

Samenvatting

Het onderzoek heeft tot doel inzicht te verkrijgen in de methoden en data die beschikbaar en geschikt zijn voor de uitvoering van de eerste Nederlandse National Risk Assessment (NRA) witwassen en terrorismefinanciering. De NRA dient de Nederlandse risico's met betrekking tot witwassen en terrorismefinanciering in beeld te brengen en te houden. Vanwege het gebrek aan ervaring met de uitvoering van een NRA, de daaraan verbonden onzekerheden en de complexiteit van het uitvoeren van een NRA heeft het WODC het NRA project opgedeeld in deelprojecten, te weten twee NRA's voor witwassen, twee NRA's voor terrorismefinanciering, twee monitoren voor anti-witwasbeleid, één monitor voor terrorismefinancieringsbeleid en een onderzoek genaamd witwaspiramide. Het eerste deelproject in het NRA project vormt de hier uitgevoerde methoden- en dataverkenning.

De resultaten van het onderzoek kwamen tot stand op basis van een aantal uitgangspunten en na de analyse van diverse bronnen. Het startpunt voor de uit te voeren NRA's vormt een *Guidance* die de *Financial Action Task Force* (FATF) heeft opgesteld waarin richtlijnen zijn geformuleerd voor de uitvoering van een NRA. Andere uitgangspunten zijn de juridische en economische definities van witwassen en terrorismefinanciering voor Nederland en de criteria van het WODC voor de uit te voeren NRA's. De NRA's krijgen een wetenschappelijke benadering, waarbij verantwoordbaarheid van de resultaten belangrijk is en replicatie van de analyse mogelijk moet zijn. Vanuit ditzelfde belang kiest het WODC ervoor de objectiviteit van de NRA te maximaliseren. Hiernaast dient de NRA geschikt te zijn voor het opsporen van risico's die (in Nederland) nog niet zijn gesignaleerd en die zich in de toekomst kunnen materialiseren. Een laatste uitgangspunt is de beslissing om zowel voor witwassen als terrorismefinanciering volwaardige aparte NRA's uit te voeren.

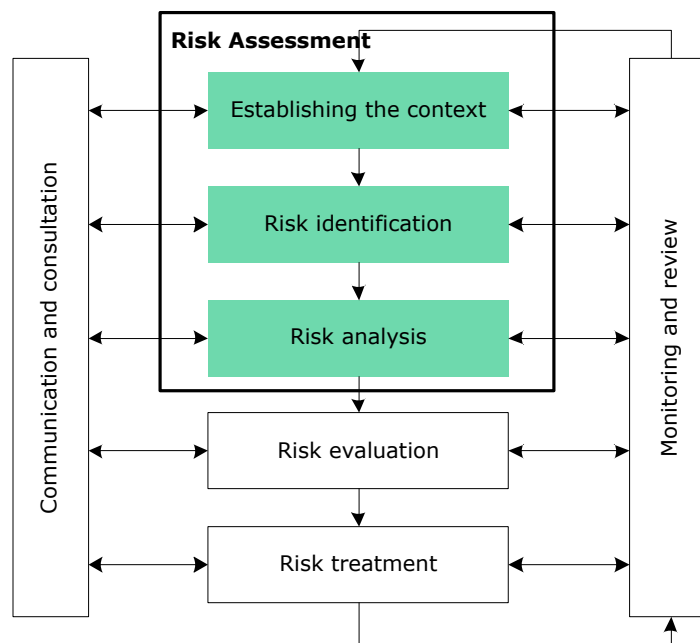
Bronnen die zijn geanalyseerd omvatten de methoden die vijf andere landen (de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Italië en Zweden) hebben toegepast voor hun NRA's. Ook zijn algemene raamwerken voor risicomanagement en methoden voor risico-assessment die daaruit voortkomen bestudeerd. Daarnaast is gezocht naar de beschikbaarheid van aanvullende methoden die bij NRA's kunnen worden ingezet en is onderzocht wat kan worden geleerd uit de risicotaxaties die in Nederland (deels op andere terreinen) zijn uitgevoerd.

Hoewel in de verkenning al diverse methoden zijn gepresenteerd en veel verschillende data worden besproken wordt geconcludeerd dat een eerste NRA niet direct alle risico's volledig objectief en kwantitatief in beeld zal kunnen brengen. Om deze reden wordt een groei-model voorgesteld waarin opeenvolgende risico-assessments gebruikmaken van de lessen die getrokken worden uit de voorgaande assessments. Het doel van de eerste NRA witwassen en de eerste NRA terrorismefinanciering is dan ook niet alleen het analyseren van de risico's, maar ook het vaststellen van de blinde vlekken, onvolkomenheden en kwetsbaarheden in de data, informatie en methoden.

Voorgesteld wordt de Nederlandse NRA uit te voeren binnen het raamwerk van ISO 31000. Dit is een internationaal gestandaardiseerd raamwerk waarbinnen allerlei methoden toegepast kunnen worden. De FATF-Guidance volgt deze structuur op hoofdlijnen ook. Het Nederlandse proces voor de NRA is weergegeven in figuur S1. De figuur laat zien dat in tegenstelling tot de ISO 31000 bij de Nederlandse NRA's

voor witwassen en terrorismefinanciering ook een contextanalyse wordt meegenomen. Deze wordt wel beschreven in ISO 31000 maar valt daar buiten het feitelijke risico-assessment. Voor witwassen en terrorismefinanciering is de context, zeker voor de eerste NRA, zo belangrijk dat deze onderdeel dient uit te maken van het risico-assessment. De contextanalyse is belangrijk voor het vaststellen van de dreigingen die in de NRA zullen worden beschouwd. Daarentegen valt risico-evaluatie binnen de ISO 31000 indeling maar buiten de NRA, omdat risico-evaluatie het nemen van politieke beslissingen omvat over de mate waarin risico's acceptabel of tolerabel zijn. Het nemen van dergelijke normatieve beslissingen verhoudt zich slecht met de wetenschappelijke benadering die voor de Nederlandse NRA is gekozen.

Figuur S1 Het voor de NRA aangepaste proces van risicomanagement volgens ISO 31000: toevoeging van contextanalyse en verwijdering van risico-evaluatie



Het ISO 31000 raamwerk maakt het mogelijk om bij elk onderdeel specifieke onderzoeksmethoden in te zetten. Voor de eerste NRA zijn de meest relevante methoden Checklists, Brainstorming, Delphi en Multi Criteria Analyse. Dit betekent dat voor de eerste NRA's vooral gekozen wordt voor relatief kwalitatieve methoden. Hoewel dit voorstel internationaal niet uit de toon valt, staat het nog ver af van de ambitie om een datagestuurde voornamelijk kwantitatieve NRA uit te voeren. Hoewel deze ambitie blijft staan, wordt het noodzakelijk geacht een aanpak te kiezen waarin de Nederlandse NRA's stapsgewijs verdere uitwerking krijgen en noodzakelijke data beschikbaar worden gemaakt. Belangrijk in dit groeimodel is dat zo veel mogelijk gebruikgemaakt wordt uit leerervaringen die in de voorgaande stappen zijn opgedaan. Voor het benutten van deze leerervaringen is het cruciaal dat er transparantie wordt betracht over de gebruikte data, de uitgevoerde analyses en de resultaten die

dat oplevert.¹ Transparantie maakt het ook mogelijk de analyses te reproduceren. Met het oog op de wetenschappelijke verantwoordbaarheid is dit belangrijk. Met het hanteren van een dergelijke transparantie vormt de Nederlandse NRA een contrast met NRA's uit andere landen die in deze verkenning zijn geanalyseerd.

De te bestuderen verschijningsvormen zijn in dit rapport niet vastgesteld. Wel is een methode besproken hoe dit, met behulp van een long list, door experts en stakeholders vastgesteld kan worden. Om deze reden is het nog niet relevant om in dit rapport al in te gaan op alle benodigde data. Welke precieze data nodig zijn hangt af van de dreigingen waarvoor de risico's moeten worden vastgesteld. Dit wordt tijdens de uitvoering van de NRA bepaald en kan niet vooraf worden vastgesteld.

Onderdeel van het groeimodel voor de NRA's vormen de beleidsmonitoren en het onderzoek naar de witwaspiramide. De beleidsmonitoren kunnen worden gebruikt bij de contextanalyse en zijn ook relevant voor het vaststellen van de kans dat dreigingen zich zullen materialiseren en voor het vaststellen van de weerbaarheid van het huidige systeem tegen witwassen en terrorismefinanciering. In het risico-assessment zal worden nagegaan in welke mate de risico's met betrekking tot de geselecteerde verschijningsvormen van witwassen en terrorismefinanciering worden afgedekt door huidig beleid. Daarnaast wordt het onderzoek witwaspiramide in uitvoering genomen. Dit onderzoek kan een beter zicht opleveren op de context waarin witwassen of terrorismefinanciering plaatsvindt en is dus van belang voor de contextanalyse. Ook kan dit onderzoek meer inzicht in de gevolgen van witwassen opleveren en mogelijk eveneens op de kans dat de verschillende verschijningsvormen zich voordoen.

Concreet leidt dit tot een groeipad voor de NRA dat bestaat uit de volgende elementen:

- Een *contextanalyse* waarin het landschap van Nederland geschetst wordt waarbij er speciale aandacht is voor de belichting van de factoren die gerelateerd zijn aan voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering in Nederland. Bij de contextanalyse kan gebruik worden gemaakt van de contextfactoren die in eerder onderzoek naar voren kwamen, waaronder PESTLE-analyses. Ook kan worden geput uit het CIA World Factbook en uit de contextindicatoren die de FATF heeft vastgesteld.
- Bij de *risico-identificatie* wordt voorgesteld in eerste instantie een beperkt aantal dreigingen te analyseren, zowel voor witwassen als terrorismefinanciering vijf dreigingen. De dreigingen worden gekozen uit een uitgebreide long list (checklist) van verschijningsvormen die door experts en stakeholders kan worden aangevuld. Bij de prioritering van de dreigingen kan de transparantie in het keuzeproces worden bereikt door het gebruik van de Delphi methode en eventueel Multi Criteria Analyse (MCA).
- Vervolgens wordt de *kans dat deze dreigingen zich materialiseren* vastgesteld. Deze kans wordt bepaald op basis van de resultaten van de contextanalyse en van de kennis over de kwetsbaarheid/weerbaarheid van het huidige instrumentarium voor het tegengaan van dreigingen van witwassen en terrorismefinanciering. Deze kennis komt voor witwassen in eerste instantie uit de startversie van de Monitor anti-witwasbeleid uit 2015 en daarnaast uit de NRA's Monitoren Anti-witwasbeleid en Beleidsmonitoren Terrorismefinanciering die parallel aan de NRA's worden uitgevoerd. Daarbij kunnen ook de inzichten worden benut aan-

¹ Bij een evaluatie van de algemene Nationale Risicobeoordelingen voor Nederland en het Verenigd Koninkrijk (voor alle typen dreigingen) wordt ook deze conclusie getrokken (Vlek, 2013, p.949).

- gaande het prioriteren van risico's, die uit de triage methode zijn afgeleid. De kansen worden bepaald door gebruik te maken van oordelen van experts en stakeholders, waarbij de inzet van erkende en beproefde methoden zoals de Delphi-methode en MCA ervoor zorgen dat de inschatting van deze relatieve kansen zo transparant mogelijk verloopt en de objectiviteit wordt verhoogd.
- Experts en stakeholders worden in de verschillende stappen van het risico-assessment gevraagd te benoemen:
 - welke relevante (kwantitatieve) *data* al *beschikbaar* zijn en in een volgende NRA al kunnen worden gebruikt om de risico's betrouwbaar in kaart te brengen;
 - welke *data beschikbaar gemaakt zouden kunnen worden* om wellicht in de volgende NRA risico's kwantitatief in te schatten;
 - welke *dreigingen* nog niet zijn gesignaleerd maar wel kunnen spelen of *in de toekomst actueel kunnen worden*.
 - In de NRA worden de experts en stakeholders voortdurend gevraagd hun *oor-delen en keuzes* te *onderbouwen* en, wanneer ze dat niet kunnen, aan te geven welke informatie of data er nodig zouden zijn om dit in de toekomst wel te kunnen.
 - Door *transparante rapportage* wordt reproduceerbaarheid bereikt en wordt het mogelijk in een volgende NRA leervaringen te benutten.
 - De *gevolgen van witwassen en terrorismefinanciering* worden *in de eerste NRA buiten beschouwing* gelaten omdat hiervoor nog onvoldoende empirische kennis aanwezig is.

In de daaropvolgende NRA kan het aantal te analyseren dreigingen worden opgehoogd. Daarbij zal voor het eerst ook worden geprobeerd om verschijningsvormen die in Nederland nog niet zijn gesignaleerd mee te nemen, bijvoorbeeld een verschijningsvorm die zich in het buitenland wel al heeft voorgedaan maar in Nederland nog niet. Hoewel ook bij de tweede NRA de nadruk op de onderbouwing van de kwalitatieve analyses zal liggen, kunnen al enkele kwantitatieve analyses meegenomen worden. Deze verkenning geeft hier al enkele voorbeelden van. Hierbij kan gebruikgemaakt worden van de beschikbare data die de experts en stakeholders hebben genoemd in de eerste NRA. Omdat het onderzoek Witwaspiramide waarschijnlijk aangrijpingspunten zal opleveren die de onzekerheid over de gevolgen van witwassen verminderen, kunnen dan wellicht ook de gevolgen van witwassen in de analyse worden meegenomen. Hierbij ligt het voor de hand dat de gevolgen in eerste instantie nog in grove klassenindelingen worden vastgesteld.

Voor het groeimodel van de NRA is het belangrijk om tijdens elke NRA de leermomenten te detecteren en te expliciteren. Uiteindelijk moeten de opeenvolgende NRA's steeds meer datagericht worden en minder afhankelijk zijn van expertoordelen. De afhankelijkheid van expertoordelen kan afnemen door naast expertoordelen ook kwantitatieve methoden toe te passen om vervolgens de resultaten van de verschillende methoden comparatief te analyseren, door de toepassing van triangulatie. Wel moet worden opgemerkt dat NRA's zonder expert- en stakeholderoordelen een illusie zullen zijn. Het schatten van met name de risico's die nog niet zijn gesignaleerd blijft mensenwerk.