

NAAR EEN BELEIDSMONITOR BESTRIJDING WITWASSEN

Joost van den Tillaart
Janneke Stouten
Ger Homburg

SAMENVATTING

Beleid tegen witwassen	Nederland kent sinds 1994 wetgeving die specifiek gericht is op de bestrijding van het witwassen van crimineel geld dan wel het legaliseren van illegaal vermogen door vermenging van de (legale) bovenwereld en de (illegale) onderwereld. De wetgeving bevat verplichtingen voor diverse financiële instellingen en professionals om ongebruikelijke financiële transacties te signaleren en te melden en de identiteit van betrokken personen vast te stellen. Bij de implementatie van de derde witwasrichtlijn in 2008 zijn de Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) en de Wet identificatie bij dienstverlening (WID) samengevoegd in de Wet ter voorkoming van
WWFT	witwassen en financiering van terrorisme (WWFT). De derde witwasrichtlijn is gebaseerd op de standaard van de Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF). Deze standaard stelt onder andere een kader voor het wettelijk systeem, het toezicht en een meldketen, waaronder het inrichten van een Financial Intelligence Unit (FIU).
Beleidsmonitor	In verschillende evaluaties is vastgesteld dat de bestrijding van witwassen in Nederland nog de nodige gebreken vertoont. Om tot verbetering te komen is meer inzicht in de prestaties van de organisaties in de handhavingsketen en in de inzet van middelen gewenst. Een beleidsmonitor witwassen zou moeten helpen om de prestaties inzichtelijk te maken. Hiermee moeten de verantwoordelijke ministeries van Financiën en van Veiligheid en Justitie (VenJ) beter in staat zijn regie te voeren en doelmatiger te sturen op prestaties.
Onderzoek	Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van VenJ heeft aan Regioplan Beleidsonderzoek opdracht gegeven om een onderzoek uit te voeren met als primaire doelstelling het ontwikkelen van een beleidsmonitor witwassen, waarmee periodiek in kaart kan worden gebracht wat de prestaties in de handhavingsketen zijn en of de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd.
Uitgangspunten	In de eerste fase van het onderzoek zijn in overleg met de opdrachtgever en vertegenwoordigers van de verantwoordelijke departementen de volgende uitgangspunten voor het ontwikkelen van de beleidsmonitor geformuleerd: <ul style="list-style-type: none">• De beleidsmonitor geeft inzicht in de prestaties en de inzet van middelen met het oog op een doelgerichte aansturing van organisaties in de keten.

- De beleidsmonitor benoemt prestaties, maar niet in de vorm van kengetallen zonder goede duiding. Het gaat uitdrukkelijk niet om een ‘inhoudsloze’ set van cijfers zonder betekenisvolle interpretatie.
- De beleidsmonitor gaat uit van een brede benadering: er is aandacht voor het brede scala aan maatregelen.
- De beleidsmonitor volgt een groeimodel, in twee opzichten: er worden steeds meer prestaties betrouwbaar gemeten, en er worden steeds meer onderdelen van het beleid geanalyseerd en beschreven.
- Voor de duiding van het beleid/de uitvoering kan (mede) gebruik worden gemaakt van bestaande onderzoeken.
- De keuze van taken en prestatie-indicatoren die in de beleidsmonitor worden opgenomen moet inhoudelijk worden onderbouwd en niet zozeer pragmatisch.

- Invalshoek
- In het onderzoek zijn vervolgens drie verschillende invalshoeken verkend om vorm te geven aan een beleidsmonitor.
- De eerste invalshoek neemt de opzet van het beleid en de beoogde doelen als uitgangspunt: hier staat de beleidstheorie centraal. Het gaat om het identificeren van belangrijke stappen in het beleid en doel-middelrelaties.
 - De tweede invalshoek gaat uit van de opbouw van de keten van instellingen die aan de preventie en bestrijding van witwassen werken.
 - De derde invalshoek kiest preventie als centrale invalshoek en probeert ordening aan te brengen door diverse vormen van preventie te onderscheiden. Het analysekader is de situationele preventie.

Na afweging van sterke en zwakke punten van de verschillende invalshoeken is voor de opzet van de monitor een keuze gemaakt voor een combinatie van de eerste twee invalshoeken (beleidstheorie en keten). Een indeling in organisaties en activiteiten zorgt voor overzicht, terwijl elementen van een beleidstheorie per beleidsonderdeel voor inhoudelijke samenhang zorgen.

- Hoofd-activiteiten
- Voor de verdere uitwerking is aangehaakt bij de hoofdactiviteiten in de ketenaanpak van witwassen. Deze hoofdactiviteiten komen logischerwijs grotendeels overeen met de taakstellingen van de partijen zoals die volgen uit de WWFT. De hoofdactiviteiten zijn in vier categorieën ingedeeld:

- Preventieve activiteiten:
 - het uitvoeren van cliëntenonderzoek door meldplichtige instellingen;
 - het toezicht op het uitvoeren van cliëntenonderzoek door de toezichthouders Bureau Financieel Toezicht (BFT), Autoriteit Financiële Markten (AFM), De Nederlandsche Bank (DNB) en de Belastingdienst Holland-Midden.
 - het geven van voorlichting aan meldplichtige instellingen.
- Meldketen ongebruikelijke en verdachte transacties:
 - het melden van ongebruikelijke transacties;

- de analyse, het eventueel verdacht verklaren en het doormelden van meldingen door FIU-Nederland (FIU-NL);
- informatie-uitwisseling tussen FIU-NL en melders;
- fenomeenonderzoek door FIU-NL.
- Opsporing:
 - onderzoeken door de opsporingsinstanties nationale recherche, de FIOD, de Rijksrecherche, de bovenregionale researcheteams en regionale politiekorpsen, onder leiding van het Openbaar Ministerie (OM).
 - informatie-uitwisseling tussen FIU-NL, opsporingsinstanties en het OM.
- Samenwerking, afstemming en regie:
 - aansturing van de keten;
 - informatiepositie van departementen;
 - onderzoek naar risico's, instrumenten en fenomenen;
 - samenwerking(sverbanden).

Ambities en verwachtingen	Op basis van documentstudie en interviews met vertegenwoordigers van organisaties in de keten zijn vervolgens overzichten van de vier hoofdactiviteiten gemaakt, met aandacht voor een beschrijving van de hoofd- en deelactiviteiten, de ambities en verwachtingen die vanuit het beleid ten aanzien van deze activiteiten zijn geformuleerd en mogelijke indicatoren die gebruikt zouden kunnen worden om de resultaten van de activiteiten van de betrokken organisaties in beeld te brengen. De indicatoren zijn deels kwantitatief en deels kwalitatief van aard. Vanuit het oogpunt van sturing is het uiteraard belangrijk dat de indicatoren goed aansluiten bij de ambities en verwachtingen en daardoor ook als prestatie-indicatoren kunnen worden gezien.
Indicatoren	
Problemen	Bij de analyse van de relatie tussen mogelijke indicatoren enerzijds en ambities en verwachtingen anderzijds zijn drie centrale problemen naar voren gekomen: <ul style="list-style-type: none">• De kwalitatieve indicatoren hebben weinig toegevoegde waarde voor de beleidsmakers.• De kwantitatieve indicatoren zeggen weinig over de kwaliteit van de bestrijding van witwassen. Vrijwel alle kwantitatieve indicatoren zijn output-indicatoren (die iets zeggen over de productie van de keten), terwijl er eigenlijk behoefte is aan outcome-indicatoren (die iets zeggen over effecten) of tenminste indicatoren die inzichtelijk maken hoe de output bijdraagt aan een outcome van het beleid. Het is daarnaast niet duidelijk welke normen gehanteerd moeten worden bij de kwantitatieve indicatoren (wanneer ben je tevreden over het beleid?). Het probleem van normstelling speelt op verschillende deelterreinen en zorgt ervoor dat veel indicatoren niet goed bruikbaar zijn als prestatie-indicator.• Verschillende relevante kwantitatieve indicatoren zijn niet of alleen met een (te) grote inspanning meetbaar.

	<p>Pogingen om deze problemen op te lossen zijn gestuit op verschillen in perspectief en perceptie vanuit het centrale niveau van de departementen en het decentrale niveau van de uitvoerende ketenorganisaties.</p>
Metadoelen	<p>Op het centrale niveau zijn er wel twee metadoelstellingen, namelijk het beschermen van de integriteit van het financiële stelsel en het voorkomen dat misdaad loont. De beleidsmonitor zou ertoe moeten leiden dat er</p>
Concrete doelen	<p>concretere en specifieke doelen gekozen zouden kunnen worden op basis van de sturingsinformatie die voor de prestatie-indicatoren wordt verzameld en gerapporteerd. De beleidsmonitor zou dus niet alleen sturingsinformatie moeten leveren, maar ook kennis die gebruikt zou kunnen worden bij het vaststellen van doelen. Ketenorganisaties produceren juist informatie die vanuit hun eigen activiteiten en invalshoeken nuttig of zinvol wordt geacht. Zij willen dit wel bijsturen, maar vragen om richtlijnen op het niveau van de keten, dus om richtlijnen vanuit de departementen die de regie voeren. Deze</p>
Spanning	<p>wederzijdse afhankelijkheid zorgt ervoor dat partijen op elkaar wachten en leidt ertoe dat het vooralsnog niet lukt om door empirisch onderzoek in het veld tot een bruikbare beleidsmonitor met prestatie-indicatoren te komen die in de behoefte van de beleidsmakers bij de departementen voorziet.</p>
Denkrichtingen	<p>Er zijn vier denkrichtingen voor vervolgstappen om toch tot een bruikbare monitor te komen:</p> <ul style="list-style-type: none">• een keuze voor een ‘platte’ monitor zonder prestatie-indicatoren;• terugkomen op de eerdere keuze uit drie invalshoeken en de situationele preventie als uitgangspunt nemen;• het loslaten van een directe koppeling tussen prestatie-indicatoren en beleid;• een keuze voor een geleidelijk proces waarmee naar prestatie-indicatoren wordt toegewerkt.
Groeimodel	<p>Vanuit de discussies die in de loop van het onderzoek met de departementen en in de begeleidingscommissie zijn gevoerd, kan worden vastgesteld dat de eerste drie denkrichtingen voor een beleidsmonitor zich slecht met de geformuleerde uitgangspunten verdragen. Daarom zijn ze niet echt een realistisch alternatief. De vierde denkrichting blijft heel dicht bij de oorspronkelijke doelstelling van de monitor. Inhoudelijk gezien is het het enige echte alternatief. Het belangrijkste bezwaar is dat het veel tijd en energie van de beleidsmakers vraagt. Daarnaast is het belangrijk om rekening te blijven</p>
Dataproblemen	<p>houden met de dataproblemen die in de loop van het onderzoek gesignaleerd zijn. Interpretatie, normstelling en beschikbaarheid/meetbaarheid van gegevens zijn ook in elke opzet factoren om terdege rekening mee te houden.</p>