

Monitor anti-witwasbeleid 2014 - 2016

Eindrapportage

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Rotterdam, September 2018



Monitor anti-witwasbeleid 2014 - 2016

Eindrapportage

Opdrachtgever: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Dr. Brigitte Slot
Mr. Drs. Linette de Swart

Rotterdam, September 2018

© 2018, WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Auteursrechten voorbehouden

Samenvatting

De monitor anti-witwasbeleid heeft als doel om de activiteiten en resultaten van het anti-witwasbeleid in Nederland in de jaren 2014, 2015 en 2016 in kaart te brengen. De monitor vormt onderdeel van de beleidscyclus ter voorkoming en bestrijding van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld.

Onderzoeksdoelstellingen

De monitor beoogt het vaststellen van:

- De activiteiten ter voorkoming en bestrijding van het witwassen in de periode 2014-2016;
- De mate waarin de activiteiten zijn bepaald aan de hand van risicotaxatie;
- De resultaten van deze activiteiten in de periode 2014-2016;
- Een vergelijking van de activiteiten en resultaten met de periode 2010-2013;
- De mate waarin activiteiten en resultaten tegemoetkomen aan de FATF-doelstellingen;
- De mate waarin bestaande data voldoen om de resultaten in beeld te brengen;
- Mogelijkheden tot verbetering in het anti-witwasbeleid.

Het onderzoek voor deze monitor bestond uit het bestuderen van de relevante binnen- en buitenlandse literatuur en beleidsstukken, het verzamelen en analyseren van beschikbare data en het afnemen van interviews met een groot aantal betrokkenen in het Nederlandse anti-witwasbeleid.

De basis van de monitor is een analyse per organisatie ('actor') in het 'handhavingsnetwerk witwassen'. De belangrijkste actoren zijn: de zes toezichthouders (AFM, DNB, BFT, BTW, Ksa en NOvA), de Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland), de Nationale Politie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) inclusief het Anti Money Laundering Centre (AMLC), het Openbaar Ministerie (OM), de Rechtspraak (zittende magistratuur), het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), de Douane, en de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Financiën. Voor alle partijen, met uitzondering van de twee ministeries die samen verantwoordelijk zijn voor het anti-witwasbeleid, is een analyse gemaakt van de activiteiten en resultaten voor de jaren 2014-2016 en een vergelijking met de jaren daaraan voorafgaand.

Effectdoelstellingen geformuleerd door de Financial Action Task Force (FATF)

Eén van de doelen van de monitor is het onderzoeken in welke mate activiteiten en resultaten van het anti-witwasbeleid in Nederland tegemoetkomen aan de doelstellingen, zoals geformuleerd door de Financial Action Task Force (FATF). De FATF richt zich in de vierde ronde wederzijdse landenevaluaties, net als bij de voorgaande evaluaties, op de 'technical compliance' van landen, maar voor het eerst ook expliciet op de effecten van het anti-witwasbeleid. Dit laatste heeft de FATF vastgelegd in de in 2013 verschenen 'Methodology for assessing technical compliance with FATF recommendations and the effectiveness of Anti Money Laundering / Counter Financing of Terrorism (AML/CFT) systems'.

Daarmee kijkt de FATF niet alleen of landen hun systeem op orde hebben, maar ook tot welke resultaten dit heeft geleid. Om dit systematisch in kaart te kunnen brengen heeft de FATF een raamwerk ontwikkeld bestaande uit een 'high level objective', 'intermediate outcomes' and 'immediate outcomes'. In een publicatie uit 2015 dat als doel heeft de aangescherpte evaluatie methodologie in praktijk te brengen, geeft de FATF concrete datasuggesties voor de meeste immediate outcomes. De beschikbaarheid van deze data worden in deze monitor voor Nederland onderzocht.

Anti-witwasbeleid in Nederland: doelstellingen en wettelijk kader

Het anti-witwasbeleid heeft twee belangrijke doelstellingen: (i) preventie en bestrijding van criminaliteit (inclusief afpakken van crimineel verkregen vermogen) en (ii) bescherming van de integriteit van het financieel-economische stelsel. Belangrijk is om hierbij op te merken dat de algemene criminaliteitspreventie en bestrijding, en de integriteitsbevordering in algemene zin (dus breder dan alleen gericht op bestrijding van witwassen) eveneens een effect hebben op het voorkomen en bestrijden van witwassen. Met andere woorden, witwasbestrijding staat niet op zichzelf.

Het wettelijk kader ter voorkoming en bestrijding van het witwassen is de laatste jaren in Nederland verder aangescherpt. Zo zijn met ingang van 1 januari 2013 enkele bepalingen uit de Wwft aangepast en wordt momenteel gewerkt aan de implementatie van de vierde anti-witwasrichtlijn die op 20 mei 2015 door het Europese Parlement is aangenomen.

Ook het Wetboek van Strafrecht heeft ten aanzien van het witwassen een aantal verscherpingen ondergaan. Zo is met ingang van 1 januari 2015 de strafmaat voor verschillende vormen van witwassen verhoogd. Naast deze verhogingen is het delict gewoontewitwassen verder uitgebreid. Vóór de wetswijziging gold dat degene die van witwassen een gewoonte maakte, kon worden gestraft. Sinds de wetswijziging is hier expliciet het gewoontewitwassen vanuit beroep of bedrijf aan toegevoegd.

Andere wetten die van belang zijn bij de bestrijding van het witwassen zijn onder meer de Wet op het financieel toezicht (Wft), de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta), de Wet toezicht trustkantoren (Wtt), de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

Organisatie van het anti-witwasbeleid

De ministeries van Justitie en Veiligheid en van Financiën hebben de bestrijding van het witwassen via een aantal gerichte programma's versterkt, zoals het programma Financieel economische criminaliteit (dat liep van 2008 tot en met 2012), het versterkingsprogramma Afpakken (sinds 2013) en bijvoorbeeld door middel van extra financiële ondersteuning aan de FIOD. De bestrijding van het witwassen is ook verankerd als horizontaal thema binnen de Veiligheidsagenda van de Nationale Politie voor de periode 2015-2018.

Kenmerkend voor de organisatie van het anti-witwasbeleid in Nederland is de toenemende samenwerking tussen betrokken overheidsinstellingen en met de particuliere sector. Er wordt daarom ook wel gesproken van het 'handhavingsnetwerk' witwassen. Samenwerking vindt plaats op ad hoc basis en in meer geformaliseerde samenwerkingsverbanden, zoals het Signaaloverleg Witwassen, de Stuur en Weegploeg, het Niet Melders Overleg (NMO), de Infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (ICOV), het Financieel Expertise Centrum (FEC), de Regionale Informatie en Expertise Centra (REICs) en het Landelijk Bureau Bibob. Er wordt gestreefd naar een multidisciplinaire aanpak, waarbij het witwassen niet alleen via het strafrecht, maar ook via bestuurlijke en fiscale weg wordt bestreden.

Zowel binnen de FIU-Nederland als de politie, FIOD, het OM en de Belastingdienst vindt een verschuiving plaats van het reactief identificeren en aanpakken van witwassen naar een meer proactieve benadering, waarbij databestanden worden gekoppeld en op basis van eigen onderzoek

zaken worden geïdentificeerd. Betrokken partijen hebben het voornemen om onderlinge samenwerking en een proactieve aanpak van witwassen verder te ontwikkelen.

Ongebruikelijke en verdachte transacties

Uit de beschikbare data blijkt dat het aantal instellingen dat meldingen doet aan de FIU-Nederland, in de periode ten opzichte van de periode 2010-2013 met ongeveer 25% is gestegen ten opzichte van de jaren 2010-2013 (Tabel 0.1). Het aantal meldingen exclusief money transfers is verdubbeld, terwijl het aantal meldingen van money transfers is gestegen met 69%. Het aantal verdachte transacties is met 61% toegenomen.

Tabel 0.1 **Vergelijking resultaten FIU-Nederland in 2014-2016 met 2010-2013**

	2010-2013 Gemiddeld per jaar	2014-2016 Gemiddeld per jaar	Toename
Aantal instellingen waarvan meldingen zijn ontvangen	982	1.213	24%
Aantal ongebruikelijke transacties: money transfers	168.847	285.135	69%
Aantal ongebruikelijke transacties: exclusief money transfers	25.033	50.455	102%
Aantal ongebruikelijke transacties: totaal	193.880	335.586	73%
Aantal verdachte transacties: money transfers	21.714	34.640	60%
Aantal verdachte transacties: exclusief money transfers	3.973	6.651	67%
Aantal verdachte transacties: totaal	25.687	41.291	61%

Bronnen: Tabel 10.1, 10.2, 10.3.

Bij de FIU-informatie moet de volgende kanttekening worden geplaatst. Over het algemeen wordt een toename of een hoog aantal meldingen van ongebruikelijke transacties, gezien als positief en duidend op een goed werkend anti-witwassysteem. Echter, een toenemend aantal meldingen kan ook het gevolg zijn van een verandering in de onderliggende wetgeving (bijvoorbeeld een uitbreiding van de meldplicht), een zwakke 'customer due diligence' (dus veel pogingen tot witwassen), een toename van het onderliggende probleem (meer criminaliteit en meer witwassen) of op risicomijdend gedrag van meldersgroepen (melden voor de zekerheid om niet het risico te lopen niet-compliant te zijn). Met andere woorden, aan een toename dan wel afname van het aantal ongebruikelijke transacties kunnen niet zonder meer conclusies worden verbonden over de effectiviteit van het anti-witwassysteem.

Strafrechtelijke aanpak

Wat betreft de strafrechtelijke aanpak, valt op dat er sprake is van een lichte daling van het aantal witwaszaken dat instroomt bij het OM als we de periode 2014-2016 vergelijken met de periode 2010-2013 (Tabel 0.2). Ook was er sprake van een lichte daling in het aantal dagvaardingen en het aantal strafopleggingen door de zittende magistratuur.

Tabel 0.2 **Vergelijking resultaten OM in 2014-2016 met 2011-2013**

	2010-2013 Gemiddeld per jaar	2014-2016 Gemiddeld per jaar	Toename
Instream (aantal zaken)	2.028	1.858	-8%
Dagvaardden (aantal zaken)	1.337	1.242	-7%
Onvoorwaardelijk sepot	291	461	58%
Transactie	127	183	44%
Totaal uitstroom	1.830	1.951 ¹	7%

Bronnen: Figuur 12.3 en Tabel 12.5

Het aantal eindvonnissen van witwaszaken lag in de periode 2014-2016 gemiddeld genomen lager dan in de periode 2010-2013 (Tabel 0.3). Er was sprake van een daling van het aantal strafopleggingen en een stijging van het aantal vrijspraken.

Tabel 0.3 **Vergelijking eindvonnissen witwaszaken in 2014-2016 met 2011-2013**

	2010-2013 Gemiddeld per jaar	2014-2016 Gemiddeld per jaar	Toename
Strafoplegging en/of -maatregel	953	849	-11%
Vrijspraak	160	177	11%
OM niet ontvankelijk	28	32	14%
Overig*	38	49	30%
Eindtotaal	1.179	1.108	-6%

Bronnen: Tabel 13.1, *Overig is: Schuldigverklaring zonder oplegging van straf of maatregel, Verwijzing naar een ander forum, Ontslag van alle rechtsvervolg, Rechter niet bevoegd, Overig.

Bestuurlijke, fiscale en tuchtrechtelijke resultaten

Over de ontwikkeling in de bestuurlijke, fiscale en tuchtrechtelijke bestrijding van witwassen, zijn geen geaggregeerde data beschikbaar. Aangezien het streven is in het handnavingsnetwerk witwassen om tot een optimale aanpak van zaken te komen, met het strafrecht als één van de mogelijkheden, is het moeilijk om objectief vast te stellen in hoeverre de toenemende samenwerking heeft geleid tot een meer effectieve bestrijding van witwassen. Zo is er geen totaalbeeld beschikbaar van de bestuurlijke maatregelen die in Nederland genomen worden door gemeenten in het kader van de witwasbestrijding (bijvoorbeeld intrekking vergunning).

Afpakken van crimineel vermogen

Het afpakken van crimineel vermogen is één van de subdoelstellingen van het anti-witwasbeleid. Hierbij wordt gestreefd naar een integrale aanpak, waarbij naast strafrechtelijk afpakken ook via de bestuurlijk of fiscale weg crimineel geld wordt afgepakt. De strafrechtelijk afpakbedragen zijn gestegen sinds 2010, hierbij is de jaarlijkse norm ruimschoots gehaald. In 2016 werd voor € 416 miljoen afgepakt (de norm was € 100 miljoen). De afpakresultaten zijn sterk afhankelijk van grote, incidentele zaken. Fiscale naheffingen op grond van witwassen kunnen niet afzonderlijk uit de gegevens van de Belastingdienst worden gefilterd

Preventie

Het beeld ontstaat dat toezichthouders de afgelopen jaren hun Wwft-taak intensiever en meer gericht zijn gaan uitvoeren. Er zijn nieuwe toezichthouders benoemd voor specifieke doelgroepen

¹ De doorlooptijd van een zaak bij het OM duurt vaak langer dan een jaar. Hierdoor stroomt een zaak vaak in het ene jaar binnen en stroomt diezelfde zaak uit in een ander jaar. Als gevolg hiervan kan het aantal zaken dat instroomt lager zijn dan het aantal zaken dat uitstroomt. Immers het gaat niet om dezelfde zaken.

(Ksa en NOva). Ook hebben toezichthouders door de jaren heen meer ervaring met hun Wwft-taak opgedaan, hetgeen een effectieve uitvoering van het Wwft-toezicht ten goede komt. Echter, het is moeilijk om objectief vast te stellen in hoeverre de effectiviteit van het toezicht is toegenomen. De beschikbare data over toezichtsactiviteiten (bijvoorbeeld toezichtsbezoeken) zijn door toezichthouders zelf opgesteld en kunnen moeilijk onderling worden vergeleken. Ook zeggen ze weinig over de kwaliteit van deze activiteiten.

Slotbeschouwing

De FATF stuurt aan op het meetbaar maken van de effecten van witwassen. Wat echter opvalt is dat de datasuggesties van de FATF sterk justitieel gericht zijn, terwijl bijvoorbeeld in Nederland de aanpak van het witwassen breder en meer multidisciplinair is. Ook zijn de FATF-datasuggesties nog steeds veelal gericht op de 'traditionele' en relatief eenvoudig beschikbare data, zoals meldingen van ongebruikelijke transacties. Hieruit blijkt dat ook de FATF worstelt met het ontwikkelen van een echte 'effectmeting', waarbij de werkelijke resultaten van het anti-witwasbeleid inzichtelijk worden gemaakt.

De aanpak van het witwassen is gericht op het voorkomen van witwassen (preventie) en het bestraffen van witwassen (repressie) inclusief het ontnemen van crimineel verkregen vermogen. Daarnaast draagt de witwasbestrijding ook bij aan de verbeterde informatiepositie voor de bestrijding van criminaliteit in het algemeen (onder meer dankzij via FIU-informatie dat wordt gebruikt als sturingsinformatie of bewijs in opsporingsonderzoeken). Dergelijke effecten moeten in een analyse over de resultaten van het witwasbeleid worden meegenomen. Voor een volledig beeld moet ook worden gekeken naar de effecten van het Nederlandse anti-witwasbeleid op het buitenland, bijvoorbeeld door een verschuiving van witwasactiviteiten vanuit of naar andere landen. De vraag is of dergelijke effecten voldoende objectief kunnen worden vastgesteld.

Verder verdient het aanbeveling om een toekomstige monitor data beschikbaar te hebben die naast strafrechtelijke resultaten, ook zicht geven op bestuurlijke, fiscale en tuchtrechtelijke resultaten van het anti-witwasbeleid – temeer omdat dit recht doet aan het Nederlandse streven om te komen tot een integrale aanpak van het witwassen.

Over Ecorys

Ecorys is een toonaangevend internationaal onderzoeks- en adviesbureau dat zich richt op de belangrijkste maatschappelijke uitdagingen. Door middel van uitmuntend, op onderzoek gebaseerd advies, helpen wij publieke en private klanten bij het maken en uitvoeren van gefundeerde beslissingen die leiden tot een betere samenleving. Wij helpen opdrachtgevers met grondige analyses, inspirerende ideeën en praktische oplossingen voor complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken.

Onze bedrijfsgeschiedenis begon in 1929, toen een aantal Nederlandse zakenlieden van wat nu beter bekend is als de Erasmus Universiteit, het Nederlands Economisch Instituut (NEI) oprichtten. Het doel van dit gerenommeerde instituut was om een brug te slaan tussen het bedrijfsleven en de wereld van economisch onderzoek. Het NEI is in 2000 uitgegroeid tot Ecorys.

Door de jaren heen heeft Ecorys zich verspreid over de wereld met kantoren in Europa, Afrika, het Midden-Oosten en Azië. Wij werven personeel met verschillende culturele achtergronden en expertises, omdat wij ervan overtuigd zijn dat mensen met uiteenlopende eigenschappen een meerwaarde kunnen bieden voor ons bedrijf en onze klanten.

Ecorys excelleert in zeven werkgebieden:

- Economic growth;
- Social policy;
- Natural resources;
- Regions & Cities;
- Transport & Infrastructure;
- Public sector reform;
- Security & Justice.

Ecorys biedt een duidelijk aanbod aan producten en diensten:

- voorbereiding en formulering van beleid;
- programmamanagement;
- communicatie;
- capaciteitsopbouw (overheden);
- monitoring en evaluatie.

Wij hechten waarde aan onze onafhankelijkheid, onze integriteit en onze partners. Ecorys geeft om het milieu en heeft een actief maatschappelijk verantwoord ondernemingsbeleid, gericht op meerwaarde voor de samenleving en de markt. Ecorys is in het bezit van een ISO14001-certificaat dat wordt ondersteund door al onze medewerkers.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas