

Twee jaar MOT; een evaluatie van de uitvoering

Terlouw, G.J., U. Aron

Arnhem, Gouda Quint, 1996, ISBN 90-387-0490-9

Onderzoek en Beleid nr. 158

Samenvatting

Aanleiding tot het onderzoek

De Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT), die op 1 februari 1994 van kracht werd, verplicht financiële instellingen (onder andere banken, wisselkantoren, casino's en creditcard-organisaties) ongebruikelijke transacties te melden aan het onafhankelijke Meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT). Transacties worden als ongebruikelijk in de zin van de Wet MOT aangemerkt indien wordt voldaan aan een van de indicatoren die voorkomen op een bij ministeriële regeling vastgestelde indicatorenlijst. Het MOT beoordeelt welke van de ongebruikelijke transacties 'verdacht' zijn. De verdachte transacties worden vervolgens uitgezet in het opsporingsveld. Daar kunnen zij worden gebruikt in of leiden tot opsporingsonderzoek.

De Wet MOT heeft een tweeledig doel: de voorkoming van het misbruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (preventie) en de bestrijding van het witwassen zelf (repressie). Het MOT is als buffer tussen politie/justitie en de financiële instellingen geplaatst. De bufferfunctie draagt bij zowel aan de privacybescherming van de klanten van de financiële instellingen als aan het opsporingsbelang. Voor de financiële instellingen voorziet de Wet MOT in zowel een strafrechtelijke als een civielrechtelijke vrijwaring. Op deze wijze kunnen ongebruikelijke transacties worden gemeld zonder dat de financiële instellingen daar strafrechtelijk, voor heling, op kunnen worden aangesproken. Tenzij aannemelijk kan worden gemaakt dat in redelijkheid niet tot melding mocht worden overgegaan, is ook een civielrechtelijke vrijwaring in de richting van de cliënt en/of een benadeelde derde gegarandeerd. De wettelijke vrijwaringen zijn gekoppeld aan de bufferfunctie.

Bij het opstellen van de Wet MOT is toegezegd dat deze twee jaar na inwerkingtreding zou worden geëvalueerd. Het doel van de evaluatie is na te gaan of de doelstellingen en verwachtingen die aan de wet ten grondslag hebben gelegen, in de praktijk zijn verwezenlijkt. De centrale onderzoeksvraag luidt: Hoe functioneert de Wet MOT wat betreft uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit? In het bijzonder is de aandacht uitgegaan naar de preventieve effecten en naar de mate waarin en de wijze waarop transactie-informatie wordt gebruikt in opsporingsonderzoek. De centrale onderzoeksvraag is als volgt geoperationaliseerd.

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid:

1. Hoe beoordelen de meldplichtige instellingen het meldsysteem en de bufferfunctie van het MOT?
2. In hoeverre is de controle op de naleving van de meldplicht door de Economische Controle Dienst (ECD) uitvoerbaar?
3. Hoeveel meldingen van ongebruikelijke transacties heeft het MOT ontvangen en welk percentage daarvan betreft verdachte transacties?
4. Wat zijn de belangrijkste kenmerken van verdachte transacties?
5. Wat is de werkwijze van de transactie-informatieverwerkende instellingen?
6. Hoe is de samenwerking tussen de transactie-informatieverwerkende instellingen?

Effectiviteit:

8. In welke mate en in welk opzicht zijn er preventieve effecten van de Wet MOT merkbaar?
9. Hoe en in welke mate maken opsporingsinstanties gebruik van informatie inzake verdachte transacties in onderzoek?

10. In hoeverre wordt er informatie opgevraagd uit het MOT-register door opsporingsinstanties?

Methodologie

De benodigde gegevens zijn verzameld door middel van interviews met medewerkers van de bij de verwerking van transactie-informatie betrokken instanties. Voorts zijn vertegenwoordigers uit de bankwereld en een aantal leden van de begeleidingscommissie van het meldpunt geïnterviewd; deze interviews betroffen in het bijzonder de preventieve effecten van de wet en de bufferfunctie van het MOT. Gegevensmateriaal van kwantitatieve aard is gebaseerd op het MOT-register, het register van de Financiële Politiedesk (Finpol) van de divisie Centrale Recherche Informatie (DCRI) en het register van de Nationale Criminele Inlichtingen Dienst (NCID). Andere cijfermatige informatie werd ingewonnen via een bij alle Regionale Criminele Inlichtingen Diensten (RCID's) en Bureaus Financiële Ondersteuning (BFO's) uitgezette vragenlijst, alsmede tijdens nader onderzoek in zes regio's. In de laatstgenoemde delen van het onderzoek is ook nagegaan in welke mate en op welke wijze transactie-informatie wordt gebruikt in opsporingsonderzoek.

Beperkingen van het onderzoek

Diverse factoren beperkten de mate waarin de effectiviteit van de wetgeving op zowel preventief als repressief gebied kon worden nagegaan. Omdat er geen voormeting heeft plaatsgevonden, zijn de preventieve effecten van de wet moeilijk vast te stellen. Onbekend is bijvoorbeeld in welke mate en in welke vormen witwassen plaatsvond voordat de Wet MOT van kracht werd. Het onderzoek heeft zich wat betreft de preventieve effecten beperkt tot het inzichtelijk maken van de percepties van de direct betrokkenen.

Ten tweede beperkte het feit dat het evaluatie-onderzoek reeds twee jaar na de inwerkingtreding van de wet plaatsvond, de meetbaarheid van de effecten. De aanloopproblemen vergden in het eerste jaar nogal wat aandacht van de transactieverwerkende instanties, waardoor er voor het verwerkingsproces relatief weinig tijd overbleef. Verder is het uitvoeren van opsporingsonderzoek veelal een langdurige affaire. Voor het goed bepalen van de effectiviteit van de Wet MOT op dit terrein is twee jaar een te korte periode.

Een derde moeilijkheid betreft het oorzakelijke verband tussen de invoering van de Wet MOT en eventueel gevonden effecten. De effecten zouden ook aan andere wetgeving op dit gebied kunnen worden toegeschreven, zoals de Wet identificatie bij financiële dienstverlening (WIF) en de Wet inzake de wisselkantoren.

Bevindingen en conclusies

Het meldsysteem

De meeste bankvertegenwoordigers oordelen dat politie en justitie meer waarde hechten aan de verbetering van de informatiepositie ten behoeve van de opsporing dan aan het schoonhouden van het financiële stelsel. Politie en justitie zijn erbij gebaat dat bepaalde transacties onder strafrechtelijke vrijwaring doorgang vinden om een beter zicht op criminele ondernemers te krijgen. In essentie gaat het hier om de 'gecontroleerde doorlevering van geld'. Dit levert voor de financiële instellingen een ethisch probleem op; bovendien is deze werkwijze aan het baliepersoneel moeilijk uit te leggen. Ten aanzien van de gecontroleerde doorlevering van geld geldt verder dat de banken zich zorgen maken om hun publieke imago: zij lopen commerciële risico's als bekend zou worden dat er is meegewerkt aan het doorsluizen van criminele vermogens.

Het blijkt dat de banken en de wisselkantoren in de eerste twee jaar van de Wet MOT ruim 90% van de 16.215 in 1995 aan het MOT gemelde transacties voor hun rekening hebben genomen. Door een tekort aan deskundigheid en capaciteit heeft de ECD, die is belast met het toezicht op de naleving van de meldplicht, in het kader van de vervulling van deze taak nog nauwelijks activiteiten kunnen ontplooiën. Zoals reeds vermeld, fungeert het meldpunt als buffer zonder opsporingsbevoegdheid tussen de financiële instellingen en de opsporingsinstanties. De transacties die aan het MOT worden gemeld, zijn namelijk niet per definitie verdacht, maar zullen voor een deel bonafide zijn. In de financiële wereld wordt de bufferfunctie uiteenlopend, doch in overwegende mate positief gewaardeerd.

De bepaling of een transactie ongebruikelijk is, geschiedt aan de hand van een stelsel van objectieve en subjectieve indicatoren. De indicatoren kunnen op ieder gewenst moment worden aangepast, mits zij maar binnen een half jaar na die aanpassing bij algemene maatregel van bestuur worden goedgekeurd. In november 1995 is het indicatorenstelsel voor de eerste maal aangepast. De aanpassing, waarbij enkele indicatoren werden aangescherpt, wordt in het algemeen als een belangrijke progressie beschouwd. Met betrekking tot de effectiviteit van het indicatorenstelsel wordt door de bankvertegenwoordigers benadrukt dat de ontwikkelingen in de financiële en de criminele wereld nauwlettend moeten worden gevolgd.

Het MOT

Alle ongebruikelijke transacties die het MOT binnenkrijgt, worden opgeslagen in een eigen register. De melder krijgt van het meldpunt een bevestiging van ontvangst, dat tevens dient als vrijwaringsbewijs. Het MOT bekijkt welke van de ongebruikelijke transacties als 'verdacht' kunnen worden aangemerkt. Deze conversie van ongebruikelijk naar verdacht en het verstrekken van verdachte transacties aan de opsporings- en vervolgingsinstanties wordt in de wet als eerste taak van de MOT genoemd. In het kader van zijn beoordelingstaak is het MOT op grond van artikel 10 van de Wet MOT bevoegd de melders om nadere informatie te verzoeken inzake de door hen gemelde transacties. Deze 'artikel-10-bevraging' is in de eerste twee jaar een belangrijk hulpmiddel gebleken voor het MOT. Andere taken betreffen het doen van onderzoek naar witwassen en naar de meldplicht, het verschaffen van advies en voorlichting omtrent de voorkoming en bestrijding van witwassen en het onderhouden van contacten met buitenlandse meldpunten. Het MOT heeft zich gedurende de eerste twee jaar van zijn bestaan vooral toegelegd op de vervulling van de eerste taak.

In het conversieproces is plaats ingeruimd voor zowel administratieve als rechetchnische analyses. De administratieve analyse behelst niets meer dan een dagelijkse vergelijking tussen de subjecten die zijn betrokken bij de ongebruikelijke transacties en de subjectenindex (CIDS) van de Criminele Inlichtingen Dienst (CID). Blijkt een betrokkene als subject voor te komen in de CIDS dan is automatisch ook de transactie verdacht. In zo'n geval spreekt men van een 'hit'. Ook zonder CIDS-hit kunnen transacties verdacht zijn, bijvoorbeeld omdat zij buiten normale transactiepatronen vallen. Idealiter worden transacties die geen hit opleveren, nader geanalyseerd. Ze kunnen op deze wijze alsnog als verdacht worden aangemerkt. Men spreekt in dat geval van een 'apert' verdachte transactie. In de praktijk blijkt als gevolg van een gebrek aan capaciteit slechts een beperkt deel van deze meldingen aan een nader onderzoek te worden onderworpen.

In principe bestaan er nog twee manieren om verdachte transacties te realiseren. De eerste betreft een maandelijks 'rematch', waarbij de gehele inhoud van het MOT-register nog eens naast de CIDS wordt gelegd. De tweede methode is gebaseerd op het analyseren van het MOT-register op transactiepatronen die tezamen een verdacht beeld opleveren. Wegens technische en capaciteitsproblemen zijn beide procedures vooralsnog vrijwel ongebruikt gebleven. In 1995 ontving het MOT van de financiële instellingen ruim 16.000 meldingen, waarvan 14% als verdacht werd bestempeld en doorgemeld. In vergelijking met 1994 is het percentage tot verdacht geconverteerde meldingen licht gestegen. Melders van ongebruikelijke transacties die tot verdachte transacties worden geconverteerd, krijgen bericht inzake de doormelding van de betreffende verdachte transacties naar de politie. Dit bericht is van belang voor de wettelijke vrijwaringen. Naast het bericht van ontvangst is dit tot dusverre de enige vorm van terugkoppeling van informatie in het gehele systeem.

Verdere verwerking

In de Wet MOT is de meldplicht, het meldproces en de verwerking van transactie-informatie door het meldpunt nader geregeld. Inzake het verdere verloop van het transactieproces wordt evenwel niet meer gezegd dan dat de als verdacht beoordeelde transacties worden doorgemeld aan het opsporingsveld. Zodoende is de structuur van de verwerkingsketen na het MOT een resultaat van beslissingen die door de betrokkenen aldaar zijn genomen.

Verdachte transacties worden door het MOT doorgegeven aan de landelijke officier van justitie (ovj), die ze direct ter beschikking stelt van Finpol. Finpol controleert en 'veredelt' (zie paragraaf 3.2.1) de verdachte transacties en verstrekt ze vervolgens aan de opsporingsinstanties. De veredeling behelst het aanvullen van de transactie-informatie met gegevens uit diverse bronnen.

Bij verdachte transacties op grond van een CIDS-hit wordt de juistheid van de hit gecontroleerd; vervolgens worden subjectgeïntendeerde CID-rapporten opgemaakt, die via de Afdeling Coördinatie Criminele Inlichtingen (ACCI) van de NCID aan één of meer RCID's ter beschikking worden gesteld. Deze activiteiten zijn dermate tijdrovend dat er van verdere veredeling nauwelijks sprake meer is.

Apert verdachte transacties worden wel veredeld. 'Veelbelovende' transacties worden veel diepgaander veredeld dan de overige apert verdachte transacties, die slechts een 'basisveredeling' krijgen. Apert verdachte transacties worden in beginsel doorgemeld aan de Afdelingen Recherche Informatie (ARI's), maar worden soms ook rechtstreeks uitgezet in de regio's. Verdachte transacties waarbij geen verband kan worden gelegd met een regio, blijven bij Finpol en kunnen terechtkomen in een onderzoek dat de DCRI in samenwerking met bijvoorbeeld een van de kernteams uitvoert. Ook worden meldingen verstrekt aan het buitenland en aan de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD). Finpol fungeert tevens als aanspreekpunt voor de beroepsgroepen, in het bijzonder de Nederlandse Orde van Advocaten en de Koninklijke Notariële Broederschap.

Finpol ontving in het tweede jaar van de MOT-wetgeving 2.538 verdachte transacties van het MOT. In 1995 werden de op grond van een CIDS-hit doorgemelde verdachte transacties in de vorm van 833 informatierapporten opgenomen in het CID-register. Deze 833 rapporten werden in dat jaar 1.391 maal verstrekt. Via de ARI's wordt slechts een klein percentage verdachte transacties in de richting van de regio's verspreid (3%).

Naast de verwerking van de output van het MOT, rekt Finpol de opbouw van expertise inzake witwassen en de bevordering en ontwikkeling van het financieel redden tot zijn taken, bijvoorbeeld via voorlichting en advies. Deze taken zijn tot dusverre nauwelijks uit de verf gekomen.

De lovj voor het MOT heeft onder meer tot taak toezicht te houden op de beoordeling door Finpol in hoeverre de door het MOT doorgemelde transacties tot verdere opsporings- dan wel vervolgingsactiviteiten dienen te leiden. Andere taken zijn het leiding geven aan opsporingsactiviteiten indien en zolang er geen bevoegd officier is en het voorzitten van het beleidsoverleg MOT-Finpol. De lovj treedt coördinerend op inzake de bevragingen van het MOT-register door opsporingsinstanties en inzake informatie-uitwisseling tussen Finpol en buitenlandse meldpunten. In vergelijkbare zin is hij actief aangaande de aanbevelingen van de melders, het openbaar ministerie (OM) en de politie betreffende aanpassingen van de meldingscriteria. Tevens wordt door de lovj evaluerend of projectmatig onderzoek naar de gegevensverstrekking door het MOT en de resultaten van op de doormeldingen gevolgde opsporingsonderzoeken gecoördineerd.

Afgezien van de coördinatie van internationale informatie-uitwisseling en van de bevragingen van het MOT-register door opsporingsinstanties, zijn de meeste taken van de lovj nog niet erg uit de verf gekomen. Wat betreft het coördineren van uitwisseling van gegevens tussen Finpol en buitenlandse meldpunten, heeft de lovj zitting in de internationale Egmont-groep, die zich richt op de stroomlijning van het uitwisselingsproces.

De bevraging van het MOT-register betekent dat opsporingsinstanties kunnen nagaan of personen die onderwerp zijn van opsporingsonderzoek, voorkomen in het MOT-register. De MOT-bevraging begon in het tweede jaar enigszins op gang te komen; het aantal vragen verdrievoudigde ten opzichte van het eerste jaar. Voorlopig betreft het echter nog kleine aantallen.

Het laatste half jaar is, door een meer op resultaat en efficiëntie gerichte oriëntatie, het proces in de schakel MOT-Finpol enigszins gestroomlijnd. Zo zijn het MOT en Finpol thans meer gericht op de complementariteit in hun verhouding en op het voorkomen dat hun werkzaamheden elkaar overlappen.

Gebruik van de transactie-informatie

Uit de eind 1995 gehouden enquête blijkt dat verstrekkingen van transactie-informatie via de ACCI of de ARI uiteindelijk veelal op een centraal punt in de regio terechtkomen. Dat centrale punt is gelegen binnen de RCID of betreft het BFO. De RCID's en BFO's rapporteerden tussen februari en oktober 1995 582 verstrekkingen inzake verdachte transacties te hebben ontvangen. In dezelfde periode werden volgens de NCID echter 916 verstrekkingen in het politieveld uitgezet. Dit grote verschil is ten dele verklaarbaar uit het feit dat een kwart van de instanties niet kon zeggen of er meldingen waren ontvangen. Desalniettemin lijkt er aan het einde van de verwerkingsketen veel waardevolle informatie verloren te gaan.

Verschillende factoren veroorzaken dit 'verdampen' van informatie. Allereerst moet worden gewezen op het gegeven dat transactie-informatie langs meer dan één kanaal wordt verspreid; daarnaast beïnvloedt de vrijheid die korpsen hebben om informatierapporten wel of niet op te nemen in hun

gegevenssysteem de continuïteit van de informatiestroom negatief. Ten slotte wordt het communicatieproces bemoeilijkt door gebrekkige automatisering en/of administratie.

Van de ontvangen verstrekkingen is volgens de geënquêteerden ongeveer 20% operationeel gebruikt in onderzoek. Een zelfde mate van gebruik van transactiegegevens komt naar voren uit verdiepend onderzoek in zes regio's alsmede uit onderzoek verricht in het kader van een samenwerkingsverband tussen het MOT, Finpol en het OM inzake het gebruik van 70 door Finpol verstrekte processen-verbaal (pv's). Een en ander wil zeggen dat van alle oorspronkelijk door de financiële instellingen aan het MOT gemelde ongebruikelijke transacties ongeveer 3% wordt gebruikt in opsporingsonderzoek: van deze ongebruikelijke transacties werd immers 14% als verdacht doorgemeld en van die 14% werd 20% gebruikt in onderzoek. De transactie-informatie werd in het opsporingsonderzoek vooral gebruikt als sturingsinformatie, ten behoeve van de strategie-ontwikkeling in het onderzoek en als randinformatie. Soms werd de transactie-informatie ingezet ten behoeve van de bewijsvoering. Het starten van nieuw onderzoek naar aanleiding van verdachte transacties vormt een uitzonderingssituatie. Het in het eerste jaarverslag van het MOT vermelde aantal van 29 nieuw gestarte opsporingsonderzoeken is niet verifieerbaar gebleken.

De resterende verdachte transacties (80%) worden CID-matig opgeslagen of 'verdampen'. Het is zeer goed mogelijk dat sommige van deze gegevens in een later stadium of tijdens een ander onderzoek wel van nut zijn, bijvoorbeeld omdat daarin een subject dat verdachte transacties uitvoerde, onderwerp van onderzoek is. De voorlopige conclusie luidt evenwel dat slechts een zeer beperkt deel van de transactie-informatie operationeel wordt gebruikt.

Preventie

Het van kracht worden van de nieuwe witwaswetgeving heeft volgens de banken de placement-fase in het witwasproces (de fase waarin gelden worden gestort bij een financiële instelling) bemoeilijkt. De indruk bestaat dat er sprake is van verplaatsingseffecten, zowel in geografische zin als wat betreft tijd en witwasmethodiek. Finpol en de lovj komen tot hetzelfde oordeel. Naast het uitwijken van witwasactiviteiten naar het buitenland, signaleren zij een verplaatsing naar underground banking en naar nieuwe witwastechnieken. De vermeende preventieve uitwerking van de nieuwe witwaswetten kon echter niet met feitenmateriaal worden gestaafd.

Overigens is het niet eenvoudig de preventieve effecten van de Wet MOT te bepalen, omdat er geen norm is waartegen de waargenomen effecten kunnen worden afgezet. Zo zijn bijvoorbeeld de vorm en de mate waarin witwasactiviteiten plaatsvonden voor inwerkingtreding van de wet, niet bekend. Verder zou ook andere wetgeving op het gebied van witwassen hebben kunnen bijgedragen aan eventuele preventieve effecten. De conclusie luidt dat de mate waarin de Wet MOT preventieve effecten sorteert, vooralsnog onduidelijk is.

Knelpunten

Het meldsysteem

Volgens de melders is de bronafscherming van de financiële instellingen en van hun medewerkers onvoldoende geregeld. Men wacht dringend op een convenant in dezen dat vooral van belang is in het geval van gecontroleerde doorlevering van geld. Een dergelijke overeenkomst is overigens reeds in conceptvorm gereed; op de inwerkingtreding ervan wordt met smart gewacht.

De wrevel bij de banken omtrent het gebrek aan bronafscherming heeft er mede toe geleid dat zij ten aanzien van de verstrekking van informatie aan de politie een formelere opstelling hebben ingenomen. Het laatste wordt vooral door opsporingsambtenaren als een belangrijk knelpunt ervaren. In het verleden waren de mogelijkheden om op informele wijze bij de banken informatie te vergaren aanzienlijk groter.

Verder bestaat het gevoel dat de overheid de naleving van de meldplicht als doel op zich dreigt te gaan beschouwen. Instellingen die niet melden, belanden in de optiek van de bankvertegenwoordigers al gauw in het verdachtenbankje, terwijl er goede redenen kunnen zijn om niets te melden.

Tijdens het onderzoek is geconstateerd dat zich al in het stadium voor ontvangst van de meldingen op het MOT een probleem voordoet. Dat probleem heeft te maken met het gebruik van de indicatoren. Uit

de interviews met medewerkers van het MOT en Finpol komt het beeld naar voren dat indicatoren soms oneigenlijk worden gebruikt, bijvoorbeeld voor het achteraf 'witwassen' van informatie waarover opsporingsinstanties reeds beschikken. Voorts bestaat de indruk dat, in het geval dat er zowel een objectieve als een subjectieve indicator van toepassing is, alleen de eerstgenoemde wordt aangewend om de transactie te melden. Dit zou gebeuren omdat het melden onder een objectieve indicator minder werk oplevert (er hoeft bijvoorbeeld geen situatiebeschrijving te worden gegeven). Zodoende kan belangrijke informatie omtrent de transactie verloren gaan.

In de voorgaande alinea ging het om de wijze waarop de indicatoren worden gehanteerd. Open bleef daarbij de vraag in hoeverre witwaspraktijken worden 'gevangen' in het huidige indicatorennet. In essentie is het namelijk niet zozeer van belang hoeveel ongebruikelijke transacties worden gesignaleerd, maar in hoeverre het systeem fijnmazig genoeg is om allerhande witwastechnieken te traceren. Een meldsysteem dat té fijnmazig is dient te worden vermeden, omdat het rendement daarvan relatief laag is. Er worden dan te veel transacties gemeld die wel ongebruikelijk maar niet verdacht zijn. Het is zaak niet alleen de mazen van het indicatorennet waar nodig bij te stellen, maar ook de grootte van het net als geheel met enige regelmaat aan te passen. Opdat het stelsel van indicatoren up-to-date kan worden gehouden is een structurele continue monitoring en analyse van de potentiële 'witwasmarkt' vereist.

Verwerking van ongebruikelijke transacties door het MOT Nadat de financiële instellingen de ongebruikelijke transacties hebben geselecteerd, melden zij die door aan het MOT. Dit geschiedt grotendeels op papier (83% van de meldingen in 1995). Het handmatig invoeren van de gegevens in het automatiseringssysteem is een tijdrovende zaak. Bovendien bestaat het risico van het optreden van onjuistheden ten gevolge van de handmatige invoer. Een ander probleem is dat relatief veel meldingen bij binnenkomst al fouten bevatten of onvolledig zijn. Het MOT kan op basis van artikel 10 de melders weliswaar nader bevragen om de meldingen te completeren, maar dit proces kost veel tijd en moeite. De tijd die verstrijkt tussen de transactiedatum en het moment van registratie van de melding bij het MOT, kan hierdoor aanzienlijk oplopen.

Overigens is de situatie met betrekking tot de kwaliteit van de ontvangen transactiegegevens in de loop van het tweede jaar aanmerkelijk verbeterd. Na acceptatie wordt de melding ingevoerd in het MOT-register. Het automatiseringssysteem van het MOT vormt een belangrijk knelpunt. Dit systeem heeft onvoldoende capaciteit om bepaalde taken adequaat uit te voeren, hetgeen resulteert in problemen met de rematch-procedure. Zolang rematches slechts incidenteel worden uitgevoerd, zullen transacties waarbij personen zijn betrokken die als grijze-veldsubjecten (GV'ers) in de CIDSi staan geregistreerd, niet als verdachte transacties worden doorgegeven. GV'ers blijven namelijk slechts zes maanden in de CIDSi staan. Verder behoort het verrichten van analyses op het MOT-register, bijvoorbeeld door het systeem te laten zoeken op transactiepatronen, in technische zin vooralsnog niet tot de mogelijkheden.

De match van ongebruikelijke transacties aan de CIDSi is beperkt tot natuurlijke personen. Dit betekent dat ongebruikelijke transacties, waarin een rechtspersoon voorkomt die in de CIDSi is geregistreerd, niet automatisch als verdachte transactie worden aangemerkt. Ook de match van natuurlijke personen kent problemen. Deze zijn terug te voeren tot de opbouw van de naamsleutel waarmee de bij de transactie betrokken persoon wordt vergeleken met de subjecten in de CIDSi. Omdat de naamsleutel niet uniek is, doen zich regelmatig hits voor die later onterecht blijken te zijn. Alle CIDSi-hits worden om deze reden door Finpol gecheckt, hetgeen een groot beslag legt op de capaciteit. Een tweede probleem vormt de afhankelijkheid van de aanmelding van CID-subjecten en GV'ers door opsporingsinstellingen. De kans op een CIDSi-hit neemt toe naarmate er meer subjecten worden aangemeld. Juist vanwege deze samenhang staan de banken kritisch ten opzichte van het matchingprincipe: het resultaat zegt volgens hen meer over de kwaliteit van de CIDSi dan over de mate waarin een transactie verdacht is. Bovendien kan de matching volgens de banken een stigmatiserend effect hebben: een transactie van een persoon met een strafblad die wordt gemeld op grond van een objectieve indicator, zal verdacht zijn. De crimineel die zijn (onbeschreven) kennissen gebruikt om transacties te verrichten, blijft daarentegen onontdekt.

Ongebruikelijke transacties die geen CIDSi-hit opleveren, worden nader onderzocht door de financieel onderzoekers van het MOT. Ook deze maken veelvuldig gebruik van de artikel-10-bevraging. Er komen soms echter zo veel meldingen binnen dat de drie financieel onderzoekers het qua verwerking

niet kunnen bijbenen, hetgeen tot achterstanden en een verlenging van de doorlooptijd kan leiden. Volgens de banken heeft de overheid zich in het eerste jaar van haar slechtste kant laten zien: het MOT beschikte over veel te weinig capaciteit en financiële deskundigheid. Ondanks het feit dat er verbetering is opgetreden, speelt dit probleem nog steeds een rol. Er gaat zo veel tijd verloren met het completeren van de CIDS-hits dat er voor het onderzoeken van potentieel waardevolle meldingen die geen hit opleveren omdat de betrokken personen niet in het CIDS-register bekend zijn, onvoldoende tijd overblijft.

Doorlooptijd

De doorlooptijd, dat wil zeggen de periode tussen het transactiemoment en het moment dat het MOT de transactie doorgeeft aan Finpol, is van diverse factoren afhankelijk. Zowel bij de melders als bij het MOT treedt soms vertraging op, die overigens niet altijd is te vermijden.

De melders melden bijvoorbeeld niet altijd direct. Voor een deel is dat een gevolg van het feit dat de transacties binnen een aantal instellingen eerst centraal worden verzameld alvorens zij worden doorgemeld. Een andere reden is dat transacties soms pas na geruime tijd als ongebruikelijk kunnen worden aangemerkt: niet zelden kan pas achteraf worden vastgesteld dat een transactie de eerste in een serie blijkt te zijn geweest. Ook als een financiële instelling merkt dat een persoon onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek is, worden dikwijls alle eerdere transacties waarbij het betreffende subject was betrokken, alsnog aan het MOT gemeld. Voorts wordt de kwaliteit van de melding bepaald door de melder; is de kwaliteit onvoldoende, dan zal het MOT de melding niet accepteren en eerst om correctie of aanvulling bij de melder verzoeken, hetgeen de doorlooptijd verlengt. Natuurlijk is ook de verwerkingssnelheid binnen het MOT zelf van invloed op de doorlooptijd.

Internationale informatie-uitwisseling

Naar de mening van de banken wordt er door de transactieverwerkende instanties nog teveel op micro- of transactieniveau gekeken en is er te weinig aandacht voor (internationale) ontwikkelingen in de financiële sector. Witwassen is bijna per definitie een grensoverschrijdende activiteit. De meldsystemen in Europa zijn echter onvoldoende op elkaar afgestemd, waardoor lacunes en problemen bij de informatie-uitwisseling bestaan.

Wat de buitenlandse meldpunten betreft, is volgens de MOT-medewerkers het verschil in status tussen meldpunten een knelpunt. De gegevensuitwisseling tussen het MOT en buitenlandse meldpunten, die veelal politieel van aard zijn, is aan restricties onderworpen. Ook de banken noemden het gebrek aan internationale afstemming een knelpunt. Overigens is het uitwisselen van transactiegegevens tussen het Nederlandse meldpunt en buitenlandse meldpunten met een opsporingstaak, zij het niet altijd direct, over het algemeen wel mogelijk, namelijk door tussenkomst van de lovj.

Finpol

Als gevolg van het feit dat een groot deel van de capaciteit wordt besteed aan de verwerking van verdachte transacties op grond van CIDS-hits, kan Finpol maar een relatief gering deel van de tijd besteden aan het veredelen van de apert verdachte transacties. Slechts een klein deel van die transacties wordt uitgebreid bewerkt. Er blijft weinig tijd over voor andere doelen die Finpol zich heeft gesteld: het opbouwen van kennis inzake witwassen en het bevorderen van financieel rechercheren. Verder heeft het relatief grote verloop onder het personeel, ook onder leidinggevenden, de opbouw van expertise bemoeilijkt.

Feedback

Het ontbreken van een systeem om de meldingen te volgen doet zich in het gehele traject voelen. In de hele keten bestaan slechts twee terugkoppelingsmomenten: de ontvangstbevestiging van het MOT aan de melder en een bericht van het MOT aan de meldende instantie dat een melding als verdachte transactie is doorgemeld. Bijgevolg hebben de financiële instellingen nauwelijks inzicht in de effectiviteit van de meldprocedure. Bovendien krijgen de financiële instellingen te maken met het dilemma dat zij niet weten hoe zij dienen te handelen met betrekking tot subjecten waarvan zij weten dat die bij een als verdacht aangemerkt transactie zijn betrokken.

Ook bij de instanties die zich bezighouden met de verwerking van transactie-informatie (het MOT, de lovj, Finpol, de RCID's en de BFO's) ontbreekt het aan informatie over het rendement van de meldingen. Allerwege wordt behoefte gevoeld aan informatie op dit punt, bijvoorbeeld in de vorm van de beschrijving van trends en casuïstiek. Feedback in de vorm van één-op-één-terugkoppeling vormt een probleem. De banken voelen sterke behoefte aan beknopte informatie omtrent de activiteiten die politie/justitie onderneemt naar aanleiding van een doorgemelde verdachte transactie. Zulke informatie kan in belangrijke mate bijdragen aan het besluit van de banken om de handelsrelatie met de betrokken cliënt al dan niet te continueren. Politie en justitie stellen hiertegenover dat op grond van de Wet politieregisters en het CID-reglement zelfs een summier één-op-één-beschrijving niet tot de mogelijkheden behoort: uit het gesloten CID-register kan geen informatie worden verstrekt.

De landelijke officier van justitie

De lovj blijkt niet in staat een aantal van zijn taken ten uitvoer te brengen. Dit is voor een deel te wijten aan het ontbreken van een feedbacksysteem. Een tweede reden is de ongestructureerdheid van de verwerkingsprocessen. Weer andere oorzaken liggen grotendeels buiten de invloedssfeer van de lovj. Hij heeft bijvoorbeeld weinig invloed op het gebruik van transactie-informatie in de regio's. De lovj erkent overigens niet altijd voldoende aandacht aan de diverse aspecten van zijn takenpakket te hebben kunnen besteden.

De laatste tijd lijkt er in enkele opzichten verbetering op te treden. Het beleidsoverleg met MOT en Finpol lijkt enig effect te gaan sorteren. De onderlinge afstemming van het MOT en Finpol is verbeterd. Ook is de werkwijze van Finpol in positieve zin aangepast: transactie-informatie wordt nu zonder veredeling direct doorgemeld in de richting van de regio's.

Het einde van de verwerkingsketen

Wat de verdere verwerking van de transactie-informatie aangaat, doen zich knelpunten voor ten aanzien van het aantal transactieverwerkende instanties dat zich daarmee bezig houdt, alsmede ten aanzien van de inhoud van de verwerkingsactiviteiten.

De eerste ontvangers van de output van Finpol zijn de ACCI en de ARI's. Na controle en eventuele aanpassing zendt de ACCI de CIDS-verdachte transacties op papier door naar de RCID's, die de meldingen weer invoeren in het eigen automatiseringssysteem. Deze procedures doen de snelheid van doorstroming geen goed. De apert verdachte transacties gaan van Finpol naar de ARI en soms direct de regio in. Ook dit gebeurt op papier. De ARI's zetten de meldingen uit in de regio's; in het algemeen komen zij bij een BFO terecht. Er blijkt een aanzienlijk verschil te bestaan tussen wat Finpol aangeeft in de regio's te hebben uitgezet, en wat de regio's zeggen te hebben ontvangen. Aan het einde van de verwerkingsketen gaat derhalve veel informatie verloren. Vrijwel alle schakels in de verwerkingsketen bewerken de transactie-informatie op de een of andere wijze onder de noemer 'veredeling'. Deze activiteiten leiden echter niet cumulatief tot een sterk verrijkt eindproduct. Omdat verschillende schakels irrelevant geachte onderdelen uit het informatiepakket verwijderen, gegevens samenvatten dan wel anders formuleren, gaat er ook informatie verloren. Sommige meldingen verdwijnen zelfs in hun geheel.

Naast de lage prioriteit blijkt het gebrek aan financiële expertise binnen de politie en het OM een belangrijke hindernis bij het gebruik van transactie-informatie. Daarbij moet wel worden bedacht dat de omslag in de richting van financieel rechercheren enige tijd vergt. De politieregio's staan wat dat betreft pas aan het begin, maar een aantal tekenen (onder andere de notitie van de Adviescommissie Criminaliteit, 1995, inzake financieel rechercheren) wijst erop dat hierin op relatief korte termijn verandering kan komen.

Het feit dat er nauwelijks onderzoeken worden gestart op basis van verdachte transacties, is naast de voornoemde factoren voor een deel ook een gevolg van het gegeven dat een verdachte transactie op zichzelf meestal nog onvoldoende aanknopingspunten biedt. Van belang is namelijk het zogenaamde gronddelict: de (mogelijk) criminele handeling die de financiële middelen opleverde met welke de verdachte transactie werd verricht. Het gegeven dat het verzamelen van de benodigde informatie om een gronddelict vast te stellen een groot capaciteitsbeslag betekent, vaak zonder duidelijk uitzicht op succes, houdt vele opsporingsinstanties ervan af daaraan te beginnen. Overigens is het niet raadzaam zich blind te staren op het aantal naar aanleiding van transactie-informatie gestarte

opsporingsonderzoeken. De melding is dikwijls niet meer, maar ook niet minder dan een stukje van een gecompliceerde puzzel.

Aanbevelingen

Op grond van de bevindingen van het evaluatie-onderzoek worden de volgende aanbevelingen gedaan.

- Om het indicatorensysteem adequaat toegesneden te houden op de veranderingen die zich voordoen inzake de ontwikkelingen in de financiële wereld, is het noodzakelijk dat er een regelmatige monitoring en analyse plaatsvindt van de meest essentiële aspecten van het meldingsstelsel. Deze exercitie en analyse zou zowel op micro- als op (internationaal) macroniveau moeten plaatsvinden.
- Het is wenselijk aandacht te besteden aan de communicatiestructuur tussen politie/justitie enerzijds en de financiële instellingen anderzijds. Het convenant dat hiertoe is opgesteld, kan wellicht de belangrijkste knelpunten op dit terrein uit de weg ruimen en dient zo spoedig mogelijk in werking te treden.
- Het automatiseringssysteem van het MOT zou moeten worden vervangen dan wel ingrijpend worden aangepast en wel zodanig dat de verschillende onderdelen van de conversietaak adequaat en bij voorkeur geheel geautomatiseerd kunnen worden uitgevoerd. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan faciliteiten als het on-line kunnen melden van ongebruikelijke transacties, automatische controle op volledigheid van de melding, geautomatiseerde match en rematch alsmede de mogelijkheid tot geautomatiseerde analyse op transactiepatronen.
- Het toekomstige automatiseringssysteem zou moeten voorzien in de mogelijkheid tot het matchen op zowel natuurlijke als rechtspersonen. De sleutel waarop wordt vergeleken, moet zodanig zijn ontworpen dat die uniek is voor elk subject.
- Nieuwe subjecten zouden zo snel en consequent mogelijk moeten worden aangemeld en opgenomen in het CID-register.
- Het is van groot belang dat het MOT over voldoende tijd en financiële expertise kan beschikken om alle meldingen die geen CIDS-hit opleveren, grondig te analyseren. Bij voorkeur zou een uitgebreide analyse ook ten aanzien van 'veelbelovende' CIDS-hits moeten plaatsvinden.
- De meldsystemen in Europa zouden beter op elkaar moeten worden afgestemd wat betreft activiteiten en de mogelijkheden tot directe gegevensuitwisseling.
- De transactieverwerkende keten zou qua structuur en werkwijze zodanig dienen te worden ingericht dat de transactiegegevens zo snel en zo compleet mogelijk bij de opsporingsambtenaren terechtkomen. Het verwijderen van gegevens uit het informatiepakket zou onmogelijk moeten zijn. Zo mogelijk zou het gehele doormeldproces on-line moeten plaatsvinden.
- Het MOT en Finpol dienen hun werkzaamheden optimaal op elkaar af te stemmen. Overlap en niet direct voor de beoordeling dan wel veredeling relevante activiteiten zouden moeten worden vermeden. Finpol zou de transactie-informatie direct moeten uitzetten naar de regio's. Bij voorkeur worden alle transactiegegevens langs één kanaal gedistribueerd naar één vast punt in de regio. De eindontvanger kan dan fungeren als aanspreekpunt voor Finpol en de lovj.
- Op zijn minst zou een partieel terugkoppelingssysteem moeten worden opgezet, om motivationele redenen en vanwege de inzichten die bijvoorbeeld casuïstiek en trendanalyses kunnen opleveren. Bovendien kan een feedbacksysteem belangrijke inzichten verschaffen ten aanzien van de werking en effectiviteit van het indicatorensysteem. Als zodanig kan de terugkoppeling worden beschouwd als een onderdeel van het proces van voortdurende monitoring en formatieve evaluatie. Niettegenstaande de wettelijke beperkingen ten aanzien van één-op-éénbeschrijvingen verdient het aanbeveling de wensen van de financiële instellingen op dit terrein serieus te nemen en gezamenlijk te zoeken naar oplossingen.
- Gezien het gebrek aan kennis in het opsporingsveld inzake financieel redden en financiële criminaliteit is het noodzakelijk diepgaand te investeren in het vergroten van de expertise op dit terrein. Financiële-misdaadanalyse zou als nieuw perspectief meer accent dienen te krijgen in het rechte proces.
- Om financiële criminaliteit doeltreffend te kunnen aanpakken zou er (nog) intensiever moeten worden samengewerkt tussen financiële instellingen en opsporings- en vervolgingsinstanties.

- De opsporingsinstanties zouden capaciteit moeten vrijmaken voor het oppakken van transactie-informatie.