

Samenvatting

Aanleiding van het onderzoek

Het Nederlandse beleid ter preventie en bestrijding van witwassen is gebaseerd op de aanbevelingen door de Financial Action Task Force (FATF) en regelgeving van de Europese Unie (EU). De FATF is een intergouvernamenteel orgaan, opgericht door de G-7 in 1989, dat zich richt op het op mondiaal niveau voorkomen en bestrijden van witwassen, de financiering van terrorisme en andere hieraan verwante bedreigingen voor de integriteit van het internationale financiële stelsel. Leden van de FATF, waaronder Nederland, zijn gebonden aan de aanbevelingen gericht op het nemen van preventieve en repressieve maatregelen door 'meldingsplichtige'¹ instellingen, maatregelen ten aanzien van nationale rechtsstelsels en internationale samenwerking. Daarnaast ziet de FATF toe op de juiste werking en de effectiviteit van die (wettelijke) regels. Voor de EU-lidstaten is het grootste deel van de FATF-aanbevelingen omgezet naar de (wijziging van de) vierde anti-witwasrichtlijn. Op grond van artikel 7 van deze richtlijn dienen de EU-lidstaten risicogericht beleid tegen witwassen en terrorismefinanciering te voeren en een *National Risk Assessment* (NRA) vast te stellen. In 2017 heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid een eerste NRA Witwassen en NRA Terrorismefinanciering uitgevoerd voor het Europese deel van Nederland. Een jaar later heeft het WODC op beide terreinen ook voor Caribisch Nederland – ofwel de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba – een NRA uitgevoerd.

Voor Europees Nederland is nu een tweede NRA Witwassen uitgevoerd, die als doel heeft om de grootste risico's op het terrein van witwassen in kaart te brengen. Het betreft de witwasrisico's met de grootste resterende potentiële impact. Daartoe zijn de witwasdreigingen met de grootste potentiële impact geïdentificeerd, is een inschatting gemaakt van de impact die deze dreigingen kunnen hebben en is de 'weerbaarheid'² van het beleidsinstrumentarium gericht op de preventie en bestrijding van witwassen bepaald. De resterende potentiële impact is de impact van de dreigingen die overblijft nadat rekening is gehouden met de preventieve en/of mitigerende werking van de beleidsinstrumenten die op deze dreigingen zijn gericht. Hiermee is de doelstelling van de tweede NRA iets breder dan de doelstelling van de eerste NRA, die zich beperkte tot het afzonderlijk in kaart brengen van de potentiële impact van de geïdentificeerde risico's en de weerbaarheid. Andere verschillen met de eerste NRA zijn dat deze tweede NRA meer inzicht biedt in de aard en 'mechanismen'³ van de geïdentificeerde risico's en dat er een eerste aanzet is gedaan tot het gebruikmaken van kwantitatieve data. Overeenkomstig met de eerste NRA is dat ook in deze NRA enkele geleerde lessen worden beschreven, waarmee bij de uitvoering van de volgende NRA's rekening kan worden gehouden. Parallel aan de uitvoering van de tweede NRA Witwassen is de tweede NRA op het terrein van terrorismefinanciering uitgevoerd (voor Europees Nederland).

-
- 1 In Nederland verplicht de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) een groot aantal instellingen om ongebruikelijke transacties te melden bij de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland.
 - 2 De weerbaarheid betreft de preventieve en mitigerende werking van het beleidsinstrumentarium, waarbij geldt: hoe hoger de weerbaarheid, hoe beter de dreigingen worden tegengegaan. Het betreft zowel de inhoud/strekking als de uitvoering van de beleidsinstrumenten.
 - 3 De mechanismen hebben betrekking op het risicoproces, de wijze waarop een bepaald risico precies in elkaar zit/werkt.

Wat is witwassen?

Juridische en economische benadering

Bij witwassen kunnen een juridische en een economische benadering worden onderscheiden. De juridische benadering van witwassen is gebaseerd op de artikelen 420bis, bis.1, ter, quater en quater.1 in het Wetboek van Strafrecht. Deze artikelen beschrijven de omstandigheden waarin iemand zich schuldig maakt aan witwassen. Witwassen in juridische zin is het verbergen of verhullen van de werkelijke aard, herkomst, vindplaats, vervreemding of verplaatsing van een voorwerp of het verbergen of verhullen wie de rechthebbende is of het voorwerp voorhanden heeft, terwijl er wetenschap is of een redelijk vermoeden moet zijn van het feit dat het voorwerp onmiddellijk of middellijk afkomstig is uit een misdrijf. Daarbij wordt onder voorwerp verstaan alle zaken en alle vermogensrechten.

Voor de NRA wordt de economische benadering, waarin het proces wordt beschreven, toegepast. De economische benadering richt zich op de wijze waarop geld met criminele oorsprong in het legale geldcircuit wordt teruggebracht en in economische zin wordt aangewend, zodanig dat de oorsprong van het geld wordt verhuld. Daarbij is er voor de NRA gekozen om ook het zogenoemde consumptieve witwassen, het besteden van crimineel verkregen middelen aan de eerste levensbehoeften, in het onderzoek mee te nemen.

Het witwasproces

Het witwasproces volgens de economische benadering kan onderverdeeld worden in drie fasen die niet altijd allemaal doorlopen worden en elkaar ook niet altijd chronologisch opvolgen. De FATF onderscheidt de volgende fasen:

- *Plaatsing*. In deze fase plaatst een crimineel het wit te wassen geld in het financiële systeem waarmee het een giraal karakter krijgt. Bij een criminaliteitsvorm zoals drugshandel gaat het veelal om grote hoeveelheden contant geld die een crimineel in het financiële systeem wil plaatsen. Bij andere vormen van criminaliteit kan het geld zich al in het financiële systeem bevinden, bijvoorbeeld in het geval van fiscale fraude.
- *Verhulling*. In deze fase – die zowel tijdens als na de plaatsingsfase kan plaatsvinden – verhult een crimineel de eigen identiteit en/of de herkomst van het criminele geld om zo de pakkans te minimaliseren. Verhullingsmethoden kunnen relatief eenvoudig maar ook zeer complex van aard zijn.
- *Integratie*. In deze laatste fase integreert een crimineel – al dan niet verhuld – het crimineel verkregen geld in het financiële systeem, bijvoorbeeld via bestedingen aan het eigen levensonderhoud of investeringen in grootwaardeproducten of onroerend goed.

Onderzoeksmethodiek

Evenals in de eerste NRA Witwassen van 2017 is de toegepaste onderzoeks-aanpak gestructureerd aan de hand van het ISO 31000 kader voor risicomanagement. Kort samengevat komt de gehanteerde onderzoeksmethodiek neer op het volgende:

- Er is een contextanalyse verricht waarin de specifieke, relatief vaststaande kenmerken van Nederland zijn geschetst die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen. Voor deze contextanalyse is een literatuurstudie verricht.
- Ten behoeve van een inventarisatie van dreigingen op het terrein van witwassen is een literatuurstudie verricht. Daarna is de zogeheten FANO-enquête uitgezet,

waarin expertorganisaties⁴ werd gevraagd om bij een toegestuurde longlist van witwasdreigingen aan te geven of zij bekend zijn met feiten/casus van de dreigingen en in hoeverre zij de prevalentie van de dreigingen al dan niet aannemelijk achten op basis van de bij hun organisatie beschikbare informatie.

- Vervolgens hebben experts in een eerste expertmeeting de witwasdreigingen met de volgens hen grootste potentiële impact geïdentificeerd. In de periode na de eerste expertmeeting is in verdiepende interviews met experts nader ingegaan op de aard en mechanismen van de geïdentificeerde grootste witwasdreigingen. In een tweede expertmeeting hebben experts de potentiële impact van de nader gespecificeerde vijftien grootste witwasdreigingen ingeschat aan de hand van een Multi Criteria Analyse.
- In een derde expertmeeting hebben experts de weerbaarheid van het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de vijftien grootste witwasdreigingen beoordeeld. Voorafgaande aan de derde expertmeeting is door middel van een enquête onder experts inzicht verkregen in het beleidsinstrumentarium dat beschikbaar is ter preventie en repressie van witwassen.
- Door de ingeschatte potentiële impact van de grootste witwasdreigingen af te zetten tegen de ingeschatte weerbaarheid is inzicht verkregen in de grootste witwasrisico's in Nederland, geordend naar hun resterende potentiële impact.
- In de eindfase van het onderzoek zijn validerende interviews met zes sleutel-experts afgenomen met als belangrijkste doel na te gaan in hoeverre zij de rangorde van de geïdentificeerde witwasrisico's herkennen en op welke wijze deze risico's verder tegengegaan kunnen worden.
- Naast bovenstaande hoofdzakelijk kwalitatieve onderzoeksmethoden heeft in samenwerking met Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid, voor een van de witwasrisico's een beperkte kwantitatieve data-analyse plaatsgevonden.

Een geleerde les in de eerste NRA was dat er bij de tweede NRA (en daaropvolgende NRA's) meer aandacht moet zijn voor onderbouwing en verdieping van de door experts geïdentificeerde grootste witwasdreigingen. In de nu uitgevoerde NRA is hieraan op verschillende manieren meer aandacht besteed: via het uitzetten van de FANO-enquête, een groter aantal expertmeetings (drie in plaats van twee) met meer tijd voor een plenaire bespreking van witwasdreigingen, een groot aantal verdiepende interviews met experts, het opnemen van casuïstiek in de rapportage en het uitzetten van een enquête onder experts over het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van witwassen.

Een andere geleerde les uit de eerste NRA Witwassen is dat in de tweede NRA aandacht moest worden besteed aan de uitvoering van kwantitatieve data-analyses. Het voornemen was om in de NRA als eerste stap hierin een kwantitatieve data-analyse uit te voeren voor de risico's 'witwassen via rechtsvormen', 'witwassen via ABC-transacties' en 'witwassen via loan back constructies'. Hiertoe is in eerste instantie samenwerking gezocht met de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (iCOV) die toegang heeft tot een groot aantal databronnen.⁵ Helaas kwamen binnen

4 Expertorganisaties betreffen de volgende typen organisaties: de toezichhouders in het kader van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft); overheidsdiensten of aan de overheid gelieerde organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen; en private partijen die onder Wwft-toezicht vallen en branche-/koepelorganisaties van die private partijen.

5 Via iCOV kunnen data van onder meer de Belastingdienst, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie, de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst, de Rijksrecherche, de Financial Intelligence Unit Nederland, de Kamer van Koophandel, het Kadaster en De Nederlandsche Bank worden ontsloten.

het tijdsbestek van het onderzoek de benodigde toestemmingsverklaringen van de diverse databronhouders niet rond. Toen dit bleek is contact gezocht met Justis en is via Justis een kwantitatieve data-analyse uitgevoerd voor het risico 'witwassen via rechtsvormen' op basis van data uit het Handelsregister van de Kamer van Koophandel, waarvan op voorhand werd verondersteld dat deze konden bijdragen aan een nadere duiding van het risico. De uitgevoerde analyse liet zien dat er op basis van een dergelijke data-analyse zonder koppeling aan andere databronnen, zoals de gegevens die door de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland verdacht zijn verklaard en andere strafrechtelijke of fiscale informatie, geen directe relatie te leggen is met witwassen. De analyses geven slechts beperkt inzicht in een aantal 'ongebruikelijke situaties'.

Wanneer het in een volgende NRA mogelijk zou worden aanvullende databronnen bij het onderzoek te betrekken, blijft het onwaarschijnlijk dat deze analyse inzicht oplevert in de prevalentie van het betreffende witwasrisico. Een harde relatie met witwassen is immers niet vast te stellen zonder nader opsporingsonderzoek. Een andere complicerende factor bij het uitvoeren van een meer datagebaseerde NRA is de grote verscheidenheid in de aard van de witwasrisico's en de benodigde databronnen. De NRA betreft een analyse over alle risico's heen. De verschillende databronnen dienen dus met elkaar in relatie te worden geanalyseerd. Dit vereist het voldoen aan kwaliteitseisen qua volledigheid, betrouwbaarheid, validiteit en onderlinge compatibiliteit van databronnen. Op dit moment is er onvoldoende kennis in welke mate hieraan tegemoetgekomen kan worden. Geadviseerd wordt voorafgaand aan de volgende NRA een afzonderlijk verkennend onderzoek uit te laten voeren om na te gaan hoe in de komende NRA de voorhanden zijnde relevante databronnen onderling compatibel en geschikt gemaakt kunnen worden en beschikbaar kunnen komen voor een betekenisvolle data-analyse.

Wat maakt Nederland kwetsbaar voor witwassen?

Voor deze tweede NRA is een contextanalyse uitgevoerd waarbij is ingegaan op de kenmerken van Nederland die van invloed kunnen zijn op de prevalentie van witwassen in ons land. Er is gekeken naar de geografische, demografische, sociaal-culturele, economische en criminologische kenmerken van Nederland. Nederland kenmerkt zich door een open, op handel gerichte economie, een grote en internationaal georiënteerde financiële sector en een fiscale aantrekkelijkheid voor grote buitenlandse ondernemingen. Het land is één van de meest concurrerende economieën ter wereld, heeft één van de grootste luchthavens en havens ter wereld, en is één van de grootste exporteurs ter wereld. De Nederlandse economie is te kenmerken als een diensteneconomie. Al deze kenmerken maken Nederland interessant voor criminelen om hun crimineel verkregen geld wit te wassen. Ook kenmerkt Nederland zich – in vergelijking met andere Europese landen – door relatief weinig contante betalingen en een hoge mate van digitalisering. Deze factoren kunnen van invloed op de witwasmethoden die criminelen inzetten. Een voor Nederland kenmerkende sociaal-culturele factor is de cultuur van tolerantie, waarbij vooral de tolerantie ten opzichte van (soft)drugs kan bijdragen aan het optreden van drugscriminaliteit en het witwassen van de opbrengsten daarvan. Vanuit de cultuur van het Poldermodel is het voor Nederlandse organisaties gebruikelijk afstemming en samenwerking te zoeken met andere organisaties. Nederland onderscheidt zich dan ook van veel andere landen door de relatief hoge prevalentie van en grote verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden die zijn

opgericht om witwassen te voorkomen en tegen te gaan. Het betreft publiek-publieke, publiek-private en privaat-private samenwerkingsverbanden.

Witwasdreigingen met grootste potentiële impact

De vijftien witwasdreigingen met – volgens witwasexperts - de grootste potentiële impact worden in tabel S1 gecategoriseerd weergegeven. De omvang van de potentiële impact van de dreigingen is bepaald door de uitvoering van een MCA. Experts maakten aan de hand van de volgende zes criteria 'verslechtering stabiliteit financiële stelsel', 'ondermijning gezag en rechtsorde', 'aantasting reguliere economie', 'ontregeling maatschappelijke orde', 'inbreuk imago Nederland in buitenland' en 'vermindering subjectieve/objectieve veiligheid' kwantitatieve inschattingen die uiteindelijk de hoogte van de potentiële impact bepaalden. De witwasdreiging die volgens experts de grootste potentiële impact heeft, is 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken'. 'Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld' scoort qua potentiële impact het laagst. De meeste witwasdreigingen hebben een potentiële impact met een impactniveau van 50 tot en met 59 op een schaal van 0 tot en met 100.

Tabel S1 De vijftien grootste witwasdreigingen

Dreigingen	Niveau potentiële impact (schaal van 0-100)
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60 t/m 69
Witwassen via constructies bij trustkantoren	
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwassen via rechtsvormen	
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	
Witwassen via handelsconstructies met diensten	
Witwassen via inzet van tussenpersonen	50 t/m 59
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	
Witwassen via handelsconstructies met goederen	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	
Witwassen via virtuele valuta's	
Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	40 t/m 49
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	

Eén van de geïdentificeerde vijftien grootste witwasdreigingen heeft een 'toekomstig' karakter: witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen. Experts zijn van mening dat deze dreiging zich nu al voordoet maar kunnen nog niet aangeven op welke wijze en op welke schaal. Er blijkt nauwelijks kennis en/of informatie te bestaan over deze witwasmethode. Er is in deze NRA dan ook geen casusbeschrijving opgenomen over witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen. In een validerend interview is opgemerkt dat het grootste risico naar verwachting bij onvergunde en/of niet in Nederland gevestigde beleggingsinstellingen/-ondernemingen ligt.

Om crimineel geld wit te wassen kan een veelheid aan methoden – al dan niet in combinatie met elkaar – worden ingezet. Witwasmethoden kunnen plaatsvinden in

de verschillende fasen van het witwasproces (plaatsings-, verhullings-en integratie-fase). In deze tweede NRA is voor iedere geïdentificeerde witwasdreiging ingegaan op de aard en mechanismen van de dreiging, waarbij deze in de meeste gevallen verhelderd worden aan de hand van casuïstiek. Sommige geïdentificeerde dreigingen betreffen witwasmethoden die vrij eenvoudig van aard zijn, andere dreigingen zijn methoden met juist een zeer complex karakter. Sommige geïdentificeerde witwasdreigingen kunnen onderdeel uitmaken van andere dreigingen en veel van de geïdentificeerde dreigingen kunnen in combinatie met elkaar worden ingezet.

Wat betreft de criminaliteit die voorafgaat aan witwassen, blijkt uit een recente studie naar de aard en omvang van criminele bestedingen dat drugs en financiële fraude samen verantwoordelijk zijn voor meer dan 90% van de witwasbehoefte van criminelen in Nederland. In die studie wordt de omvang voor fraude circa drie keer zo hoog geschat als voor drugscriminaliteit. Uit de verdiepende interviews en expertmeetings die in het kader van de NRA hebben plaatsgevonden, is niet gebleken dat bepaalde witwasmethoden met name aan specifieke criminaliteitsvormen zijn te relateren. Wel is genoemd dat bij drugscriminaliteit in vergelijking met financiële fraude in grotere mate met contant geld wordt gewerkt, wat van invloed is op de al dan niet bestaande noodzaak om het criminele geld te plaatsen in het financiële systeem hetgeen weer consequenties heeft voor de typen witwasmethoden die een crimineel hanteert.

Weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium

Het beschikbare beleidsinstrumentarium ter preventie en bestrijding van witwassen omvat alle relevante instrumenten die voortvloeien uit internationale en nationale wet- en regelgeving, wet- en regelgeving op gemeentelijk niveau, sectorale en branchegerichte regelgeving, en regelgeving op organisatieniveau. In deze NRA wordt het begrip 'beleidsinstrument' echter breder opgevat dan alleen wet- en regelgeving. Volgens experts kunnen richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen van organisaties die een rol spelen bij de preventie en/of bestrijding van witwassen, ook gezien worden als beleidsinstrumenten. Ook samenwerkingsverbanden tussen organisaties met een rol binnen witwaspreventie en/of -bestrijding worden door experts gezien als beleidsinstrument. Tabel S2 geeft een overzicht van het beleidsinstrumentarium dat in 2019 beschikbaar was ter preventie en bestrijding van witwassen.

Tabel S2 Beleidsinstrumentarium preventie en bestrijding witwassen

Internationale wet- en regelgeving	Nationale wet- en regelgeving	Overige beleidsinstrumenten
FATF-aanbevelingen	Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme	Nationale samenwerkingsverbanden
EU anti-witwasrichtlijn	Wet op het financieel toezicht	Internationale samenwerkingsverbanden
Europese verordening Aangifte liquide middelen	Wetboek van Strafrecht	Sectorale regelgeving en voorwaarden
Wire Transfer Regulation 2	Wetboek van Strafvordering	Richtlijnen, handreikingen en beleidsplannen
	Wet toezicht trustkantoren 2018	
	Wet Bibob	
	Wet controle op rechtspersonen	
	Handelsregisterwet 2007	
	Fiscale wetgeving	
	Wet op de economische delicten	
	Meldrecht Belastingdienst 2003	

Witwasexperts hebben voor de vijftien grootste witwasdreigingen een inschatting gemaakt van de mate waarin het totale pakket aan bestaande beleidsinstrumenten de potentiële impact van de dreigingen tegengaat. Experts zijn bij hun inschatting van de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium uitgegaan van de beleidsinstrumenten die *op dat moment* bestonden. Dat betekent dat zij bij hun inschatting geen rekening hebben gehouden met wet- en regelgeving en andere beleidsinstrumenten die vanaf begin 2020 zijn of worden ingevoerd. De resultaten van de expertmeeting worden gecategoriseerd weergegeven in tabel S3.

Tabel S3 Weerbaarheid totale beleidsinstrumentarium per witwasdreiging

Dreigingen	Niveau weerbaarheid (schaal van 0-100)
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	60 t/m 69
Witwassen via constructies bij trustkantoren	50 t/m 59
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	40 t/m 49
Witwassen via rechtsvormen	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via inzet van tussenpersonen	
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaars	30 t/m 39
Witwassen via handelsconstructies met goederen	
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	20 t/m 29
Witwassen via handelsconstructies met diensten	
Witwassen via virtuele valuta's	
Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	10 t/m 19

Bij één witwasdreiging scoort de weerbaarheid boven de 60%, namelijk bij 'witwassen via girale transacties bij vergunde banken'. Dit betekent dat het totale beschikbare beleidsinstrumentarium – volgens experts – deze witwasdreiging voor meer dan 60% tegengaat. Andere dreigingen waarbij het beschikbare beleidsinstrumentarium volgens experts een relatief hoge weerbaarheid kent, zijn 'witwassen via constructies bij trustkantoren' en 'witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen'. Een belangrijke opmerking hierbij is dat de experts de weerbaarheid bij deze dreigingen hoog hebben ingeschat omdat zij daarbij uitgingen van vergunde instellingen die in Nederland zijn gevestigd. De weerbaarheid tegen witwassen via constructies met (in het buitenland gevestigde) offshore vennootschappen valt dan ook veel lager uit. Validerende interviews bevestigden dat de weerbaarheid tegen in het buitenland gevestigde en/of onvergunde instellingen/ondernemingen relatief laag is.

Hoewel het beschikbare instrumentarium een duidelijk mitigerende werking heeft op de vijftien grootste witwasdreigingen die centraal staan in deze NRA, kunnen deze dreigingen dus nog steeds in meer of mindere mate impact hebben. De mate waarin het zogeheten, al in de eerste NRA geïntroduceerde, AIO-principe van toepassing is op de witwasdreigingen, grijpt in op de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium. Bij de meeste witwasmethoden zijn één of meer van de volgende drie componenten van toepassing: Anonimiteit (de methode verhuult de identiteit van de witwassende crimineel), Internationaal (de methode heeft een internationaal karakter

en wordt via of vanuit het buitenland ingezet) en Ongereguleerd (de methode heeft betrekking op c.q. wordt ingezet in een ongereguleerde sector). Hoe meer de AIO-elementen van toepassing zijn bij de witwasdreigingen, hoe lager de weerbaarheid van het beleidsinstrumentarium ter preventie en repressie van de dreigingen. Bij deze witwasdreigingen is de pakkans van de witwassende crimineel dus relatief laag.

Voor een effectieve preventie en repressie van witwasdreigingen met een sterke internationale component is nauwe samenwerking en gegevensuitwisseling op internationaal niveau tussen toezichthouders, opsporingsdiensten en handhavers noodzakelijk, iets wat in de praktijk, onder meer door afwijkende witwasdefinities, handhavingspraktijken en verschillende rechtssystemen, vaak niet eenvoudig is te realiseren. Ook is het beschikbare beleidsinstrumentarium volgens experts slechts beperkt toegerust voor een effectieve preventie en opsporing van witwasdreigingen bij (financiële) instellingen en dienstverleners die zonder vergunning actief zijn, bijvoorbeeld bij ondergronds bankieren. Ten slotte wordt een relatief lage weerbaarheid aangetroffen voor de methoden die de anonimiteit van transacties vergroten, zoals witwassen via virtuele valuta's, ondergronds bankieren en de fysieke verplaatsing van contant geld.

Grootste witwasrisico's in Nederland

Door de ingeschatte potentiële impact van de grootste witwasdreigingen af te zetten tegen de ingeschatte weerbaarheid is inzicht verkregen in de grootste witwasrisico's in Nederland geordend naar hun resterende potentiële impact (RPI). Vijf van de vijftien witwasrisico's komen uit in de hoogste categorie met een RPI-score van 36 tot en met 40 op een schaal die in theorie tot 100 kan lopen. 'Witwassen via girale transacties bij vergunde banken' heeft de laagste RPI-score, wat het gevolg is van de relatief hoog ingeschatte weerbaarheid bij dit risico. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de impact die de witwasdreigingen kunnen hebben, in behoorlijke mate wordt afgevlakt door het beschikbare beleidsinstrumentarium.

Tabel S4 Resterende Potentiële Impact (RPI) van de vijftien grootste witwasrisico's

Risico's	RPI-score (schaal van 0-100)
Witwassen via virtuele valuta's	
Witwassen via handelsconstructies met diensten	
Witwassen via ondergronds bankieren incl. onvergunde betaaldienstverleners	36 t/m 40
Witwassen via offshore vennootschappen	
Witwassen via diensten/goederen van (grootwaarde)handelaren	
Witwassen via handelsconstructies met goederen	
Witwassen via rechtsvormen	31 t/m 35
Witwassen via inzet van tussenpersonen	
Witwassen via ABC-transacties	
Witwassen via loan back constructies	
Witwassen via het fysiek verplaatsen van contant geld	26 t/m 30
Witwassen via constructies bij trustkantoren	
Witwassen via fingeren van bedrijfsomzet	
Witwassen via beleggingsinstellingen/-ondernemingen	
Witwassen via girale transacties bij vergunde banken	21 t/m 25