de eerdere introductie van UBO-registers bij de wijziging van de vierde anti-witwasrichtlijn¹¹, de Europese initiatieven tegen belastingontwijking en de zogenaamde brievenbusfirma's wordt de invloed van Europa op de bestrijding van witwassen groter.
- Uit de gesprekken blijkt dat gehecht wordt aan een gelijk speelveld, maatregelen en richtlijnen vanuit de EU worden om die reden dan ook belangrijk gevonden.

Indien wordt gekozen voor een gedeelde strategie voor de bestrijding van witwassen ligt het voor de hand dat de internationale samenwerking onderdeel wordt van de kaders ten behoeve van de gedeelde strategie. Op deze manier kan nog meer geprofiteerd worden van de opgebouwde internationale positie in de diverse kolommen van de partners en kan deze verder worden uitgebouwd. Het biedt tevens de mogelijkheid om samen de keuzes te maken voor een focus in onderwerpen en vervolgens *samen* direct te prioriteren in de internationale samenwerking en te profiteren van de opgebouwde kennis. Op beleidsterrein kan worden voortgebouwd op de door de Ministers van Financiën en Veiligheid en Justitie ingenomen positie om binnen Europa een voortrekkersrol te willen vervullen als het gaat om de bestrijding van witwassen en belastingontwijking.

¹⁰ [Anti-money laundering and countering the financing of terrorism legislative package | European Commission \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/anti-money-laundry-legislation/)

¹¹ Richtlijn 2015/849 van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, [EUR-Lex - 02015L0849-20210630 - FN - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/lexuri-uri.do?uri=CELEX:32015L0849-20210630-FN)

Balans privacy regelgeving en bestrijding witwassen
(tevens dilemma Hoofdstuk 5)

Uit bijna alle gesprekken bleek informatie uitwisseling een belangrijk onderwerp te zijn bij de partners in de keten van melding tot vervolging. Drie in het oog springende voorbeelden met betrekking tot FIU informatie. Die informatie is zeer gewild bij andere partners in de keten.

(1) De poortwachters in het kader van de Wwft zijn unaniem in hun behoefte om informatie te krijgen van FIU-NL met betrekking tot de door hen gedane meldingen ongebruikelijke transacties. Men wil die informatie om te kunnen beoordelen of hun meldingen toegevoegde waarde hebben (gehad) en voor de beoordeling van hun interne proces. Men wil leren en de terugmelding wordt hiervoor belangrijk gevonden. In een aantal gesprekken wordt gepleit voor een soort "track en trace" systeem, kunnen volgen wat er al dan niet met de melding van de ongebruikelijke transactie gebeurt. Er is ook bereidheid om mee te denken over de manier waarop deze terugmelding kan plaatsvinden. Men realiseert zich ook dat er privacy aspecten zitten aan de terugmelding, en dat de analyse door FIU-NL in combinatie met andere informatie daarbij een complicerende factor is. Het is daarmee een belangrijk onderwerp voor de effectiviteit van de keten melding tot vervolging zonder dat er een voor de hand liggende oplossing is.

(2) De toezichthouders DNB en AFM willen graag inzage in de ongebruikelijke transacties voor een effectieve uitvoering van hun toezichtfunctie. Door DNB wordt aangegeven dat in veel landen de toezichthouder kan beschikken over deze informatie. Er is een verschil van mening over de juridische mogelijkheden om de informatie ter beschikking te stellen aan de toezichthouders. Daaruit zou kunnen worden geconcludeerd dat er geen verschil van mening bestaat waar het gaat om de wenselijkheid dat de toezichthouders kunnen beschikken over deze informatie voor een effectieve uitvoering van hun toezichtstaak. Een mogelijke oplossing hiervoor zou een second opinion zijn, bijvoorbeeld door de Landsadvocaat.

(3) De banken willen graag onderling informatie delen voor de uitvoering van hun poortwachtersfunctie in het kader van de Wwft in relatie tot hun gezamenlijke trajecten TMNL en KYC. Hiervoor zijn wettelijke aanpassingen nodig en zal er een afweging tussen de behoefte en privacy aspecten dienen plaats te vinden. Hierbij kan onderzocht worden of de technologie behulpzaam kan zijn, bijvoorbeeld door de inzet van technieken waarbij er zonder dat er data gedeeld wordt risicogericht kan worden gewerkt. Zo is er bijvoorbeeld bij 'data matching' in plaats van 'data sharing' sprake van pseudonimiseren van de data waardoor de privacy risico's worden beperkt¹².

De natuurlijke spanning tussen informatie uitwisseling en privacy is al onderdeel van het plan van aanpak witwassen en benoemd in een aantal specifieke onderwerpen. Privacy is een groot goed en de bestrijding van witwassen is belangrijk. Hierbij gaat het zowel om de informatie uitwisseling tussen publieke partijen, tussen private partijen als tussen publieke en private partijen. Ik heb geprobeerd een samengesteld beeld op te stellen waar de spanning uit blijkt met daarbij een advies welke activiteiten kunnen helpen en die ervoor kunnen zorgen dat meer verbinding en begrip komt voor elkaars standpunten. Tevens heb ik geprobeerd waar mogelijk keuzes bloot te leggen en die te voorzien van argumenten.

Het is voor de hand liggend dat het vertrekpunt – verstrekker van informatie of vragende partij - vaak bepalend is voor de uitkomst als de vraag wordt gesteld of informatiedeling voor de bestrijding van witwassen moet kunnen in de afweging met privacy aspecten. Deze afweging zal elke keer voorzien van deugdelijke argumentatie opnieuw moeten worden gemaakt. Proportionaliteit, noodzaak en mogelijkheden om bij de uitvoering de privacy van burger en bedrijf te beschermen zijn belangrijke kaders bij de afweging. Er zijn drie lijnen te ontdekken in deze discussie.

- Benut de mogelijkheden die er al wel zijn.

¹² Zie hierover ook W. Geelhoed, R. Hoving (2021), [Enhanced Exchange of Information in Financial Investigations](#), Rijksuniversiteit Groningen

- Benut de technologie om zonder of met minder nadelige privacy aspecten werk te kunnen doen ten behoeve van de bestrijding van witwassen. Een voorbeeld daarvan is de inzet van datamatching waarbij met data-sleutels wordt gewerkt bij de matching van de diverse databronnen en de identiteit niet eerder aan de orde komt na een match. Tot dat moment is er sprake van pseudonimiseren en is de identiteit behorend bij de data beschermd.
- Onderzoek de mogelijkheid van wettelijke verruiming van de mogelijkheid van informatie uitwisseling in de drie hierboven opgenomen voorbeelden.

Indien wordt gekozen voor een gedeelde strategie voor de bestrijding van witwassen ligt het voor de hand dat de vraagstukken rond informatie uitwisseling in de keten van melding tot vervolging onderdeel worden van de kaders voor de gedeelde strategie.

Inzet technologie bij de bestrijding van witwassen.

Bij de bestrijding van witwassen in Nederland wordt meer en meer technologie ingezet. Voorbeelden zijn de belangrijke gezamenlijke trajecten bij de banken om transacties te monitoren, TMNL en KYC, die eerder al zijn genoemd, Fintell Alliance bij FIU-NL, de AMLC browser¹³, FCInet¹⁴ bij de opsporing en de moderne technologische toepassingen van de Landelijke eenheid van de Nationale Politie. En er is meer. Zo zet de DNB technologie in voor de uitvoering van hun toezicht. De banken zetten voor de uitvoering van werkzaamheden in het kader van hun poortwachtersfunctie voortvloeiend uit de Wwft technologie in. Bij verschillende van deze toepassingen is duidelijk dat er al verbindingen gelegd zijn tussen de verschillende partners in de keten van melding tot vervolging. Fintell Alliance is daarvan een voorbeeld. Bij andere toepassingen is uit de gesprekken niet gebleken dat er gezamenlijk wordt opgetrokken tussen partners in de keten bij de inzet van nieuwe technologie. Dit kan te maken hebben met de specifieke toepassing, een wettelijke belemmering dan wel het ontbreken van een gezamenlijke strategie. Door mij is geen onderzoek gedaan naar de oorzaken. Ik ben tijdens de gesprekken niet gestuit op technologische ontwikkelingen anders dan de genoemde. Indien wordt gekozen voor een gedeelde strategie voor de bestrijding van witwassen ligt het voor de hand dat de inzet van technologie een belangrijk onderdeel wordt van de kaders behorend bij de gedeelde strategie . Technologie kan daarmee een belangrijk hulpmiddel worden bij het realiseren van de gezamenlijke doelen. Het kan tevens behulpzaam zijn bij het mitigeren van de tegenstellingen en de problematiek rond het al dan niet mogen delen van informatie. Voorbeeld hiervan is de inzet van de techniek van data-matching in plaats van data-sharing zoals bij FIU.NET¹⁵ en FCI-net waardoor data niet gedeeld hoeft te worden en toch risicogericht kan worden samengewerkt. Zo zullen er andere voorbeelden zijn waarbij de inzet van technologie behulpzaam kan zijn bij het dilemma tussen de behoefte om informatie te kunnen delen om witwassen te bestrijden en de privacy van burgers en bedrijven te beschermen.

¹³ [AMLC suite - AMLC](#)

¹⁴ [FCInet](#)

¹⁵ [FIU.NET | FIU-Nederland](#)

Hoofdstuk 4 – Advies

Kern van het advies, aanbevelingen A, B, C en D

- A. Maak als overheid in samenwerking met belangrijke poortwachters uit de Wwft, zoals de financiële sector en de accountancy, een gedeelde strategie voor de bestrijding van het witwassen in Nederland.
- B. Benoem een nationaal coördinator voor de bestrijding van witwassen in Nederland.
- C. Maak de bestaande NRA het leidende document voor de bestrijding van witwassen. De gedeelde strategie is verbonden met de -nieuwe- NRA.
- D. Breng de het opstellen, coördineren en uitvoeren van de gedeelde strategie, advies A, onder bij het FEC en benoem de nationaal coördinator voor de bestrijding van witwassen in Nederland tevens als voorzitter van het FEC.

Aanvullende aanbevelingen:

Geef voor de gedeelde strategie de volgende kaders mee:

1. Zorg voor afgestemde capaciteit bij publieke en private partners in de keten van aanmelding tot vervolging.
2. Maak duidelijk dat samenwerkingsverbanden die zich bezig houden met de bestrijding van witwassen onderdeel zijn van de gecoördineerde aanpak met de NRA als basis.
3. Onderzoek of er bundeling van samenwerkingsverbanden die zich bezig houden met de bestrijding van witwassen mogelijk is. Minder samenwerkingsverbanden leidt tot minder informatiedeling en minder privacy issues.
4. Zorg voor samenwerking bij de inzet van technologische ontwikkelingen in de keten van melding tot vervolging. Speciale aandacht hierbij voor de toepassingen die het mogelijk maken risicogericht te werken met waarborgen voor de privacy van burgers en bedrijven.
5. Onderzoek de mogelijkheden tot uitbreiding van informatiedeling in de keten van melding tot vervolging die nodig zijn om risicogericht te kunnen werken. Doe dit in nauw overleg met de Autoriteit Persoonsgegevens en maak gebruik van de technologie om de privacy van burgers en bedrijven te beschermen.
6. Zorg voor samenwerking bij de internationale verbindingen en ontwikkelingen in de keten van melding tot vervolging.
7. Onderzoek de mogelijkheid om de accountancysector, bijvoorbeeld de NBA, als belangrijke poortwachter in het kader van de Wwft, onderdeel uit te laten maken van de publiek private samenwerking van het FEC.

Hoofdstuk 5 – Dilemma's

Algemeen

Uit de gesprekken is een beeld ontstaan wat heeft geleid tot de aanbevelingen zoals opgenomen onder Hoofdstuk 4 van dit advies. Er zijn twee onderwerpen waarvoor geldt dat ze zijn beschreven in dit onderdeel dilemma's. In het geval van informatie delen is het onderwerp zowel opgenomen in de aanvullende aanbevelingen als in het onderdeel dilemma's.

Reden hiervoor is de behoefte om transparant te zijn over de uitkomsten van de gesprekken en de behoefte om ook tegenstellingen te laten zien met de hoop en de verwachting dat dit leidt tot verdieping, verdere discussie en mogelijk uitkomsten.

1.

De behoefte om informatie te mogen delen in de keten van melding tot vervolging versus de behoefte om de privacy van burgers en bedrijven te beschermen.

Om invulling te kunnen geven aan risicogericht werken in de keten van melding tot vervolging bestaat behoefte om ruimer informatie te mogen delen in de keten. Dan gaat het bijvoorbeeld om de informatie van FIU-NL ten behoeve van de banken, het kunnen volgen wat er met hun meldingen gebeurt. Een ander voorbeeld is de informatie van FIU-NL ten behoeve van de toezichthouders voor de uitvoering van toezicht op financiële instellingen. Een derde voorbeeld is de behoefte van banken om onderling informatie te mogen delen bij de uitvoering van transactiemonitoring (TMNL) en ken uw klant (KYC). Een vierde voorbeeld is de behoefte om informatie te mogen delen in samenwerkingsverbanden bij de bestrijding van witwassen. Voor dat laatste dient de concept wet gegevensverwerking voor samenwerkingsverbanden (WGS). Uit de reacties op de WGS, onder andere de advisering van de Raad van State¹⁶ en de Autoriteit Persoonsgegevens¹⁷ wordt duidelijk dat er -terecht- veel waarborgen dienen te zijn om informatie te mogen delen. Het is zeer begrijpelijk dat er overheidsbreed grote druk is ontstaan op de wettelijke waarborgen voor burgers en bedrijven bij informatiedeling. Dit maakt dat er een grote opgave ligt om het vertrouwen te herwinnen. Dat zal tijd kosten en zal in de praktijk moeten worden aangetoond. Dit raakt vanzelfsprekend ook de informatiedeling in de keten van melding tot vervolging. De spanning tussen de behoefte om informatie te mogen delen in de keten van melding tot vervolging en de behoefte aan waarborgen voor de privacy voor burgers en bedrijven zal de komende jaren blijven bestaan. De WGS is een voorbeeld hoe verbinding kan worden gemaakt tussen de behoeften. De inzet van technologie (hit/no hit) (verwijzing WGS brief Minister JenV aan 1e Kamer 170121) en het terugbrengen van het aantal samenwerkingsverbanden kunnen hierbij helpen.

2.

Het huidige systeem van melding ongebruikelijke transacties of een systeem van melding verdachte transacties.

In de meeste landen heeft men een systeem waarbij de verdachte transactie moeten worden gemeld aan FIU-NL. Een aantal landen heeft mengvormen tussen verdachte en ongebruikelijke transacties. In Nederland hebben we een systeem hebben we net als in enkele andere landen, waaronder Israël, een systeem waarbij alle ongebruikelijke transacties moeten worden gemeld aan FIU-NL. Alle systemen hebben voor- en nadelen. Zonder volledig te willen zijn hierbij een korte beschouwing van de voor- en nadelen van de diverse systemen zoals genoemd in de gesprekken.

¹⁶ [Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden \(WGS\). - Raad van State Voorlichting met betrekking tot het wetsvoorstel Wet gegevensverwerking door samenwerkingsverbanden. - Raad van State](#)

¹⁷ [wetgevingsadvies_wetsvoorstel_gegevensverwerking_door_samenwerkingsverbanden.pdf \(autoriteitpersoonsgegevens.nl\)](#) – januari 2019
[advies_ap_gewijzigd_voorstel_wgs.pdf \(autoriteitpersoonsgegevens.nl\)](#) – november 2021

Voordeel van het systeem waarbij alleen verdachte transacties worden gemeld is dat het systeem in de meeste landen in de wereld en in de EU wordt gebruikt. Daarmee wordt internationaal meer in de pas gelopen en sluit beter aan op een streven naar een gelijk speelveld. Voordeel van het Nederlandse systeem is dat veel informatie geconcentreerd is bij FIU-NL. Hierop kunnen analyses worden uitgevoerd om zo risicogericht te kunnen werken. Ook is alle informatie bijvoorbeeld behulpzaam bij de uitvoering van Fintell Alliance.

Nadeel van het Nederlandse systeem is dat er erg veel meldingen bij FIU-NL komen, er met grote regelmaat wordt getwijfeld aan het nut daarvan en er uit het standpunt van de melders geen goed zicht is op wat er met de meldingen gebeurt. Een ander nadeel is dat het aanleiding kan zijn voor risicomijdend gedrag bij poortwachters waarbij er -te- veel wordt gemeld, met als gevolg fricties en vervuiling in de keten. Voordeel van het systeem waarbij alleen verdachte transacties worden gemeld is dat er verantwoordelijkheid berust bij de melder om altijd het waarom de verdachte transactie te onderbouwen en daarmee ook een vorm van onderzoek te doen, waarmee de melding wordt verrijkt.

Belangrijke vraag is welk systeem het best past bij het uitgangspunt risicogericht werken van de Wwft. Deze vraag is niet eenvoudig te beantwoorden. Ook vanuit het uitgangspunt risicogericht werken zijn er voor- en nadelen bij beide systemen. In overweging wordt gegeven nader onderzoek te doen naar wat passend is voor de ontwikkeling van de bestrijding van witwassen in Nederland voor de komende jaren.