



**HET TOPJE VAN DE IJSBERG!
HET NEDERLANDSE ANTI-WITWASBELEID;
EFFECTIVITEIT, RISICOGERICHTHEID EN
DE IMPACT VAN DE
4E EUROPESE AML-RICHTLIJN**



Samenvatting

Auteur

Pieter J. W. Steenwijk
De Haagse Hogeschool

Correspondentieadres

p.j.w.steenwijk@hhs.nl

Lectoraat

European Integration

Lector

Jaap de Zwaan

Witwassen is de zuurstof van de misdaad. Het vormt een omvangrijk en ernstig maatschappelijk probleem. De geldbedragen die in het criminele circuit worden omgezet, zijn onvoorstelbaar groot en fungeren als de motor van de georganiseerde misdaad. De toegenomen globalisering, de voortschrijdende Europese integratie en de opkomst van nieuwe, online, financiële diensten bieden nieuwe kansen voor inventieve witwassers. Succesvolle witwasbestrijding ontmoedigt criminelen en zorgt ervoor dat misdaad niet loont. Hoewel de bestrijding de laatste jaren zowel nationaal als internationaal voortvarend wordt aangepakt, lijken de resultaten vooralsnog tegen te vallen. In dit artikel wordt ingegaan op de onderliggende oorzaken van de kennelijk magere resultaten van de huidige aanpak. Daarnaast wordt vooruitgekeken naar een meer effectieve en doelmatige benadering die gebaseerd op de consistente toepassing van de uitgangspunten van risicomanagement.

HET TOPJE VAN DE IJSBERG

Het Nederlandse anti-witwasbeleid; effectiviteit, risicogerichtheid en de impact van de 4e Europese AML-Richtlijn

een risk en control perspectief

Centraal in dit artikel staat de effectiviteit van de Nederlandse aanpak van witwassen als beheersings- en effectiviteitsvraagstuk van de aansturing van een complexe keten door de beleidsverantwoordelijke ministers van Justitie en Financiën. Omdat het Nederlandse beleid sinds 2008 is gebaseerd op een risicogerichte benadering is voor de uitvoering van de effectiviteitsanalyse gebruik gemaakt van het instrumentarium en begrippenkader van risicomanagement, control en processturing. Om de Nederlandse situatie beter te kunnen plaatsen in de internationale en Europese witwascontext wordt in het eerste hoofdstuk aandacht besteed aan de algemene, internationale vraagstukken rond effectiviteit, meting en risicobenadering van witwasbestrijding. In het tweede hoofdstuk komt de invloed en het effect van de huidige en toekomstige Europese anti-witwas wetgeving aan de orde. Na de behandeling van de internationale en onderliggende Europese context wordt afgesloten met een beknopte casestudie van de vormgeving en prestaties van het Nederlandse anti-witwasbeleid.

De effectiviteit en het risicogerichte karakter van het Nederlandse beleid worden geanalyseerd aan de hand van twee referentiemodellen. Voor de analyse van de kwaliteit en de samenhang van de beheersstructuur wordt gebruik gemaakt van het money laundering control framework. De proceskwaliteit van de drie hoofdprocessen (preventie, detectie, en repressie) wordt afgezet tegen de eisen van een normatief aml-ctf responsemodel. Uit een eerste analyse van de beheersstructuur komt naar voren dat de Nederlandse aanpak op een aantal belangrijke aspecten tekortkomingen en witte vlekken bevat. Het betreft vooral elementen als: doelbepaling, eigenaarschap, het meet- en regelmechanisme en de centrale sturing die voor verbetering vatbaar zijn. Onduidelijk is wat de invloed van de toezichhouders is op het terugdringen van het witwasrisico.

Aan de proceskant valt op dat de beleidsmatige nadruk wordt gelegd op het detectieproces in de vorm van de meldplicht van ongebruikelijke transacties. Verder centrale sturing binnen de keten. Ook bestaat er geen inzicht in de effectiviteitsverschillen tussen bijvoorbeeld melden en opsporen. Zowel aan de structuur- als aan de proceskant worden weliswaar veel data verzameld, maar ontbreekt het aan stuurinformatie en indicatoren. Veel van de geconstateerde knelpunten vertonen overeenkomst met de bevindingen van de eerste beleidsevaluatie over de kwaliteit van de meldketen uit 2004. Een ander vraagstuk heeft betrekking op de departementale verantwoordingsplicht en de democratische legitimatie van de beleid. De beleidsvorming en uitvoering van de witwasbestrijding zijn in handen gelegd van verschillende, grotendeels zelfstandig, opererende organisaties en instellingen. Hierdoor is er sprake van een klassiek agent-principaal vraagstuk. De verantwoordelijke departementen van Justitie en Veiligheid en Financiën lijken als principaal onvoldoende grip te hebben op de uitvoerders, de agenten, van de witwasketen.

In Nederland wordt al enige jaren discussie gevoerd over het vermeende gebrek aan samenhang en slagkracht van de inrichting en uitvoering van de witwasbestrijding. Het lijkt evident

dat er zowel aan de structuur- als aan de proceskant winst valt te behalen. Het is echter lastig om deze aanname met de beschikbare cijfers te onderbouwen. Het ontbreekt aan harde informatie en betekenisvolle prestatie indicatoren. De risicogerichte benadering van het beleid, een verplicht onderdeel van het Europese kader, is slechts in zeer beperkte mate ingevuld. De Nederlandse aanpak is in overwegende mate gericht op het naleven van regelgeving en het aanmelden van ongebruikelijke transacties. Ook lijkt de Nederlandse situatie *crying wolf* kenmerken te vertonen. Het is niet ondenkbaar dat verkeerde prikkels van overheid en toezichhouders aanzetten tot overmatige, zinloze meldingen van mogelijke witwasactiviteiten. Hierdoor verschuift de aandacht van het anti-witwas mechanisme naar vals positieve meldingen, ten koste van de meldingen van werkelijk relevante witwasactiviteiten.

Een eerste analyse van de meldinformatie uit de jaarrapportage van FIU-Nederland maakt aanmerkelijk dat het meldregime geen belangrijke rol speelt bij het voorkomen of detecteren van de grootste witwasrisico's. Het lijkt er op dat het Nederlandse meldregime alleen het topje van een omvangrijke ijsberg in het vizier heeft. Het is zeer wel denkbaar dat innovatieve en omvangrijke witwastechnieken en operaties, zoals Trade Based Money Laundering en misbruik van rechtspersonen, met de huidige aanpak in onvoldoende mate worden geïdentificeerd en aangepakt.

Andere nadelen van de huidige is aanpak zijn het hoge kostenniveau en de inbreuk op de grondrechten van burgers. Banken en andere instellingen zien zich genoodzaakt om te investeren in complexe en kostbare systemen. De kosten blijven oplopen en bedragen inmiddels ca. 80 mln. euro per jaar. Dit bedrag wordt uiteindelijk in rekening gebracht bij de Nederlandse consument en belastingbetaler. De verscherpte onderzoeks- en meldplicht raakt ook aan de persoonlijke levenssfeer van cliënten. Het kan leiden tot andere ongewenste effecten zoals uitsluiting van instellingen en personen. Dit raakt vooral partijen in de derde wereld die niet in staat zijn om aan de strenge eisen te voldoen. Tenslotte creëert het succesvol afschermen van de toegang tot het reguliere financiële circuit en het ontmoedigen van het gebruik van contant geld zijn eigen witwas alternatieven. Het dwingt criminelen om andere kanalen te zoeken voor hun vermogensbeheer. Het beleid bijt zich zo in de eigen staart. Er bestaat weinig tot geen inzicht in de omvang van deze wegleffecten.

Uit recent onderzoek (Unger, Ferwerda, Van den Broek, & Deleanu, 2014a) blijkt dat vrijwel alle Europese landen worstelen met de vraag op welke wijze de preventie en bestrijding van witwassen het best kan worden ingericht. In de inter-Europese vergelijking van het ECOLEF onderzoek lijkt ons land het ten opzichte van lidstaten het relatief goed te doen. Met name als het gaat om het aantal vervolgingen en veroordelingen voor witwasdelicten. Gegeven de grote verschillen tussen de nationale anti-witwasmechanismen, kunnen er uit deze gemodelleerde vergelijking vooralsnog geen harde conclusies worden getrokken. Het illustreert wel de worsteling die landen doormaken om tot een werkelijk effectief anti-witwas beleid te komen.

Uit onderzoeken van onder meer de Verenigde Naties komt naar voren dat de opbrengsten van anti-witwasbeleid mondiaal gezien niet spectaculair zijn. De complexiteit van het probleem, de internationale dimensie en de verknoping met vrijwel alle soorten van criminaliteit maakt dat er geen eenduidige en simpele oplossing voorhanden is. Hierdoor is het noodzakelijk om meer onderzoek te doen naar de relatie tussen beleidsinspanningen en de reductie en preventie van witwassen.

De Europese commissie heeft dit probleem inmiddels onderkent en besloten dat de huidige richtlijn aan vernieuwing toe is. Om het op Europese leest geschoeide beleid van de lidstaten effectiever en flexibeler te maken, heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een nieuwe vierde anti-witwas (AWW) Richtlijn, die in 2015 van kracht wordt. Centraal in de nieuwe richtlijn staat het uitgangspunt dat het regelgevende kader integraal risicogericht en voldoende flexibel dient te zijn om het hoofd te kunnen bieden aan nieuwe witwasdreigingen. De risicogerichte benadering moet leiden tot effectievere preventie en bestrijding van het witwassen. Hiertoe krijgen gereguleerde organisaties en toezichhouders de ruimte om witwas risico's te beoordelen en vervolgens passende risico beperkende maatregelen te nemen, die in overeenstemming zijn aan de hoogte van het vastgestelde risiconiveau.

Vooruitlopend op de invoering van de nieuwe Europese verplichtingen is het zinvol om de effectiviteit van het huidige Nederlandse beleid in kaart te brengen. De vraag of de Nederlandse aanpak in algemene zin effectief en doelmatig kan worden genoemd, kan vooralsnog niet eenduidig worden beantwoord. Het ontbreekt aan harde cijfers en benchmarkinformatie. Duidelijk is wel dat er nog forse verbeterlagen gemaakt kunnen worden.

De komst van de vierde richtlijn in 2015 biedt een uitgelezen mogelijkheid om de Nederlandse aanpak grondig te evalueren en de doelbepaling, sturing en informatievoorziening van de anti-witwasketen te verbeteren. De voorbereiding van de invoering van de nieuwe richtlijn kan goed gecombineerd worden met een integrale aanpak van de bestaande knelpunten en weeffouten. De verplichte invoering van de risicogerichte benadering op het niveau van de nationale overheid en de toezichhouders verschaft een praktisch kader voor een samenhangende aanpak van kwesties als: agency-problemen, regelstapelings, privacy aspecten, democratische controle, financiële inclusie en het adequaat faciliteren van meldplichtige organisaties. Binnen het kader van een dergelijke aanpak kan ook de relatieve effectiviteit van de verschillende processen (toezicht, melden en opsporing/vervolg) in beeld worden gebracht en tegen elkaar worden afgezet. Vanuit beleids optiek is het noodzakelijk om een goed beeld te hebben van de effectiviteitsverschillen van bijvoorbeeld melden versus opsporen. Binnen het evaluatietraject dient ook gepaste aandacht te worden besteed aan de merites van het huidige meldingsregime.

Twintig jaar na de instelling van de meldingsplicht van ongebruikelijke transacties is het hoog tijd om nut en noodzaak van deze binnen Europa afwijkend meldingsmodaliteit te heroverwegen. Voor de ontwikkeling en implementatie van een nationale risicogerichte aanpak in samenhang met incorporering van de nieuwe Europese eisen is in dit artikel een schets van een nationaal anti-witwas risico initiatief, een compact 10-stappen plan, opgenomen. De belangrijkste onderdelen van het risico-initiatief zijn: het maken van een witwas foto (nulmeting en informatieverzameling), het ontwikkelen, implementeren en beheersen van het nationaal anti-witwas risico framework (NAR), implementatie, alsmede de uitvoering van een nationaal risk assessment.

Het NAR-framework voorziet in een geïntegreerde benadering waarbinnen alle aspecten van strategievorming, uitvoering en borging zijn afgedekt. Het ligt dan ook voor de hand om de verbetermaatregelen die reeds door de minister van Veiligheid zijn aangekondigd (de nationale risico analyse en de risico monitor witwassen) niet separaat uit te voeren, maar op te nemen in een integrale benadering.

Om een efficiënte uitvoering van het risico initiatief zeker te stellen, wordt aangenomen dat de structuur en de rolverdeling van de witwasketen niet wijzigt en er binnen de informatievoorziening geen majeure veranderingen plaatsvinden. Van belang is dat er een brede impact analyse van de vierde richtlijn wordt uitgevoerd met inbegrip van doelmatigheids- en effectiviteitseffecten.

Vervolgonderzoek

Het vervolgonderzoek richt zich op het operationaliseren en verfijnen van het witwas risico-model dat in hoofdstuk 3 aan de orde komt en de daarmee samenhangende implementatie van de eisen van de vierde Europese richtlijn. Verder is de intentie om aansluiting te zoeken bij de lopende en nog in gang te zetten departementale onderzoeksinitiatieven op het gebied van anti-witwasbestrijding.

Leeswijzer

Dit artikel is opgebouwd uit drie hoofdstukken die in willekeurige volgorde kunnen worden gelezen. Als u geïnteresseerd bent in de effectiviteit en de werking van het Nederlandse anti-witwasmechanisme gaat u naar het deel II. Voor informatie over de derde en vierde Europese AML-richtlijn leest u deel III. Gaat uw interesse uit naar risicobeheersing en effectiviteit van anti-witwasregelgeving in het algemeen dan begint u met deel I. De kern van elk hoofdstuk is hieronder samengevat.

In de bijlagen zijn de technische eisen van de derde Europese aml-richtlijn en de belangrijkste wijzigingen van de nieuwe vierde richtlijn opgenomen.

Deel I bevat een korte introductie over witwassen en beschrijft in algemene zin de verschillende aspecten (regelgeving, meten, risico's bepalen, effectiviteit etc.) aspecten die een rol spelen bij de beheersing van witwas risico's.

Deel II behandelt de hoofdlijnen van het huidige en komende Europese beleid, dat aan de basis ligt van de Nederlandse wetgeving. Naast een analyse van de belangrijkste kenmerken en uitgangspunten wordt ingegaan op de ervaringen met de praktische toepassing van het huidige beleid (de derde anti-witwas-richtlijn). Daarnaast wordt stilgestaan bij de belangrijkste veranderingen die het gevolg zijn van de vierde anti-witwas richtlijn en de mogelijke impact van deze nieuwe richtlijn op de effectiviteit van de witwasbestrijding.

Deel III gaat in op het Nederlandse anti-witwasbeleid. De nadruk ligt op de beheersingsaspecten en de toepassing van de risicogerichte benadering als onderdeel van het Nederlandse beleid. Naast een modelmatige analyse van de werking van de hoofdprocessen en de beheersingsstructuur, wordt het risicogerichte karakter van het Nederlandse beleid afgezet tegen een ideaaltypische anti-witwas risicoframework. Dit deel wordt afgesloten met een beschrijving op hoofdlijnen van een nationaal anti-witwas risico initiatief. Dit bevat de hoofdlijnen van een samenhangende aanpak voor het simultaan verbeteren van zowel de huidige knelpunten als met het beheerst invoeren van de nieuwe Europese wetgeving. Beide ingebed binnen een geïntegreerde risico gerichte aanpak, zoals voorzien in de nieuwe richtlijn .

In het witwas onderzoeks- en beleidsveld wordt royaal gebruik gemaakt van afkortingen. De belangrijkste afkortingen die in dit stuk worden gebruikt zijn opgenomen in een verklarende lijst op pagina 146.

DEEL I: FRUITS OF THE POISONOUS TREE

Onverdiend geldelijk gewin is nog steeds de belangrijkste drijfveer voor vrijwel alle soorten misdaad. Om ten volle te kunnen genieten van de vruchten van hun illegale activiteiten is het noodzakelijk dat criminelen hun illegale vermogensbestanddelen de schijn van legitimiteit kunnen geven. Onder witwassen verstaan we de methoden die door criminelen worden gebruikt om de illegale herkomst van hun inkomsten te verhullen en om hun bezittingen te beschermen. Witwassen vormt daarom een onmisbaar aspect van het business model en de bedrijfsvoering van de georganiseerde en (inter) nationaal opererende criminaliteit.

Dit artikel gaat in op de beheersings- en meetaspecten van de inspanningen die overheden, op nationaal en internationaal niveau, plegen om witwassen te ontmoedigen en te bestrijden. In dit inleidende hoofdstuk behandelen we de belangrijkste onderliggende aspecten van sturing en beheersing van het anti-witwasbeleid. Aan de orde komen de verschillende dimensies van beleidseffectiviteit, de onderliggende kosten en baten afwegingen en de problemen die zijn verbonden aan het meten en interpreteren van de beschikbare prestatiegegevens. In hoofdstuk II wordt vervolgens geanalyseerd welke rol deze aspecten spelen in de huidige en toekomstige Europese regelgeving. Hoofdstuk III bevat een beknopte casestudie van de beheersings- en effectiviteitsaspecten van het Nederlandse witwasbeleid. Daarnaast worden de belangrijkste gevolgen van de nieuwe Europese Richtlijn voor het Nederlandse beleid geïnventariseerd.

In meer formele zin kan witwassen worden gedefinieerd als de overdracht van geld en andere vermogensbestanddelen met het oogmerk om de illegale herkomst ervan te verhullen. Een andere witwas omschrijving benadrukt het misbruiken van het financiële systeem om geld of vermogen over te dragen of te converteren om de illegale herkomst te verbergen of te versluieren. Het tegengaan van witwassen voorkomt dat gewone criminelen, verspreiders van massavernietigingswapens, corrupte dictators en terroristen ongehinderde toegang hebben tot het financiële systeem om te kunnen genieten van de vruchten van hun wederrechtelijke activiteiten.

Wederrechtelijk verkregen geld vormt een bedreiging voor de samenleving. Allereerst als product van en stimulans voor de achterliggende criminele activiteiten zoals drugshandel, fraude en corruptie. Daarnaast hebben deze zeer omvangrijke geldstromen -het UNODC gaat uit van 1.6 biljoen dollar op jaarbasis- een ontregelende invloed op de economieën waar ze uiteindelijk neerslaan (UNODC, 2012). De belangrijkste effecten zijn verstoring van investeringen, prijzen, export en vertekening van de economische statistieken. Witwassen jaagt zowel corruptie als georganiseerde misdaad aan. Investeerders van gewit geld laten zich leiden door het risico op ontdekking en niet zozeer door rendementsverwachtingen. Criminele investeringen hebben daarom een negatief effect op economische groei omdat het geld wordt

geleid naar minder productieve sectoren. Geschat wordt dat een miljard dollar gewit geld in geïndustrialiseerde landen samenhangt met een 0.04–0.06 procent lagere groei (UNODC, 2012). Ontwikkelingslanden met veel vuil geld zijn minder aantrekkelijk voor investeerders die zich laten leiden door good governance en lange termijn stabiliteit en krijgen daardoor te maken met lagere groeicijfers. Ook zullen financiële instellingen huiverig zijn om zich in dergelijke landen te vestigen uit vrees om schade aan hun reputatie op te lopen (UNODC, 2011a, 2011b, 2012).

De belangrijkste leverancier van crimineel geld is de georganiseerde internationale misdaad. De jaarlijkse miljardenopbrengsten uit drugssmokkel, corruptie, wapenhandel en tal van andere illegale activiteiten stromen na te zijn witgewassen terug in de legale economie. Het reconstrueren van geldstromen, in de regel *follow the money* genoemd wordt dan ook als een effectief middel beschouwd bij de opsporing van de achterliggende criminaliteit (L Almelo, 2010a; VenJ, 12 aprl 2013. , 2012).

Het gevecht tegen de witwassers

De inspanningen om witwassen tegen te gaan worden internationaal aangeduid met het acroniem AML, of voluit Anti-Money Laundering. De traditionele witwasser is een crimineel die cash geld in het systeem inbrengt om het vervolgens net zo lang te laten overboeken totdat het lijkt als of het geld een legitieme oorsprong heeft. Een meer recente vorm van witwassen is de financiering van terrorisme. In dit geval is er sprake van misbruik van het financiële systeem om terroristische acties mogelijk te maken. Het kenmerkende verschil met regulier witwassen bestaat uit het nadrukkelijke doel om niet alleen de herkomst, maar bovenal het beoogde doel van het geld te camoufleren. In beide gevallen worden de zelfde methoden gebruikt om doel en herkomst te verhullen. Het tegengaan van terrorismefinanciering wordt aangeduid als *Countering the Financing of Terrorism*, of CTF¹. In beide gevallen gaat het om sociaal schadelijke vormen van illegale geldoverdracht en fungeert witwassen als vliegwielt voor criminele activiteiten.

Witwassen wordt in veel gevallen mogelijk gemaakt door de inzet van faciliteerders, of tussenpersonen. Het zijn bedrijven en particulieren die bewust of onbewust meewerken aan het witten van crimineel vermogen. Zij doen dit door bijvoorbeeld grote bedragen contant geld als betaling te accepteren, het vervoer van drugs op zich te nemen, of anderszins een oogje dicht knijpen als een crimineel een beroep doet op hun medewerking. Faciliteerders vormen de brug tussen de onder- en de bovenwereld en zijn een prioriteit voor de politie in de opsporing van witwasactiviteiten (AD, 2014). De entree in het legale circuit kan ook mogelijk worden gemaakt door de tussenkomst van poortwachters die de toegang tot het financiële stelsel horen te bewaken. Tot deze groep behoren advocaten, notarissen, makelaars en belastingadviseurs. Zij hebben gemeen dat ze een wettelijk geregelde verplichting hebben om misbruik van het financiële stelsel tegen te gaan. Ook poortwachters kunnen worden misleid of bezwijken onder de lokroep van het criminele geld. Tenslotte kunnen criminelen rechtstreeks een beroep doen op de diensten van financiële instellingen, zoals banken, verzekeraars en krediet- en wisselinstellingen.

Het eigenlijke witwassen gebeurt door gebruik te maken van verschillende constructies. Naast de conventionele manier van het doen van contante bestedingen nemen criminelen

in toenemende mate hun toevlucht tot meer geavanceerde, en dus moeilijker te achterhalen, methoden als het fingeren van legitieme handelstransacties (*Trade Based Money Laundering*), het gebruik van rechtspersonen (o.a. stichting administratiekantoren) (UNODC, 2011b) en valse leenovereenkomsten (*loanback-constructies*). Ook zgn. *informal value transfer systems* (IVTS's), als Hawala en Hundi zijn interessant omdat zij geldtransfers mogelijk maken zonder een papieren spoor achter te laten.

In 2011 concludeerde de UNODC, het VN-bureau voor drugs- en misdaadbestrijding, dat als gevolg van het ontbreken van een wereldwijde strategie de georganiseerde internationale misdaad blijft toenemen. De opbrengst van uiteenlopende criminele activiteiten als mensensmokkel, prostitutie, drugshandel, corruptie, piraterij en slavernij bedraagt naar schatting van het UNODC zo'n 3 biljoen dollar per jaar. Dit komt overeen met ca. 3.6% van het mondiale BNP. De helft van dit bedrag wordt uiteindelijk wereldwijd witgewassen en komt in de legale economie terecht (UNODC, 2011b, 2012). In Nederland wordt het totale witwasvolume geschat op een bedrag van tussen de 16 en 18 mld. euro per jaar (AR, 2014a). Witwassen van crimineel vermogen is derhalve een lucratieve en nog steeds groeiende bedrijfstak, waarbinnen inmiddels ook terroristische organisaties opereren. Het uiteindelijke doel van anti-witwasbeleid is het effectief voorkomen, detecteren en sanctioneren van de verhulling van crimineel geld. Hiermee wordt voorkomen dat criminelen, corrupte politici en terroristen het financiële systeem kunnen misbruiken. Bovendien wordt tevens de belangrijkste drijfveer voor het plegen van het gronddelict aangepakt (UNODC, 2011b).

De strijd tegen witwassen is enerzijds gericht op het beschermen van de integriteit en stabiliteit van het economische stelsel en anderzijds op de bestrijding van de onderliggende, veelal georganiseerde criminaliteit. Witwassen is uitgegroeid tot een internationaal vertakt crimineel systeem dat niet noodzakelijkerwijs halt houdt bij Wuustwezel. Criminelen en terroristen opereren over de landsgrenzen heen. Crimineel geld wordt ook in toenemende mate in het buitenland witgewassen. Criminelen en terroristen weten handig gebruik te maken van de mazen in de wet en de verschillen in nationale anti-witwas regelgeving. Crimineel geld stroomt zo naar landen met zwakke of ineffectieve aml/ctf-mechanismen. Aangenomen wordt dat meer dan de helft van het Nederlandse witwasvolume van niet-Nederlandse herkomst is en uiteindelijk over de grens verdwijnt (KLPD, 2013a; Unger, 2006a).

Internationale aspecten; regelgeving en samenwerking

Het internationale karakter van witwassen brengt logischerwijs met zich mee dat succesvolle bestrijding afhankelijk is van effectieve afspraken en goede interstatelijke samenwerking. Dit voorkomt dat crimineel geld als van zelf afvloeit naar landen met zwakke anti-witwasstructuren en instrumenten. Witwassen is een fenomeen van alle tijden. Toch heeft het tot de tweede helft van de tachtiger jaren van de vorige eeuw geduurd voordat er op internationaal en Europees niveau afspraken werden gemaakt om de dreiging van witwassen tegen te gaan. Als antwoord op de vlucht die de internationale drugshandel nam, werd in de Conventie van Wenen (1988) bepaald dat witwassen van drugsgeld voortaan een zelfstandig delict zou zijn. Hierdoor werd het mogelijk om de opbrengsten uit drugshandel van criminelen af te nemen. In het verdrag van Straatsburg (1990) en de conventie van Palermo (2000) wordt de reikwijdte van strafbaarstelling en confiscatie uitgebreid tot het verhullen van de opbrengsten

uit alle misdrijven. Binnen de Europese Unie geldt sinds 2001 dat elk misdrijf waarop een gevangenisstraf staat van tenminste een jaar, kan dienen als gronddelict voor witwassen².

Omdat witwassers steeds vaker de grens overstaken, werd het moeilijker voor nationale toezichthouders om transacties te overzien. Het was duidelijk dat witwassen op internationaal niveau zou moeten worden gereguleerd. Uiteindelijk werd gekozen voor een combinatie van internationale publieke en van private zelfregulering. Een belangrijke stap in dit proces was de oprichting in 1989 van de *Financial Action Task Force* (FATF) in Parijs door de leiders van de groep van zeven grootste geïndustrialiseerde landen, de G-7. Het primaire doel van de FATF was destijds om de preventie van het witwassen van drugsgelden door het gebruik van banken en financiële instellingen internationaal te coördineren. Omdat witwassen ook verknegt is met corruptie, belastingontduiking en andere criminele activiteiten die een bedreiging vormen voor het internationale handels- en financiële systeem, breidde het aandachtsgebied van de organisatie zich allengs uit. Het kader van de FATF omvat inmiddels een breed scala aan zowel preventieve als repressieve aanbevolen maatregelen. De 40 aanbevelingen van de FATF zijn recentelijk herzien (FATF, 2012). De Europese Unie heeft de FATF-aanbevelingen grotendeels opgenomen en uitgewerkt in drie anti-witwas richtlijnen en een conceptrichtlijn.

De FATF is een intergouvernementele organisatie, zonder onderliggend verdrag of regelgevende bevoegdheid. Formeel heeft zij niet de autoriteit aangesloten landen te dwingen om wetgeving aan te passen. In de praktijk heeft de organisatie zeer veel invloed. De aanbevelingen van de FATF op het gebied van AML-CTF fungeren als de facto als internationale norm. Landen die ervoor kiezen om de normatiek van de FATF te negeren, lopen het risico om als niet-coöperatief te worden aangemerkt en te worden uitgesloten van het internationale financiële systeem.

Omdat veel witwaspraktijken mogelijk worden gemaakt door de medewerking van corrupte tussenpersonen nam de G-8³ in 1999 het Moskou Communiqué aan. Hierin werd besloten om de meldplicht van verdachte transacties uit te breiden tot de groep van poortwachters. Het Moskou Communiqué initieerde daartoe het poortwachtersinitiatief. Dit was een poging van nationale regeringen om in de strijd tegen witwassen de steun van poortwachters in te roepen ("Ministerial Conference of the G-8 Countries on Combatting Transnational Organized Crime. Communiqué," 1999; Shepherd, 2009). Als gevolg hiervan vielen voortaan ook professionals als advocaten, accountants, notarissen en ander aangewezen non-financial businesses and professionals (DNFBPs) onder de werking van de AML-wetgeving. Na de aanslagen in New York in 2001 worden de financiering van terrorisme en de proliferatie van massavernietigingswapens ook onder de reikwijdte van witwas-vraagstuk gebracht.

Als onderdeel van het *Global Program Against Money Laundering and the Financing of Terrorism* (GPML) hebben IMF en UNODC modelwetgeving op het gebied van aml/ctf ontwikkeld. Er zijn verschillende modellen ontwikkeld voor common law en civil law systemen. Implementatie van deze modellen geeft landen de garantie dat ze voldoen aan de overeengekomen internationale normen (FATF, 2010b; UNODC, 2005). Niet alleen aan de bestaande 40 aanbevelingen van de FATF, maar ook aan de materiële vereisten van de verdragen van Wenen en Palermo. Naast de FATF zijn er AML-CTF initiatieven ontplooid door private sector. De internationale toezichthouders op de banken sector (BCBS) en de verzekeraars (IOSCO)

hebben eigen richtlijnen ontwikkeld. Voor de private banking sector heeft de Wolfsberggroep in samenwerking met Transparency International een eigen AML-kader vastgesteld (Wolfsberg, 2002, 2014).

Effectiviteit, Meten en Resultaten

Effectiviteits vraagstuk

Witwassen is een complex, omvangrijk en internationaal fenomeen. De methoden die worden gebruikt om crimineel geld de schijn van legitimiteit te geven, zijn voortdurend in beweging. Witwassen is een innovatieve bedrijfstak. Criminelen maken gebruik van de kansen die de globalisering en de opkomst van nieuwe financiële producten en betaalmiddelen bieden. Om te voorkomen dat beleidsmakers, toezichthouders en opsporingsinstanties achter de feiten aanlopen, is het noodzakelijk om zicht te hebben op trends, ontwikkelingen en nieuwe methoden van witwassen. Daartoe is het van belang dat de effectiviteit van het beleid periodiek wordt gemeten en geanalyseerd en zo nodig bijgesteld.

In dit artikel wordt de overall effectiviteit van AML-beleid beschouwd als een functie van drie aspecten: 1. Beleidsmatige effectiviteit; 2. juridische effectiviteit en 3. economische effectiviteit.

Beleidsmatige effectiviteit: De beleidsdoelstelling van AML-CTF is tweeledig; het verhinderen of beperken van zowel witwassen en terrorismefinanciering, als van de daaraan ten grondslag liggende criminaliteit. De mate waarin deze beleidsdoelen worden gerealiseerd wordt aangeduid als beleidsmatige effectiviteit.

Juridische effectiviteit: De vormgeving en uitvoering van het AML-beleid worden grotendeels bepaald door het internationale en voor de lidstaten van de Europese Unie door het Europese wetgevende kader. Effectiviteit omvat daarom ook de mate waarin het juridische kader preventie en bestrijding van witwassen faciliteert en de wijze waarop internationale en Europese juridische normen en afspraken zijn opgenomen in de nationale wetgeving en feitelijk worden nageleefd. Dit aspect wordt de juridische effectiviteit van het AML-beleid genoemd.

Economische effectiviteit: Dit aspect heeft betrekking op de verhouding tussen kosten en resultaten van het beleid. Het omvat de opbrengsten en de doelmatigheid van het beleid. De uitvoering van de derde AML-richtlijn brengt grote kosten met zich mee voor zowel de overheid als voor de private sector (Deloitte, 2011; Eurostat, 2010; Unger, Ferwerda, van den Broek, & Deleanu, 2014b). De meeste recente schatting komt uit op een bedrag van 2 mld. euro voor de gehele Europese Unie (Unger et al., 2014b). Dit maakt het noodzakelijk om de kosten en de baten van de maatregelen goed in kaart te brengen. Doelmatigheid is een belangrijke maatstaf voor de effectiviteit in ruime zin. Centraal staat de vraag of de opbrengsten in een redelijke verhouding staan tot de daarvoor te maken kosten en ongewenste bijkomende effecten. Dit is mede afhankelijk van de inrichting (architectuur) en de mate van risicogerichtheid van het beleid.

Voor de financiële sector ziet zich gesteld voor grote kosten om te kunnen voldoen aan de eisen van de regelgeving. Het betreft met name de kosten die gemoeid zijn met het uitvoeren van klant- en transactieonderzoeken, de inrichting van geautomatiseerde controlemaatregelen.

len, het melden van ongebruikelijke transacties en het bewaren van omvangrijke gegevensbestanden. De vraag is of deze omvangrijke kosten opwegen tegen het uiteindelijke resultaat. Naast kosten in relatie tot opbrengsten wordt de doelmatigheid ook beïnvloed door bijkomende, ongewenste bijkomende effecten van het beleid. Het beleid kan bijvoorbeeld leiden tot uitsluiting van bona fide consumenten en bedrijven van het financiële stelsel, of misbruik van gegevensbestanden en inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van klanten (UNODC, 2011a; VenJ).

Inzicht in de doelmatigheid en het meewegen van de belangen van de private stakeholders vergroot het draagvlak en levert een belangrijke bijdrage aan de algehele effectiviteit van het beleid. De FATF principes en de Europese wetgeving benadrukken beide het belang van de juiste toepassing van de risicogerichte benadering (RGB) om succesvol AML-beleid te kunnen voeren (EC, 2013b).

Prestatiemeting

Over het algemeen genomen zijn de resultaten van aml-beleid zeer beperkt (AR, 2014a; KLPD, 2013b; Pellegrina dalla & Masciandaro, 2008; Unger, 2008). Ondanks alle inspanningen wordt wereldwijd van alle criminele vermogens naar schatting slechts een armzalige 0,2 procent onderschept (UNODC, 2011b). De verwachte effectiviteitstoename na invoering van de derde Europese richtlijn is uitgebleven. In veel gevallen wordt de effectiviteit van het anti-witwas mechanisme beleidsmatig afgemeten aan het aantal meldingen dat de nationale FIU ontvangt. Pellegrina en Masciandaro betogen dat een toename van het aantal meldingen op zich zelf genomen geen indicatie is voor toegenomen effectiviteit van het aml-regime⁴. Veel belangrijker is wat er met de meldingen gebeurt en of de aangeleverde transacties nuttig blijken te zijn voor het starten van nader onderzoek en het ontrafelen van de onderliggende witwaszaken (Pellegrina dalla & Masciandaro, 2008).

In de praktijk is dat vaak niet het geval. Empirisch onderzoek in Italië en de Verenigde Staten wijst uit dat FIU's worden overstroomd met nutteloze meldingen. De impact van AML-beleid op de georganiseerde misdaad lijkt dan ook klein te zijn (Pellegrina dalla & Masciandaro, 2008).

De veronderstelling is dat de effectiviteit van alle inspanningen om witwassen tegen te gaan beperkt is. Maar zeker is dit niet. Het meten, beoordelen en vergelijken van de effecten van AML-beleid en de impact daarvan op witwasrisico's is namelijk een bijzonder ingewikkelde kwestie. Om de resultaten van het AML-beleid goed te kunnen meten is het een eerste vereiste dat er heldere doelstellingen zijn geformuleerd en er voldoende geschikte data voorhanden zijn. De doelstellingen zijn vastgelegd in het regelgevende kader en beleidsstukken en zeer globaal geformuleerd. Er is veel statistisch materiaal beschikbaar, met name over de bij de FIU's aangeleverde meldingen.

Omdat de onderliggende variabelen, definities en normen per land verschillen, is het materiaal niet zonder meer geschikt om de prestaties per land met elkaar te vergelijken. Een zinvolle vergelijking is alleen mogelijk als de effecten van de verschillende normen en definities in de analyse zijn verdisconteerd. Zo is het lastig om Polen en Slowakije met elkaar te vergelijken op basis van het aantal meldingen omdat in Polen een meldingsplicht voor alle transacties boven de 15.000 euro geldt en Slowakije alleen een meldplicht voor cash transac-

ties vanaf 30.000 euro (Unger, Ferwerda, van den Broek, & Deleanu, 2014c). Het tegen elkaar afzetten van landen op basis van de kale meldingscijfers zoals de FATF dat in de peerreviews doet, is daarom een hachelijke zaak (Unger et al., 2014c).

De in- en output statistieken schetsen ook een beeld van de prestaties van het anti-witwas-beleid. De aantallen FIU rapportages en vervolgingen en veroordelingen (V&V) geven een indicatie van de output van het systeem. Door de productie te koppelen aan bijvoorbeeld de bevolkingsomvang, of het aantal medewerkers van de nationale FIU-organisaties is het mogelijk om de output van verschillende landen onderling te vergelijken. Ook kan de output worden gecorrigeerd voor de gehanteerde definitie (ruim, gemiddeld of beperkt) van witwassen. Een nadere V&V-analyse leert dat grote landen beter scoren dan kleine landen. Corruptere landen presteren weer slechter dan minder corrupte landen.

De omvang van het witwasrisico blijkt positief te correleren met het aantal V&V'en. Dit zou erop kunnen wijzen dat het aantal veroordelingen eerder samenhangt met het onderliggende risico dan met de effectiviteit van het gevoerde aml (Unger et al., 2014c)-beleid. Anders gezegd: groter risico vertaalt zich in meer VenV'en. De invloed van de gehanteerde witwasdefinitie, breed, smal, of gemiddeld, speelt daarin klaarblijkelijk geen rol van betekenis (Unger, Ferwerda, van den Broek, & Deleanu, 2014d). Bij een vergelijking op basis van inputfactoren wordt de personele omvang en het beschikbare budget van de FIU's met elkaar vergeleken. Een dergelijke vergelijking levert overigens weinig nuttig inzicht op met betrekking tot de effectiviteit. Het is zeker niet zo dat een land met relatief omvangrijk FIU, bijvoorbeeld Italië, significant beter presteert dan landen met een kleinere organisatie (Unger et al., 2014c). Het gebrek aan betekenisvolle prestatie informatie belemmert de inter-Europese samenwerking en maakt het lastig om de effectiviteit van de verschillende benaderingen naast elkaar te zetten en best practices te ontwikkelen. De effectiviteit van de internationale samenwerking wordt verder beïnvloed door datasystemen die niet op elkaar aansluiten en nationale verschillen in taal- en cultuur.

Beleidsrealisatie versus juridische effectiviteit

Naast het voorkomen en bestrijden van witwassen is het beleid gericht op het terugdringen van de onderliggende misdaad waarmee het criminele geld wordt gegenereerd. De FATF heeft een standaardlijst met basisdelicten van witwassen opgesteld die voor alle aangesloten landen geldt. De feitelijke definitie en het uiteindelijke doel van aml-beleid loopt echter binnen de Europese Unie uiteen. In het ene land ligt de nadruk op de feitelijke bestrijding van witwassen en de daarbij behorende effecten, terwijl het elders gaat om de bestrijding van bijvoorbeeld drugshandel of corruptie.

De keuze van het dominante beleidsdoel is uiteraard ook bepalend voor de inzet van middelen en de definitie van de doelrealisatie. Aangenomen wordt dat de instroom van crimineel geld ernstige gevolgen voor de reële economie met zich meebrengt. In de literatuur worden 25 verschillende effecten onderscheiden (Unger, Ferwerda, van den Broek, & Deleanu, 2014e). De bestrijding van witwassen kan overigens ook tot ongewenste bijeffecten leiden. Hieronder vallende de hoge kosten die overheid en de private sector maken voor de uitvoering van het beleid maar bijvoorbeeld ook het verlies van privacy en de verminderde doelmatigheid bij de afhandeling van het betalingsverkeer en andere witwasgevoelige bedrijfsprocessen (Unger et al., 2014c).

Een problematisch aspect van de beleidsmatige effectmeting is het gebrek aan inzicht in belangrijke aspecten (achtergrond, volumes, procesgang etc.) van het verschijnsel witwassen. Dat geldt zowel voor de criminele geldstromen die worden witgewassen, als voor impact van het gevoerde aml-beleid (Unger, 2006a; UNODC, 2011b). De omvang van de werkelijke misdaad groter is dan de bekende misdaad, die is op zijn beurt weer groter is dan de gerapporteerde misdaad. Deze verschillen bemoeilijken de vaststelling van een betrouwbaar benchmarkniveau voor een effect- en doelmatigheidsbepaling. Bovendien ontbreekt het in zijn algemeenheid aan een empirisch toetsbare methodologie voor het inzichtelijk maken van al deze effecten. Bij gebrek aan beter valt men daarom terug op modelmatige ramingen die in het beste geval een indicatie van de omvang geven.

Idealiter kan het effect van het preventieve (keten) beleid worden gemeten door het hele traject te volgen vanaf melding van een transactie tot en met veroordeling. Op deze wijze kunnen ratio's (veroordelingen, meldingsomvang, confiscaties etc.) worden bepaald die gebruikt kunnen worden voor de vergelijking van de prestaties per land. Het geeft ook enig inzicht in de effectiviteit van deze processen. Daarnaast biedt deze benadering mogelijkheden om het preventieve effect af te zetten tegen het aantal uitgevoerde onderzoeken dat niet is gekoppeld aan FIU-meldingen. Als gevolg van de complexe interactie en het gefragmenteerde, en non-lineaire, karakter van de preventieve aml-keten is het echter vooralsnog niet mogelijk om het aantal meldingen boekhoudkundig te laten aansluiten op de opsporingsinspanningen en het aantal vervolgingen en veroordelingen.

Het preventieve effect van het aml-beleid kan wel indirect worden afgeleid van het aantal bij de FIU aangeleverde meldingen. Meer dan een globale indicator is het echter niet. Een stijging van het aantal meldingen kan het gevolg zijn van verschillende oorzaken. Meer witwaspogingen door criminelen, toegenomen inspanningen van de MNP'n, een wijziging in het wettelijk kader (meldingsdrempels, definities etc.), of een stijging van het aantal zinloze (cry wolf) meldingen.

Een belangrijke tekortkoming van de door de FATF gehanteerde benadering is dat zij aangesloten landen primair afrekent op de mate waarin het juridische kader, de 40 aanbevelingen, is geïmplementeerd (FATF, 2011b, 2014). Daarbij wordt geen rekening gehouden met de omvang van het witwasrisico dat een bepaald land loopt. Voor de FATF valt beleidseffectiviteit zo goed als samen met juridische effectiviteit. De verschillen tussen de FATF aanbevelingen en de Europese eisen is een punt van aandacht. In de huidige situatie is het mogelijk dat landen EU-compliant zijn, maar toch kritisch door de FATF worden beoordeeld omdat ze bijvoorbeeld gebruik maken van een equivalentie lijst. Het is van belang dat de tegenstrijdige elementen in beide benaderingen worden geaccepteerd of worden weggelaten. (Unger et al., 2014c)

In het ECOLEF onderzoek is een poging ondernomen om nationale risicoprofielen en beleidsreacties binnen Europa met elkaar te vergelijken. In het model wordt het witwasrisico in euro's of als percentage van het BNP afgezet tegen de genomen nationale maatregelen. De prestaties per land worden bepaald aan de hand van de scores van zes beleidsindicatoren. Naast drie juridische indicatoren (FATF compliance, legal effectiveness van het aml-beleid en de implementatiesnelheid van de derde richtlijn) wordt de eindscore bepaald door de kwaliteit van de aml/fiu response, van de informatiestromen en van de internationale samenwerking. De nationale

effectiviteit wordt vervolgens gekwalificeerd als proportioneel, over- of onderproportioneel in relatie tot het vastgestelde risico. Denemarken voert de ranglijst aan met een zo goed als proportioneel aml-beleid. De overige West-Europese landen voeren vrijwel allemaal een beleid dat als min of meer proportioneel kan worden gekwalificeerd (Unger et al., 2014c).

Uit het ECOLEF onderzoek blijkt dat compliance met de FATF normen een zekere indicatie geeft van de effectiviteit van het aml-beleid. Het zegt echter niet alles. De bestuurlijke en administratieve cultuur van een land spelen eveneens een belangrijke rol. Verder kan binnen de Unie niet gesproken worden van goede en slechte landen. Het aml-beleid van elk land wordt gekenmerkt door zowel sterke als zwakke punten. Al met al lijkt de op Amerikaanse leest geschoeide full-compliance maatstaf die de FATF hanteert minder geschikt om de beleidseffectiviteit van individuele landen te beoordelen. Full-compliance houdt geen rekening met de bestuurlijke en administratieve verscheidenheid binnen de Unie (Unger et al., 2014c).

Implementatie van de FATF normen is niet zonder meer bruikbaar als indicator van effectiviteit. Dit maakt het noodzakelijk om maatwerk toe te passen voor het bepalen van de effectiviteit van het beleid van individuele landen. In het ECOLEF onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de aml-profielen van de landen van de Unie. Op basis van een aantal factoren onderscheidt het ECOLEF onderzoek vier landenclusters met elk een eigen aml-profiel⁵. De verschillen in achtergrond en problematiek per groep rechtvaardigen een verschillende aanpak voor het bestrijden van witwassen en dus ook voor de beoordeling van compliance en effectiviteitsvraagstukken. Effectief aml-beleid wordt gekenmerkt door eenheid in verscheidenheid. Harmonisatie daar waar het noodzakelijk is, maar waar mogelijk voldoende ruimte voor nationale eigenheid. Om dit te realiseren is het wellicht noodzakelijk om afstand te nemen van de Amerikaanse aml-benadering en een eigen Europese benadering, met eigen best practices te ontwikkelen. Een Europese standaard biedt meer ruimte voor het inpassen van nationale verschillen (Unger et al., 2014a).

Kosten

De meeste kosten van het aml-ctf beleid kunnen worden toegerekend aan toezicht, cliëntonderzoek en de rapportageplicht die wordt uitgevoerd door de private sector. In de ECOLEF-studie worden de totale AML-kosten binnen de Europese Unie geschat op ca. 2,1 mld. Euro. (Unger et al., 2014b). Uit een survey van KPMG (KPMG, 2011) komt naar voren dat de grootste kostenpost voor banken wordt gevormd door transactiemonitoring, gevolgd door de kosten die zijn verbonden aan het nakomen van de rapportageverplichtingen aan de toezichhouder.

Het voldoen aan de eisen van derde richtlijn is een kostbare zaak voor de financiële sector. Het is geen gemakkelijk zaak om in zijn algemeenheid de exacte omvang van de belasting van de compliance kosten te bepalen. In veel gevallen zijn de kosten voor het bestrijden van witwassen verwerkt in een groter pakket van regelgeving dat deel uit maakt van het *Financial Services Action Plan* (FSAP).⁶ De huidige derde richtlijn maakt onderdeel uit van het FSAP.

Uit onderzoek van de Europese Commissie blijken er grote verschillen bestaan tussen de kosten die bedrijven zeggen te maken om te voldoen aan de aml-regelgeving (EE, 2009). In beginsel kan onderscheid worden gemaakt tussen eenmalige (one-off) en terugkerende kosten. De eenmalige kosten betreffen veelal investeringen in systemen en bedragen tussen

de 0,16 en 0,3 procent van de totale operationele kosten. De terugkerende, vaste kosten liggen tussen de 0,008 en 0,13 procent van de operationele kosten. Gelet op de grote spreiding van de meetuitkomsten moeten deze getallen als indicatieve waarden worden beschouwd. Duidelijk is wel dat kleinere bedrijven zwaarder geraakt worden dan grotere. Voor de eerste groep is het vaak niet haalbaar om gebruik te maken van ICT-oplossingen en vaak hebben ze ook geen aparte compliance functie. In een aantal landen stelt de nationale toezichthouder extra eisen. Deze praktijk wordt gold plating genoemd en leidt tot extra kosten waarvan de omvang moeilijk is vast te stellen.

Uit een analyse van de compliance kosten voor de financiële sector in Luxemburg (Deloitte, 2009) blijkt dat compliance kosten grotendeels worden opgenomen in de vaste kostenstructuur (Deloitte, 2009). De Luxemburgse financiële industrie investeerde in 2009 ca. 330 mln. euro om aan compliance verplichtingen te voldoen. De terugkerende kosten worden ingeschat op iets meer dan de helft (150 mln. euro) van dat bedrag. De belangrijkste kostenpost op het gebied van anti-witwas en terrorisme financiering wordt gevormd door de eisen op het gebied van customer due diligence (AML en KYC). Het onderscheid tussen investeringen en onderhoudskosten is ook in Luxemburg moeilijk vast te stellen. De gemiddelde investering per instelling bedroeg ca. 2 mln. euro. De terugkerende kosten bedragen de helft van dat bedrag. Gemiddeld wordt 18 fte, ca. 11 % van alle bankmedewerkers, ingezet om te kunnen voldoen aan toezichtverplichtingen en andere compliance eisen. Ook deze cijfers dienen met enige voorzichtigheid te worden gehanteerd. Niettemin blijkt uit deze doorrekening dat de eisen van aml-ctf en andere regelgeving een forse kostenpost oplevert voor met name de kleinere instellingen (Deloitte, 2009).

Kosten versus Baten

Artikel 33 van de derde richtlijn verplicht de lidstaten om de effectiviteit van hun aml-systemen periodiek tegen het licht te houden. Voorts wordt verwacht dat de effecten van opsporing en meldingen worden afgezet tegen het witwasrisico waaraan een land blootstaat. Witwasrisico wordt in de richtlijn omschreven als een functie van dreiging (threat), zwakte (vulnerability) en impact. Om de technische uitwerking en omvang van het risico feitelijk te kunnen vaststellen, wordt verder niet ingegaan. In het tweede lid van het artikel wordt aangegeven welke minimale statistieken (aantal confiscaties, meldingen, vervolgingen en veroordelingen) dienen te worden bijgehouden. Kort na de invoering van de richtlijn heeft Eurostat onderzocht op welke wijze de lidstaten omgaan met de verplichtingen rond dataverzameling en effectiviteitsmeting. De conclusie was dat de cijfermatige verantwoording in de meeste gevallen verre van optimaal was. Kosten-baten analyses worden tot op heden nog niet uitgevoerd. Eurostat spreekt treffend van terra incognita (Eurostat, 2010). Tenslotte wordt vastgesteld dat de grote verschillen tussen de gebruikte datasets vergelijking tussen de staten ernstig bemoeilijkt (Eurostat, 2010).

Het heeft er alle schijn van dat de situatie sinds 2010 niet wezenlijk is veranderd. Hoewel er in het aml-domein veel gerekend, geregistreerd en gemeten wordt, bestaat er bitter weinig inzicht in de kosten en baten van het gevoerde beleid. De effecten (voor- en nadelen) zijn moeilijk vast te stellen. Er bestaat slechts een globaal inzicht in de kosten die met de uitvoering van het aml-beleid zijn gemoeid. Dit verklaart deels ook waarom er tot op heden geen kosten-baten analyses van het witwasbeleid zijn uitgevoerd. Kosten kunnen redelijkerwijs

worden ingeschat. Maar het is niet doenlijk om de voordelen vast te stellen. Voor alle 27 lidstaten worden de kosten in het ECOLEF onderzoek geraamd op 2.1 mld. euro. Dit is een minuscuul deel van het totale Europese BNP⁷. In verhouding tot de, weliswaar empirisch niet aantoonbare negatieve effecten van witwassen op de reële economie, lijkt dat een aanvaardbaar bedrag te zijn. De gemodelleerde voordelen van het witwasbeleid overstijgen de kosten ruimschoots en worden geraamd op 23 miljard euro (Unger et al., 2014b).

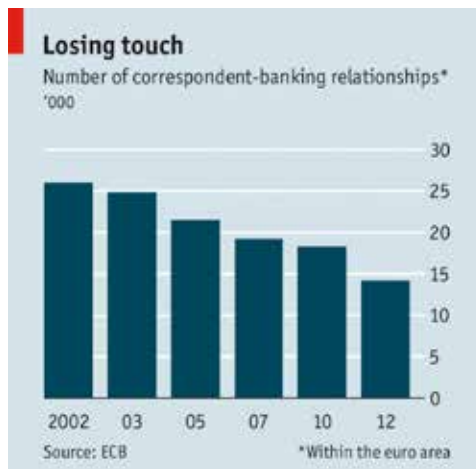
Samenvattend kan worden gesteld dat het gebrek aan harde informatie over de voordelen en het beperkte inzicht in de kosten, vooralsnog de uitvoering van een zinvolle kosten-baten analyse van het aml-beleid verhindert. Om hierin te voorzien is verder onderzoek noodzakelijk. De rechtvaardiging van de ca. 2 mld. euro die jaarlijks gemoeid is met de uitvoering van het aml-ctf beleid dient dan ook eerder gevonden te worden in de principiële keuze om witwassen, criminaliteit en terrorisme financiering te bestrijden (Unger et al., 2014d).

Ongewenste bijvangst

De uitvoering van anti-witwasbeleid levert ook negatieve bijeffecten op. De belangrijkste van deze ongewenste gevolgen zijn: financiële uitsluiting, derisking en het afstoten van corresponderende banken. Een belangrijk ongewenst bijeffect van AML-CTF-regelgeving is dat legitieme bedrijven en consumenten kunnen worden uitgesloten van het financiële systeem. Dit raakt met name groepen uit de derde wereld met lage inkomens en veelal werkzaam in de agrarische sector. Zij lopen de kans om uitgesloten te worden van de internationale financiële dienstverlening omdat ze niet kunnen voldoen aan de strenge internationale eisen met betrekking tot legitimering en klantonderzoek. Het is daarom van belang dat in die gevallen het cliëntonderzoek wordt aangepast en een juiste balans wordt aangebracht tussen financiële inclusie en het bestrijden van criminaliteit.

Het inclusie vraagstuk heeft ook invloed op het internationale interbancaire verkeer. Door de strenge regelgeving, en de dreiging van forse boetes en ongewenste aandacht van de toezichthouders, besluiten meer en meer Europese en Amerikaanse banken om zich terug te trekken van bepaalde markten en bepaalde producten en diensten niet meer aan te bieden. Het gevolg van deze praktijk die wordt aangeduid als *'derisking'* (het wegnemen van risico's) is dat het netwerk van internationale financiële relaties langzaam ontrafelt en dat arme landen en hun inwoners worden opgezadeld met hogere financieringskosten. Een onderdeel van de derisking strategie is dat grote internationale banken afscheid nemen van corresponderende banken in risicolanden, zoals Pakistan, Ethiopië, Saoedi-Arabië en Indonesië⁸. Zoals Figuur 1 laat zien is mede door deze ontwikkeling het aantal corresponderende banken het afgelopen decennium gehalveerd.

Figuur 1: Afname aantallen corresponderende banken 2002-2012



In 2012 trof de Britse Bank HSBC een schikking met het Amerikaanse Ministerie van Justitie ter grootte van 1.9 mld. dollar. HSBC was onvoldoende alert en werd via een corresponderende bank misbruikt voor het witwassen van de inkomsten van twee grote Mexicaanse drugskartels. De Amerikaanse toezichthouders eisen dat banken niet alleen weten wie hun eigen klanten zijn, maar ook onderzoek doen wie de klanten van hun klanten zijn en wat de achterliggende bedoeling van een transactie is. Het Amerikaanse toezicht is in dit opzicht strenger dan de normatiek van de FATF. De HSBC-affaire en de Amerikaanse sancties tegen een aantal andere zaken (waaronder ING) noopte banken nog eens goed naar hun netwerk van corresponderende banken te kijken. De afweging om relaties te beëindigen werd in de meeste gevallen niet zozeer genomen omdat er aanwijsbaar sprake was van illegale activiteiten. De kosten en de inspanningen die gemoeid zijn met het toetsen van de corresponderende bank wegen veelal niet op tegen de matige winstmarges van dergelijke transacties.

De up side van het strenge beleid is dat banken in arme landen voor de keuze worden gesteld om internationale aml-ctf normen te gaan hanteren als voorwaarde om aangesloten te blijven op het financiële systeem. De keerzijde is dat bijvoorbeeld exporteurs in Afrika geconfronteerd worden met aanzienlijke hogere transactiekosten. Een ander effect is dat het voor expats (studenten, diplomaten, zakenlieden etc.) uit arme landen moeilijker is geworden om in het buitenland een bankrekening te openen. Ook charitatieve westerse instellingen worden geraakt door deze ontwikkeling. Voor organisaties als het Rode Kruis wordt het steeds moeilijker om geld over te maken naar crisisgebieden als Somalië of Syrië. Simpelweg omdat banken, uit angst voor de toezichthouder, weigeren mee te werken.

Derisking kan er uiteindelijk toe leiden dat bepaalde landen en hun inwoners geen toegang meer hebben tot het internationale financiële systeem (Economist, 2014). Dit is ongewenst omdat het armoede versterkt en criminaliteit aanwakkert. Bovendien is het in strijd met de internationale verplichtingen en de beginselen van de FATF. Om inclusie te bevorderen en

uitsluiting tegen te gaan adviseert de FATF daarom om op basis van de risico gerichte benadering de eisen op het gebied van cliënt onderzoek aan te passen. Dit betekent dat inwoners uit arme landen met veelal gebrekkige registratie- en documentatiesystemen in omstandigheden kunnen worden aangemerkt als een laag risico. Dit moet voorkomen dat ze buiten de boot komen te vallen (FATF, 2011a, 2013b).

Data bescherming en privacy

De verplichtingen van de banken om klantonderzoek te doen, kan in beginsel conflicteren met het recht op privacy en databescherming van de Europese burgers. Een commissie van het Europese Parlement constateert dat de uitvoering van de derde richtlijn van invloed is op de dagelijkse financiële transacties van vrijwel alle Europese burgers. Dit heeft ongewenste effecten op de privacy van burger. Met name banken zijn verplicht om alle transacties van hun cliënten te monitoren. Het Europese parlement plaatst ook kanttekeningen bij de overdracht van verantwoordelijkheden van de nationale overheden naar de private sector ten behoeve van de bestrijding van witwassen en terrorisme financiering, zonder dat er voldoende democratische controle op wordt uitgevoerd. De huidige praktijk gaat gepaard met gebrek aan transparantie, verantwoording (accountability) en het risico van onterechte criminalisering van cliënten die voldoen aan een bepaald profiel (EP, 2014a).

Witwasbestrijding als vraagstuk van risicobeheersing

3.1 Effectieve Risicobeheersing van witwasrisico's

Binnen Europa wordt algemeen de noodzaak erkend om te komen tot een effectievere bestrijding van witwassen. Om aan hieraan tegemoet te komen, heeft de Europese Commissie in februari 2013 een voorstel ingediend voor een nieuwe Richtlijn tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. Zoals in hoofdstuk II zal worden uiteengezet is het centrale element van deze vierde anti-witwas richtlijn de vergroting van de effectiviteit en de flexibiliteit van het anti-witwas beleid door de toepassing van risico beoordelingen.

Risicogericht AML-beleid is effectiever en doelmatiger omdat het rekening houdt met de omvang en impact van witwasdreiging en de kosten van de te nemen maatregelen. Risicogerichte effectiviteit heeft betrekking op de mate waarin het AML-beleid is gebaseerd op een risicogerichte benadering. Effectief AML-beleid houdt rekening met de interactie tussen al deze verschillende aspecten. De uiteindelijke beleidskeuzen worden bepaald door de gewenste beleidsdoelen, de uitkomsten van de kosten-baten analyses en de verwachte effecten op procesinrichting en regelgeving, in samenhang te beschouwen en tegen elkaar af te wegen⁹

Een belangrijk element van de voorgestelde Europese risico gebaseerde benadering (RGB) is dat lidstaten verplicht worden om op nationaal niveau een risico analyse uit te voeren van de eigen witwas risico's. Vervolgens kunnen nationale maatregelen worden afgestemd op de specifieke risico's van een lidstaat. De RGB maakt overigens al deel uit van de huidige derde AML-richtlijn maar wordt in de huidige situatie in beperkte mate en niet consistent door alle lidstaten toegepast (Deloitte, 2011; EC, 2012a).

De keuze voor een expliciete risicogerichte benadering in de vierde richtlijn komt voort uit een dubbele noodzaak. Enerzijds om de AML-regelgeving te flexibiliseren zodat makkelijker kan worden ingespeeld op nieuwe, acute witwasdreigingen. Anderzijds om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regels aan te passen aan het bijbehorende risico. De achterliggende gedachte is dat de risicogerichte benadering meer oplevert dan de traditionele rule-based benadering. Mensen en middelen kunnen beter (lees: doelmatiger) worden ingezet op die gebieden waar de witwas risico's het grootst zijn (EC, 2013b). Bovendien kan gemakkelijker worden ingespeeld op nieuwe, opkomende risico's.

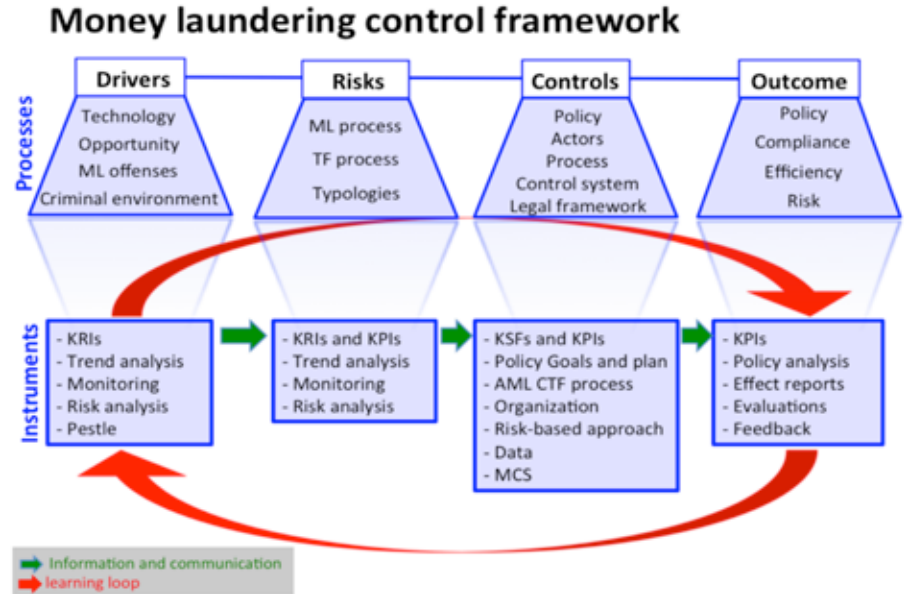
Het Money Laundering Control Framework

De instroom van crimineel geld kan financiële systemen grote schade toebrengen. De gevolgen lopen uiteen van verminderde groei tot instabiliteit van financiële markten en gebrek aan vertrouwen en reputatieverlies voor financiële instellingen. De omvang van criminele geldstromen is nog steeds zeer omvangrijk (UNODC, 2011b) en de globalisering en de opkomst van nieuwe financiële diensten (value cards, online payment etc.) en technologieën werken in het voordeel van criminelen (Workinggroup, 2005). Tegenover de witwas-dreiging staan de grote inspanningen die overheden en de private sector ondernemen om deze risico's tegen te gaan. De derde richtlijn is een kostbare richtlijn voor overheid en bedrijfsleven. De verplichting om klanten te onderzoeken en transacties te monitoren brengt met name voor financiële instellingen forse kosten met zich mee. Gelet op het maatschappelijk belang, het afleggen van politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid en het behoud van draagvlak bij de private sector is het noodzakelijk om afdoende inzicht te hebben in de effectiviteit van het AML-CTF beleidskader en de uitvoering daarvan.

Binnen de Europese context wordt de bestrijding van witwassen voornamelijk gevoerd met een arsenaal van instrumenten voornamelijk uit het juridische en compliance domein. Doelmatigheid, efficiëntie en gedragsmodificatie spelen daarin tot op heden een weinig prominente rol. Zo geeft de effect beoordeling van derde richtlijn door de Europese Commissie weinig inzicht in de omvang van de drie belangrijkste effectiviteitscomponenten; risico's van witwassen voor het financiële systeem, voordelen van het huidige beleid en de kosten die daarmee gemoeid zijn (EC, 2013c). De belangrijkste en meest recente bron voor de effectiviteit van het Europese AML-CTF beleid is de ECOLEF studie van professor Unger, waarin de economische en juridische effectiviteit van het beleid van de 27 lidstaten van de Europese Unie met elkaar wordt vergeleken.

Om inzicht te hebben in de effecten en de kosten van het anti-witwasbeleid en te kunnen voldoen aan de eisen van de Vierde Richtlijn heeft de nationale overheid een meetinstrument nodig dat risico's, de achterliggende ontwikkelingen, beleidsinstrumenten en resultaten integraal en consistent met elkaar verbindt. Vooralsnog ontbreekt een dergelijk model dat effectmeting van het Nederlandse beleid mogelijk maakt. Als eerste aanzet voor een geïntegreerde modelmatig benadering wordt hieronder (zie Figuur 2) het *Money Laundering Control Framework* (MCFW) geïntroduceerd.

Figuur 2: Money Laundering Control Framework



Het MLCF is een conceptueel referentiemodel dat kan worden gebruikt voor de analyse van de effectiviteit van het nationale AML-CTF beleid. Het is een raamwerk voor de sturing van beleidseffectiviteit op het niveau van de verantwoordelijke overheid. Effectiviteit wordt beschouwd als de resultante van een beheersingsproces dat is opgebouwd uit vier afzonderlijke stappen, of deelprocessen. Deze deelprocessen, van trendanalyse tot en met vaststelling van de beleidsresultaten, zijn aan de bovenkant van Figuur 2 weergegeven.

De beheersingsarchitectuur met de beheersinstrumenten per deelproces zit aan de onderkant van het model. Een geïntegreerd informatie- en communicatieproces zorgt voor samenhang en afstemming tussen de deelprocessen. De learning loop waarborgt dat veranderingen en afwijkingen worden geregistreerd en tot interventie leiden.

De nationale beleidseigenaar, in Nederland de Ministeries van Justitie en Financiën, kan de inrichting en werking van het eigen anti-witwas mechanisme toetsen aan de ideaaltypische kenmerken van het MLCF. Een effectiviteitsanalyse aan de hand van het referentiemodel helpt om leemtes en knelpunten in de bestaande aanpak te identificeren, zonder dat het noodzakelijk is om een uitgewerkt risicomanagement proces te hebben ingericht. Het model kan derhalve ook worden gebruikt voor toetsing van beleid dat nog niet risico gedreven is. Dit maakt het tot een nuttig hulpmiddel voor de uitvoering van een nulmeting voorafgaand aan de ontwikkeling van een Nederlands nationaal risico framework. In hoofdstuk III van dit artikel zal het Nederlandse beleid en de uitvoering daarvan worden afgezet tegen de belangrijkste elementen van het model. Deze vergelijking maakt het mogelijk om een eerste indicatie te krijgen van de beheersing van het Nederlandse anti-witwasbeleid. Hieronder zullen allereerst de vier onderdelen van het model kort worden toegelicht.

Drijfveren

Om passende anti-witwasmaatregelen te kunnen nemen, is het allereerst noodzakelijk een goed beeld te hebben van de verschillende risico's waaraan een land blootstaat. Pro-actieve beleidsmakers wachten niet af totdat risico's zich daadwerkelijk manifesteren. Zij observeren en analyseren de drijfveren, *drivers*, ontwikkelingen in de periferie die op termijn kunnen uitgroeien tot risico's. Het periodiek monitoren en analyseren van factoren die tot witwassen kunnen aanzetten is noodzakelijk voor het tijdig signaleren van nieuwe, emerging, risico's. Het kan ook nuttige informatie en inzicht opleveren van de achterliggende oorzaken, de zgn. *root causes*, van bestaande risico's. Het identificeren en analyseren van drivers kan worden uitgevoerd op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door het analyseren van misdaadtrends, kapitaalstromen, of internationale economische en technologische ontwikkelingen. Daarnaast is het zinvol om periodiek een brede analyse zoals PESTLE¹⁰ uit te voeren.

Risico's

De tweede stap bestaat uit het opbouwen van een nationaal risicoprofiel door het identificeren, analyseren en wegen van de verschillende risico's. Het maken een AML-risicoprofiel is geen gemakkelijke zaak. Allereerst is de omvang van de werkelijke misdaad moeilijk vast te stellen. Het zelfde geldt voor de omvang van het geld dat in het criminele circuit omgaat. Ook is het lastig om specifieke risicofactoren (openheid van een economie, veel internationale handel etc.) uit te drukken in harde cijfers. Een andere complicerende factor is dat er onderscheid gemaakt dient te worden tussen het witwasvolume dat in een land achterblijft en de internationale geldstromen die het land in kwestie uiteindelijk weer verlaten. Geschat wordt dat in het geval van Nederland meer dan 50% van het buitenlandse criminele geld ons land uiteindelijk weer verlaat (Unger, 2006b). Al met al is het een lastig zaak om risico's op betrouwbare wijze te kwantificeren.

Er zijn verschillende manieren om het witwasrisico modelmatig vast te stellen. De UNODC publiceert periodiek een analyse van de transnationale misdaad, inclusief witwassen. Deze organisatie schat in dat wereldwijd ongeveer 1.4 triljoen dollar (circa 2.7% van het wereldwijde BNP) wordt witgewassen (UNODC, 2012). Het IMF evalueert witwasrisico's aan de hand van een model waarin het risico (threat, vulnerability en impact) is onderverdeeld in drie niveaus. De Brettler-Usov Index berekent het risico, ook weer aangeduid als threat, aan de hand van een model met 34 verschillende opportunity factoren die worden gekoppeld aan een vijftal verschillende witwasmisdrijven.

Het ECOLEF onderzoek hanteert een eigen risicomodel dat deels is gebaseerd op het gravity model van Walker (Walker, 1998). De dreigingsanalyse is gebaseerd op de specifieke kenmerken van een land die het in meer of mindere mate gevoelig voor witwassen maken. De aanwezigheid van een groot financieel centrum, of de afstand tot een financieel centrum, maakt een land extra kwetsbaar voor witwassen (Unger et al., 2014e). De Europese ranglijst van witwasrisico's uitgedrukt in euro's wordt dan ook aangevoerd door Engeland (282 mrd. euro), Frankrijk (151 mrd. euro) en met 108 mld. euro Duitsland (Unger et al., 2014e). Als het witwasrisico wordt afgezet tegen de omvang van het bruto nationaal product (BNP), nemen Estland, Letland en Luxemburg de koppositie in. Deze landen staan bloot aan een risico dat tussen de anderhalf (Luxemburg) en tweemaal (Letland) de omvang van het eigen BNP bedraagt. Het Verenigde Koninkrijk, Duitsland en België daarentegen zakken naar de staart van

het Europese klassement met risico's ter grootte van respectievelijk 14, 7 en 4.7 procent van het BNP.

In het geval van de Baltische staten wordt de dreiging toegeschreven aan de aanwezigheid van grote hoeveelheden cash geld, afkomstig uit buurland Rusland. Het verschil wordt als volgt verklaard. Kleine landen die grenzen aan veel grotere landen, waar veel crimineel geld omgaat, worden blootgesteld aan aanzienlijk grotere witwasrisico's (Unger et al., 2014e). De omvang van het risico blijft derhalve een beetje natte vingerwerk en loopt uiteen afhankelijk van de gehanteerde benadering en modelmatige aanname. De bruikbaarheid van de ramingen is verder beperkt omdat ze niet periodiek worden herzien of geactualiseerd.

Beheersmaatregelen en doelstellingen

Na de vaststelling van het risicoprofiel volgt de volgende stap; het kiezen van de juiste beheersmaatregelen (controls) om de vastgestelde risico's terug te brengen tot het beleidsmatig gewenste niveau. De keuze en de invulling van de beleidsresponse op de vastgestelde witwasrisico's dient zodanig gekozen te worden dat de vooraf bepaalde doelstellingen kunnen worden gerealiseerd. De beoogde resultaten kunnen worden onderverdeeld in vier categorieën en doelstellingen op het gebied van: 1. Beleidsdoelstellingen; 2. compliance, 3. doelmatigheid en 4. risico gerichte benadering. Het primaire beleidsdoel (1) bestaat uit het voorkomen of verminderen van criminele activiteiten. Dit heeft zowel betrekking op het eigenlijke witwassen (en terrorisme financiering) als op de onderliggende 'gewone' misdaad.

De compliance doelstelling (2) heeft betrekking op de juiste en volledige implementatie van de regelgeving en andere internationale verplichtingen. Doelmatigheid (3) ziet op de verhouding tussen de kosten en de baten van het beleid. Het is zinvol om risicogerichtheid (4) op te nemen als op zichzelf staand doel. Het vormt namelijk het centrale element van de nieuwe Europese richtlijn en de gewijzigde FATF normen. Bovendien hanteren we als premisse dat een succesvolle risicogerichte benadering bijdraagt aan zowel de realisatie van de beleidsdoelen als aan de verhoging van de doelmatigheid. De optelsom van de mate waarin de vier resultaatscomponenten worden gerealiseerd, is bepalend voor de totale effectiviteit van het aml-ctf beleid.

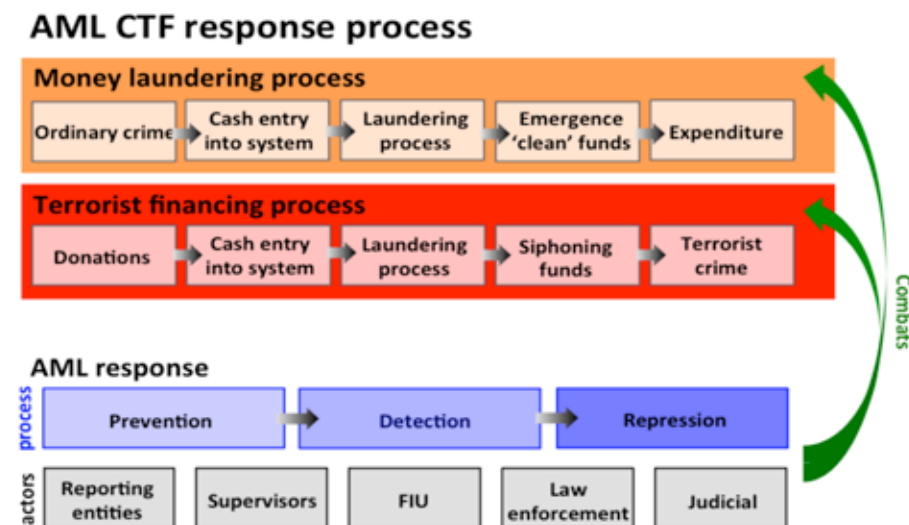
Het Money Laundering Response Procesmodel

De kwaliteit van de beheersmaatregelen maakt onderdeel uit van het bredere control framework. Het is echter zinvol om de effectiviteit van de verschillende beheersingsprocessen afzonderlijk te analyseren. Hiervoor kan het *aml-response procesmodel* (ARP) worden gebruikt. ARP, zoals weergegeven in figuur 3, maakt zichtbaar op welke wijze de beheersmaatregelen ingrijpen op de verschillende fasen van de witwas- en terrorismefinancieringsprocessen. Traditioneel worden drie fasen in het witwasproces onderscheiden: 1. Placement, het inbrengen van het geld in het financiële systeem; 2. Layering, het verhullen van de criminele achtergrond en eigendom van het geld door het uitvoeren van een groot aantal transacties zonder zinvol economisch doel en 3. Integration, het uitgeven van het witgewassen en schijnbaar legitieme geld. In het ARP zijn het plegen van de onderliggende misdaad (fase 1) en het weer opduiken van het witgewassen geld (fase 4) als extra fase aan de drie klassieke witwasstapen toegevoegd.

De financieringsbronnen van terrorisme hoeven – in tegenstelling tot die van de klassieke witwassers- niet noodzakelijkerwijs zijn verkregen uit criminele activiteiten. Het belang van terroristen is er niet zozeer in gelegen om de herkomst te verhullen. Het gaat om de ver sluiering van de aanwending van het geld. De bedragen die gebruikt worden voor terrorismefinanciering zijn in het algemeen beperkt van omvang. Veelal is het geld afkomstig van charitatieve en religieuze instellingen. In tegenstelling tot gewone witwassers die uitsluitend zelfverrijking nastreven, liggen in het geval van terroristen religieuze of andere ideologische motieven ten grondslag aan het misbruik van het financiële systeem. Het verhullingsproces verloopt verder voor beide processen op dezelfde manier. Als het object voor een specifieke terroristische aanslag is bepaald, worden telkens relatief kleine bedragen ten behoeve van de financiering van deze activiteit in het systeem gebracht. Deze praktijk wordt ‘siphoning’ genoemd (Parker, 2012).

Er zijn drie generieke beleidsreacties denkbaar om de eerder vastgestelde witwasrisico's te beheersen: 1. preventie, 2. detectie en 3. repressie op de eerder vastgestelde witwasrisico's (UNODC, 2005). Preventie voorziet in het opwerpen van barrières voor criminelen om geld in het financiële systeem te kunnen inbrengen. Repressie omvat het vervolgen, sanctioneren en confisqueren van witwassen. Detectie heeft met name betrekking op het onderzoeken of wel of geen sprake is van witwassen. De uitvoering van de activiteiten is in handen van de verschillende actoren die actief zijn binnen het aml-ctf systeem. Vanuit beheersperspectief bezien, zijn het deelprocessen die tezamen het aml-response proces vormen. De effectiviteit van de response wordt uiteindelijk bepaald door de mate waarin de deelprocessen en de onderliggende actoren, de verschillende stappen van witwassen en terrorisme financiering adequaat afdekken en adresseren. Hieronder wordt de praktische toepassing en de verankering van de drie beleidsreacties in het Europese en internationale (FATF) kader kort toegelicht.

Figuur 3: AML CTF Response Process



Preventie

Het Europese preventieve aml-ctf-beleid is grotendeels vastgelegd in de derde Europese richtlijn. Hierin zijn de materiële normen opgenomen waaraan de lidstaten dienen te voldoen. Uit onderzoek van Deloitte blijkt dat alle lidstaten voldoen aan de minimale eisen die in de richtlijn zijn opgenomen (Deloitte, 2011). Dit geldt met name voor de preventieve verplichtingen (klantonderzoek, meldplicht, bewijsstukken bewaren en interne controle maatregelen) die aan instellingen en professionals zijn opgelegd. Lidstaten hebben echter relatief veel vrijheid bij de implementatie en de procedurele invulling van de richtlijn. Van belang is ook dat er geen eensluidende Europese juridische definitie van witwassen en de onderliggende misdaad wordt gehanteerd. Luxemburg en Nederland hanteren een zeer ruim witwasbegrip waarin ook het louter bezit van crimineel geld (self-laundering) strafbaar kan worden gesteld. De strafbaarheid van het gronddelict verschilt per land en wordt bepaald door opzet, ernst, dan wel de plaatsing op een lijst met gronddelicten. Al dan niet in combinatie met een drempelwaarde. Ook het voor witwassen cruciale begrip verhulling (concealment) wordt binnen de Unie verschillend uitgelegd (Unger, Ferwerda, van den Broek, & Deleanu, 2014f). Andere factoren die een rol spelen zijn betrokkenheid en draagvlak bij de instellingen en beroepsgroepen die onder de richtlijn vallen.

Al met al bestaan er aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten voor wat betreft de wijze waarop de Europese normen in nationale wetgeving zijn omgezet. Dit geldt voor de reikwijdte van de onder de richtlijn vallende instellingen en beroepsgroepen. Maar bijvoorbeeld ook voor de aard van de rapportageverplichtingen (soort melding, meldingsmoment, meldingsdrempel, enkele of meervoudige melding etc.) die een land oplegt. Van belang is dat de omvang en de uitleg van de vrijstelling van de meldingsplicht voor juridische en accountancy professionals per land verschillend wordt uitgelegd en toegepast. De derde richtlijn bevat voorts een aantal open normen. Dit zijn weinig specifieke definities en algemeen geformuleerde begrippen zoals PEP, UBO, Trust, de toepassing van klantonderzoek, het tipping off verbod etc.

Open definities vergemakkelijken de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving, maar effenen ook de weg voor het ontstaan van functionele leemtes en juridische vluchtwegen. Interpretatie- en implementatieverschillen bemoeilijken de aansluiting tussen de verschillende nationale rechtssystemen. Het beperkt ook de slagkracht van de Europese grensoverschrijdende witwasbestrijding. De effectiviteit van de richtlijn wordt voorts beperkt door het feit dat de richtlijn op een aantal onderdelen afwijkt van de FATF normen. Het is bijvoorbeeld binnen Europa wel toegestaan dat een instelling steunt op cliëntonderzoek dat is uitgevoerd in een derde land dat een vergelijkbare, equivalente, AML-standaard hanteert.¹¹ De FATF staat dat echter niet zonder meer toe. Dit geldt ook voor het automatisme waarmee lidstaten elkaars AML-regime als equivalent beschouwen (Unger et al., 2014f; Unger, Ferwerda, van den Broek, & Deleanu, 2014g).

Detectie en Toezicht

De derde richtlijn eist dat er adequaat toezicht en regulering bestaat op de onder de richtlijn vallende instellingen. Wat adequaat is, wordt niet nader omschreven en de invulling van dit begrip wordt aan de landen zelf overgelaten. De financial intelligence units (FIU's) spelen een belangrijke rol bij de uitvoering van het detectieproces. Ze zijn verantwoordelijk voor de ontvangst en analyse van de meldingen en voor het verspreiden van informatie en patroon-

analyses. Daarna geven ze voor zover mogelijk, individuele of collectieve feed-back aan de meldende instellingen. Veel FIU's geven trainingen en zijn betrokken bij de ontwikkeling van instrumenten en nieuwe regelgeving. Sinds 2004 wordt er door het IMF onderscheid gemaakt tussen vier FIU-typologieën¹². De meeste lidstaten hebben gekozen voor de juridische of de hybride variant. De meeste FIU's zijn betrekkelijk kleine organisaties. Bij de zelfstandige FIU's werken gemiddeld 52 fte. (Unger, Ferwerda, van den Broek, & Deleanu, 2014h).

Binnen de Europese Unie kan onderscheid worden gemaakt tussen vier verschillende toezichtstructuren. Bij het FIU-model is de FIU eindverantwoordelijk voor het toezicht. Het feitelijke toezicht kan door andere organisaties wordt uitgevoerd. Het nadeel van dit model is dat de meeste FIU's te weinig geld en mankracht hebben en dat de toezichthoudende taken ten koste van hun primaire, op detectie gerichte verantwoordelijkheden kunnen gaan. Bij het externe model zoals dat in Nederland en Griekenland bestaat, wordt het toezicht in hoofdzaak uitgeoefend door administratieve en overheidsinstanties, die geen directe band hebben met de onder toezicht gestelde organisaties.

Bij het interne model wordt het AML-toezicht voornamelijk uitgevoerd door de eigen, professionele organisaties. De vierde variant bevat elementen van de overige drie modellen (Unger, Ferwerda, van den Broek, & Deleanu, 2014j). Elk van de vier modellen kent specifieke voor- en nadelen. Het interne model ontleent zijn kracht aan het feit dat de toezichthouder kan steunen op interne normen en procedures, disciplinaire maatregelen en de cultuur van de eigen organisatie. Een interne toezichthouder kent ook zijn eigen leden. Het interne model kent daarentegen een zekere kwetsbaarheid voor belangenconflicten en inkapseling door gebrek aan onafhankelijkheid (Unger et al., 2014j).

Externe toezichthouders kennen niet het thuisvoordeel van de interne toezichthouder. Ze worden veelal gehinderd door gebrek aan toezichthoudende bevoegdheden. Vaak ontbreekt het hen aan slagkracht om hun bevoegdheden uit te oefenen. Het is zelfs niet altijd bekend op welke organisaties toezicht wordt gehouden. Dat is het geval als een beroepsgroep niet gereguleerd is en er dus geen of slechts een beperkt registratie- of vergunningstelsel bestaat en er sprake is van dynamische in- en uitstroom in een sector.

Om dit te ondervangen is er in Zweden en het Verenigd Koninkrijk een registratiesysteem opgezet voor niet-gereguleerde instellingen en beroepen. Als een dergelijk registratiesysteem ontbreekt, zoals in Nederland, kan een risicogerichte benadering een oplossing zijn (Unger et al., 2014j). De sterke kant van het externe model is de functioneel gepaste afstand tussen toezichthouder en onder toezicht gestelde instelling. Algemene toezichthouders, ongeacht of ze in- of externe gepositioneerd zijn, worden gehinderd door het feit dat het aml-toezicht slechts een van de hen toegewezen aandachtsgebieden is. Het toezicht op witwassen moet dus concurreren om tijd, aandacht en middelen. Het kan derhalve ondergesneeuwd raken in de lijst met andere toezicht prioriteiten (Unger et al., 2014j).

3.6.3 Repressie

Het repressieve proces omvat alle activiteiten op het gebied van opsporen, vervolgen, bestraffen en ontnemen van het criminele vermogens. De doelmatigheid van het repressieve proces wordt onder meer bepaald door de prioritering die aan witwasklagen wordt gegeven en de sa-

menwerking tussen openbaar ministerie en politie en de andere partijen in de aml-keten. Succesvolle vervolging en bestrafing is vooral afhankelijk van effectieve informatievoorziening. Om patronen te kunnen herkennen en een zaak te kunnen opbouwen is het essentieel om goede meldingsinformatie te kunnen checken met de informatie in de verschillende justitiële databanken (Unger, Ferwerda, van den Broek, & Deleanu, 2014i).

Voordat het openbaar ministerie in actie kan komen, moet het gevoed worden met de beschikbare informatie van de ketenpartners; FIU, toezichthouders en andere diensten. Kenmerkend voor de strijd tegen witwassers is het bestaan van asymmetrische informatie posities. Witwassers hebben er alle belang bij om in het geniep te opereren. Overheidsinstanties staan in beginsel op achterstand. De meldplichtige instellingen beschikken weliswaar over waardevolle klantinformatie. Het cruciale vraagstuk is echter of die informatie ongeschonden bij FIU, OM of opsporingsdiensten terecht komt. Succesvolle informatieoverdracht verkleint immers de asymmetrie van de repressieve organen. De kwaliteit van de informatiestroom tussen de diensten en partners binnen de keten is bepalend voor de omvang van het repressieve effect. Om dit te bewerkstelligen worden beheersmaatregelen ingebouwd zoals de inzet van FIU-liaisons, preventie van dubbele rapportages en het maken van heldere feedback afspraken (Unger et al., 2014i).

Onderzoek toont aan dat een effectieve informatievoorziening correleert met hoge vervolgings- en veroordelingsratio's (Unger et al., 2014i). Omgekeerd gaan ineffectieve informatienetwerken hand in hand met minder vervolgingen en dito veroordelingen. Landen met een hoge klassering op de corruptie index van de Verenigde Naties presteren ook beduidend slechter voor wat betreft het aantal vervolgingen en veroordelingen. Uit het ECOLEF onderzoek blijkt dat de informatiestromen in Noord-Europa effectiever zijn dan in Zuid-Europa. Informatie-uitwisseling is eveneens een cruciale factor voor succesvolle samenwerking tussen landen.

Informatie wordt meestal uitgewisseld tussen gelijksoortige, homologe organisaties. Het repressieve systeem vervult indirect ook een preventieve functie omdat de kans op bestrafing en om gepakt te worden door een crimineel wordt meegenomen in zijn afweging om wel of niet een misdaad te plegen. Effectieve bestrafing ontmoedigt witwassers (Verrest, 2006). Het afschrikkingseffect is dus mede afhankelijk van de mate waarin het aml-systeem er in slaagt om witwassen te detecteren en te straffen.

Omdat het bepalen van de strafmaat behoort tot het nationale prerogatief loopt de strafmaat voor witwassen binnen Europa uiteen. De vrijheidsstraffen lagen tot voor kort in Luxemburg op een aanzienlijk hoger niveau dan in Nederland en de Scandinavische landen (Unger et al., 2014i). Het afgelopen jaar heeft in Nederland een inhaalslag plaats gevonden. De minister van Veiligheid en Justitie heeft de sancties voor financiële delicten, waaronder witwassen, fors opgetrokken (VenJ, 15 april 2014).

DEEL II: DE EUROPESE AANPAK

 In het vorige hoofdstuk is in algemene zin beschreven welke obstakels door de overheid moeten worden genomen om een effectief en doelmatig anti-witwasbeleid te kunnen uitvoeren. Binnen de Europese Unie wordt het beleid grotendeels bepaald door de regelgeving uit Brussel en Straatsburg. Voor een beter begrip van de Nederlandse aanpak die in hoofdstuk III aan de orde komt, is het noodzakelijk om eerst nader in te gaan op de achtergrond, de kenmerken en uitgangspunten van het Europese anti-witwas kader.

Binnen de interne Europese markt kunnen witwassers profiteren van het geliberaliseerde kapitaalverkeer en het vrije verkeer van personen diensten en goederen. Om misbruik van het Europese financiële systeem tegen te gaan, heeft de Unie vanaf 1991 de (gewijzigde) aanbevelingen van de FATF opgenomen in een drietal AML-CTF richtlijnen. Sinds die tijd staat het vraagstuk prominent op de Europese agenda. De opeenvolgende Europese richtlijnen richten zich grotendeels naar de veranderende FATF aanbevelingen. De eerste richtlijn uit 1991 had daarom alleen betrekking op het witwassen van drugsgeld. Het toepassingsgebied van de tweede richtlijn uit 2001 werd verbreed tot het witwassen van gelden uit alle ‘ernstige strafbare misdrijven’, inclusief de financiering van terrorisme. Het wettelijk instrumentarium ter regulering van de witwasbestrijding van de Unie omvat daarnaast nog een aantal specifieke verordeningen¹³.

De kern van het huidige Europese AML-beleid is sinds 2005 vastgelegd in de derde AML-richtlijn (EC, 2005). De bijbehorende uitvoeringsrichtlijn volgde het jaar daarna (EC, 2006). Beide zijn grotendeels gebaseerd op de 40+9 aanbevelingen van de FATF uit 2003¹⁴. Daarnaast bevat de richtlijn ook andere internationaalrechtelijke normen waaronder de Conventie van Wenen (1988) tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen en de Conventie van Palermo (1992) tegen de georganiseerde criminaliteit. De richtlijn is de meest stringente regionale wetgeving en is door de lidstaten opgenomen en wordt aangevuld met de nationale wetgeving van de lidstaten. In deel III wordt nader ingegaan op de manier waarop het Europese en internationale kader door de Nederlandse overheid is ingevuld.

Uit de overweging blijkt dat de doelstelling van de richtlijn is gericht op het *voorkomen* van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en financiering van terrorisme. De basis daarvoor is *minimale harmonisatie*. Dit betekent dat de lidstaten grote vrijheid hebben voor wat betreft de procedurele invulling van de materiële normen van de richtlijn. Het verbod op witwassen (art. 1.) is nader uitgewerkt in vier soorten gedragingen: 1. omzetten of overdracht van voorwerpen; 2. verhelen of verhullen van de werkelijke aard, *vindplaats*, vervreemding of verplaatsing van voorwerpen; 3. De verwerving, het gebruik of het bezit van voorwerpen; en 4. Het aanzetten tot, het vergemakkelijken of het geven van raad met het oog op het begaan van de eerste drie daden. In alle gevallen gaat het om voorwerpen verworven uit criminele activiteiten en is opzet een strafbaarheidsvereiste. Criminele activiteiten (art.

3.5) zijn ernstige strafbare feiten. Hieronder valt corruptie, fraude, georganiseerde criminaliteit en drugshandel.

De aanwezigheid van opzet kan worden afgeleid uit *objectieve feitelijke omstandigheden* (artikel 1.5). Onder terrorismefinanciering wordt kortgezegd verstaan het *verstrekken of verzamelen van gelden* met de bedoeling om strafbare feiten te begaan zoals vastgelegd *Kaderbesluit Terrorismebestrijding 2002*¹⁵.

Artikel 2 somt op welke instellingen en beroepsgroepen onder de werking van de richtlijn vallen. Naast banken en andere financiële instellingen is de richtlijn van toepassing op makelaars, externe accountants, casino's, notarissen en advocaten. Voor handelaren in goederen geldt een drempel voor contante betalingen vanaf 15.000 euro. Lidstaten kunnen onder voorwaarden besluiten om instellingen en personen vrijstelling te verlenen van de verplichtingen van de richtlijn (artikel 2.2). De inhoudelijke kern van de richtlijn wordt gevormd door de eisen waaraan instellingen en personen dienen te voldoen om misbruik van het financiële stelsel door witwassers te voorkomen. Het betreft voorschriften met betrekking tot: 1. klantonderzoek, 2. meldplicht, 3. documentbeheer en 4. interne controle maatregelen. Een korte omschrijving van de inhoudelijke eisen in de richtlijn is opgenomen in Bijlage 1.

De meest in het oog springende verandering die gepaard ging met de invoering van de derde richtlijn is dat het Europese aml-systeem veranderde van rule- naar risk based. In de oude situatie gebruikten de meldingsplichtige instellingen een vastgestelde lijst met indicatoren om te bepalen of een transactie al dan niet verdacht was. De rule based benadering was niet erg effectief en ging gepaard met grote kosten voor de instellingen. Met de komst van de nieuwe richtlijn werd het de eigen verantwoordelijk om het risico van witwassen in te schatten. Omdat er geen voorgeschreven risico-benadering meer bestaat, is het aan de instellingen zelf om een eigen methodiek te ontwikkelen. Dit betekent dat de instellingen afhankelijk van het ingeschatte niveau (hoog dan wel laag) van het risico hun maatregelen dienen te nemen. Door het verdwijnen van de voorgeschreven regels dienen de instellingen een eigen risicomethodiek te ontwikkelen hetgeen gepaard gaat met forse kosten. Aan de andere kant kwam er meer ruimte voor eigen inschattingen en maatwerk afhankelijk van de sector.

Private stakeholders en compliance

Met de komst van de derde richtlijn en de risicogerichte aanpak verschuift de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het anti-witwasbeleid in belangrijke mate van de publieke sector naar private actoren. De grotere betrokkenheid van private stakeholders is ook van invloed op de publiek-private interactie binnen de AML-keten. De manier waarop de private betrokkenheid wordt ingevuld is van invloed op zowel de effectiviteit en zichtbaarheid van het AML-beleid, als op de mogelijkheid van publieke actoren om verantwoording af te leggen. Een tweede belangrijke factor is de veranderende rol van compliance binnen een risico gedreven aanpak met een prominente rol voor private partijen. Beide aspecten, de inzet van private partijen bij de uitvoering en de veranderende rol van compliance, zijn van invloed op de mate waarin de overheid in control is.

Hierna worden twee verschillende modellen van publiek-private samenwerking kort besproken. Vervolgens wordt aan de hand van het agent-principaal model en de theorieën van Takats

en Pellegrina ingegaan op de gevolgen van overdracht van bevoegdheden voor de effectiviteit van het anti-witwasbeleid. Tenslotte komt de veranderende rol van compliance bij het voorkomen en bestrijden van witwassen aan de orde.

Witwasbestrijding als publiek-private samenwerking

De overdracht van publieke bevoegdheden aan private partijen in het kader van witwasbestrijding betekent dat rollen en verantwoordelijkheden opnieuw gedefinieerd dienen te worden. Overheden kunnen in het kader van de risico gedreven aanpak drie componenten van hun bevoegdheden overdragen aan private partijen; 1. informatieverzameling, 2. doel- en standaardbepaling en 3. gedragsmodificatie en implementatie. De allocatie van verantwoordelijkheden en de invulling van de rolverdeling van de RBA loopt per land uiteen en kan in beginsel kan ook tot rolvervaging leiden (Bergstrom & Svedberg, 2011).

In het Verenigd Koninkrijk is gekozen voor een model waarbij elk van de drie elementen is vormgegeven als een publiek-private samenwerking. Her Majesty's Treasury is verantwoordelijkheid voor het AML-beleid en de regulering. Het Money Laundering Advisory Committee (MLAC) is belast met de coördinatie en de review van effectiviteit het aml-framework. In het MLAC hebben zowel ambtenaren als belangrijke publieke en private stakeholders zitting. De omzetting van de derde richtlijn naar de Britse context werd uitbesteed aan een privaat initiatief, de Joint Money Laundering Steering Group (JMLSG). De Britten kennen dus een verregaande publiek-private samenwerking. Hierbij worden doelen en standaarden geformuleerd door de private sector en vervolgens door de overheid vastgesteld. Tegenover het Britse model staat het Zweedse model dat uitgaat van een meer traditionele rolverdeling. De overheid werkt wel samen met private partijen maar houdt zelf de verantwoordelijkheid voor het bepalen van doelen en standaarden. Het is voor de private Zweedse actoren dan ook minder duidelijk hoe hun nieuwe rol onder het regime van de derde richtlijn dient te worden ingevuld (Bergstrom & Svedberg, 2011).

De mate waarin de publiek-private arbeidsverdeling wijzigt is afhankelijk van de nationale invulling. Hoewel verantwoordelijkheden naar de private sector verschuiven, blijft de overheid aanspreekbaar op de resultaten van het aml-beleid. Dat geldt niet voor de private partijen. Het is derhalve van belang dat er een duidelijke rolverdeling wordt afgesproken en dat de publieke principaal voldoende controlemechanismen inbouwt om grip te kunnen houden op de private agenten. Doelmatigheid mag immers niet ten koste van de democratische legitimatie en publieke verantwoordingsplicht gaan.

Het principaal-agent vraagstuk

De risicogerichte benadering maakt een meer flexibele toepassing van de regels mogelijk. Daar staat tegenover dat de overheid zowel het ontwerp als de implementatie van het raamwerk van anti-witwasbeheersmaatregelen delegeert aan de private sector. De beoordeling van de kwaliteit van dit raamwerk is vervolgens weer uitbesteed aan een derde partij, de toezichthouder. Met de overheid op afstand, komt de vraag aan de orde hoe zeker kan worden gesteld dat de effectiviteitsvoordelen van de risicogerichte benadering veilig kunnen worden gesteld. De instellingen bepalen nu zelf welke maatregelen worden genomen om de witwas risico's te mitigeren.

Er is sprake van een klassiek principaal-agent vraagstuk (Jensen, 1976). In essentie gaat het om het wantrouwen tussen twee partijen, waarbij de een, de agent, van de principaal een opdracht krijgt voor het uitvoeren van een bepaalde taak. De onzekerheid die zich vervolgens van de principaal meester maakt, ligt aan de basis van veel moderne corporate governance vraagstukken. Nadat de opdracht is verstrekt loopt de principaal immers het risico dat de agent zijn eigen belang laat prevaleren boven dat van de principaal. Dit risico wordt moral hazard genoemd. Het wordt mede in hand gewerkt door het feit dat de principaal een informatie achterstand heeft op de agent. Het is voor de eerste partij lastig, zo niet onmogelijk, om volledig zicht te hebben op de acties en de motivering van de agent. Hij staat daarvoor te ver op afstand van de werkprocessen.

Het ingebakken wantrouwen in de relatie tussen principaal en zijn agent leidt vrijwel altijd tot extra kosten (Goergen, 2012). Allereerst maakt de principaal monitoring kosten om het gedrag van de agent in de gaten te houden en zo nodig ingrijpen. Een tweede kosten categorie bestaat uit bonding kosten. Deze worden door de agent gemaakt om aan de principaal te laten zien dat hij wel degelijk in diens belang handelt. Tenslotte ontstaan kosten omdat de agent foutieve beslissingen neemt en daarmee de principaal schade berokkent. Dit zijn de resterende, of residual, kosten (Goergen, 2012). Deze laatste categorie heeft de grootste impact en zijn het gevolg van de ineffectieve beheersing van witwasrisico's door de betrokken instellingen.

De econoom Takats heeft onderzoek gedaan naar de effecten van het agency probleem dat bestaat tussen instellingen en toezichthouders. Hij komt tot de conclusie dat de verkeerde prikkels en hoge boetes in combinatie met een rule based benadering, instellingen stimuleren om de FIUs te overstelpen met zinloze rapportages. Zo'n golf van nutteloze transactiemeldingen wordt door Takats '*crying wolf*' genoemd. Het geeft vals alarm en trekt de aandacht weg van werkelijke risicovolle transacties (Takats, 2007). Het aanleveren van grote aantallen transacties die geen risico vormen met het kennelijke doel om de toezichthouder tevreden te stellen is een klassiek voorbeeld van de bonding costs. De meldplichtige instelling slooft zich uit en maakt nodeloze kosten om de toezichthouder te overtuigen dat hij zijn verplichtingen serieus neemt. Het is het principaal-agent probleem ten voeten uit. Niet het beheersen van de werkelijke witwasrisico's, maar de gepercipieerde reactie van de toezichthouder vormen de belangrijkste drijfveren van het meldingsgedrag.

Pellegrina en Masciandaro analyseren de interactie en relatie tussen instelling en toezichthouder aan de hand van een drielaags (wetgever-toezichthouder en instelling) principaal-agent model. De kern van hun analyse is dat het witwas-risico afneemt in overeenstemming met de effectiviteit van de relatie tussen instelling en toezichthouder. In het bestaande model worden instellingen beloond voor het aanleveren voor vals positieve meldingen en gestraft voor vals negatieve meldingen. Dit stimuleert het op grote schaal aanleveren van zinloze meldingen (Pellegrina dalla & Masciandaro, 2008). Een betere benadering is die waarbij de belangen tussen toezichthouder en instelling meer op een lijn liggen en de werkelijk verdachte transacties uitgefilterd worden. Dit kan worden bewerkstelligd door de instellingen te belonen voor het aanleveren van werkelijk verdachte transacties en juist te straffen voor meldingen die niet gebruikt kunnen worden voor verder onderzoek (Pellegrina dalla & Masciandaro, 2008).

Het beleid zou langs dezelfde lijn instellingen moeten belonen voor het verder verfijnen of actualiseren van hun anti-witwas-systemen. In de wet zou een beoordelingssysteem kunnen worden opgenomen dat rekening houdt met de inspanningen (opleiding, systeemontwikkeling etc.) van individuele instellingen. Door een beloning (verminderd prudentieel toezicht, een belastingvoordeel etc.) in het vooruitzicht te stellen te stellen, stimuleert het systeem het gewenste gedrag en neemt de effectiviteit van het beleid juist toe. De beloningen en sancties dienen evenwichtig te zijn samengesteld en rekening te houden met de maatschappelijke schade die met de verschillende vormen van witwassen wordt aangericht. Risico's en prioriteiten dienen wel op nationaal niveau te worden bepaald.

In het model van Pellegrina en Masciandaro verandert ook de dynamiek en de relatie tussen instelling en toezichthouder. Toezicht volgt en waardeert de inspanningen van de instellingen op het gebied van witwasbestrijding. Toezichthouders moeten de kennis en techniek in huis hebben om op locatie inspecties te kunnen uitvoeren om vast te stellen hoe individuele instellingen hun beheersing hebben ingericht. Omdat een hoog aantal aangeleverde werkelijk verdachte transacties tot een positieve ranking leidt, verschuift de nadruk van het toezicht naar die instellingen die relatief weinig werkelijk positieve meldingen hebben. Het verhoogt ook de verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de onder de richtlijn vallende beroepsgroepen en instellingen.

In een aantal studies wordt aangetoond dat de verwachte effectiviteitstoename is uitgebleven en dat de resultaten van de AML-benadering als laag gekwalificeerd kunnen worden. Pellegrina en Masciandaro betogen dat een toename van het aantal meldingen op zich zelf genomen geen indicatie is voor toegenomen effectiviteit van het aml-regime. Van belang is wat er met de meldingen gebeurt en of de aangeleverde transacties nuttig zijn gebleken voor het starten van nader onderzoek en het ontrafelen van de onderliggende witwaszaken (Pellegrina dalla & Masciandaro, 2008). In de praktijk blijkt dat echter niet het geval te zijn. Uit empirisch onderzoek in Italië en de Verenigde Staten blijkt dat FIU's overstroomd worden met nutteloze meldingen. De impact van AML-beleid op de georganiseerde misdaad lijkt dan ook klein te zijn (Pellegrina dalla & Masciandaro, 2008).

De invloed van compliance

Voor veel instellingen en beroepsgroepen is de bestrijding van witwassen in eerste aanleg een onderdeel van de reguliere compliance functie. Primair gaat het om de naleving van externe wet- en regelgeving. In toenemende mate is men zich bewust van het feit dat compliance ook een belangrijke rol speelt bij het verkleinen van het risico op reputatieschade. De invloed van compliance bij de bestrijding van witwassen is groot. Het toezichthoudende kader is complex en verandert in hoog tempo. Organisaties zien zich genooddaakt om zich aan te passen aan de voortdurend veranderende regelgeving. De afgelopen jaren is het AML-beleid met name beïnvloed door de komst van nieuwe strengere wetgeving. Naast de derde richtlijn vinden instellingen wereldwijd de verstreckende gevolgen van de extraterritoriale werking van Amerikaanse en Britse wetgeving¹⁶. De indruk bestaat dat er binnen de financiële sector sprake is van een zekere mate van compliance moeheid. De overgrote meerderheid heeft geen behoefte aan extra regelgeving. In een aantal gevallen was de impact van compliance eisen dermate groot, dat werd besloten om de belangrijkste systemen niet aan te passen maar in het geheel te vervangen (KPMG, 2014).

In het algemeen is de financiële industrie overtuigd van nut en noodzaak van anti-witwas regelgeving voor het voeren van risicomanagement en het voorkomen van reputatieschade (Deloitte, 2009). Het is niet onwaarschijnlijk dat banken ook zonder de harde hand van de regelgeving bereid zouden zijn om te investeren in compliance. Er is wel behoefte aan meer focus bij het formuleren van eisen. De private sector vindt ook dat toezichthouders en overheidsorganen meer moeten doen aan begeleiding, feedback, advisering en informatiedeling met de private sector. Een punt van zorg is dat Europese toezichthouders meer gericht zijn op het initiële klantonderzoek en minder op het monitoren van transacties. Dit drijft de kosten op en kan ten koste gaan van de financiële inclusie. In sommige gevallen weigeren banken risicovolle klanten aan te nemen omdat de screeningskosten te hoog zijn. In andere gevallen wordt de high risk klant een deel van de compliance kosten als premieopslag in rekening gebracht (KPMG, 2011).

Toezichthouders en wetgevers zouden meer aandacht moeten schenken aan de kwaliteit, het kostenbeslag en de implementatie aspecten bij de ontwikkeling van nieuwe regels. Dit vergroot de effectiviteit. De private sector over de operationele belasting, de toegenomen kosten en de administratieve lasten van compliance. Als gevolg van de toegenomen regeldruk blijven de kosten voor compliance gestaag toenemen. (KPMG, 2011). Deze stijging wordt deels veroorzaakt door de verscherpte transactie monitoring.

De extraterritoriale werking van Amerikaanse wetgeving in samenhang met de zwakte van de onderliggende klantinformatie heeft veel banken genoopt om oude transacties tegen het licht te houden door zgn. look-back onderzoeken uit te voeren. Andere grote kostenposten zijn de rapportageverplichtingen aan toezichthouders en de uitvoering van maatregelen tegen corruptie en omkoping (KPMG, 2011).

Om te kunnen voldoen aan de verscherpte eisen is de afgelopen jaren met name door de banksector fors geïnvesteerd om witwas-risico's aan te pakken. Niet alleen de procedures, maar ook de cultuur en wijze van monitoren en beheersing zijn verbeterd. Het management is nu verplicht om risicovolle zakenrelaties persoonlijk goed te keuren. Ook de dialoog met de toezichthouder is belangrijk om duidelijk te maken wat de risk appetite van de organisatie is en welke maatregelen zijn genomen om risico's te succesvol te kunnen beheersen (KPMG, 2011).

Toezichthouders verwachten meer en meer dat banken en andere instellingen in staat zijn om interne compliance knelpunten te identificeren en vervolgens op te lossen. Om zeker te weten dat controlemaatregelen effectief zijn, moeten ze periodiek getest worden. Zeker een kwart van de Europese banken laat dat achterwege en loopt zo extra risico. Ook in de relatie met de toezichthouder (KPMG, 2011).

De identificatie en voortdurende monitoring van buitenlandse PEPs is verplicht onder zowel de derde richtlijn als de Amerikaanse Patriot Act. Internationale, destabiliserende ontwikkelingen zoals in Oekraïne en Syrië/Irak leggen extra druk op de naleving van de PEP-verplichtingen. Banken maken hiervoor veelal gebruik van commerciële lijsten. Er lijkt echter niet heel veel vooruitgang te zijn geboekt bij het voldoen aan de PEP eisen (KPMG, 2011).

In de strijd tegen terrorismefinanciering en de proliferatie van massavernietigingswapens speelt de naleving van sancties een belangrijke rol. Het screenen van cliënten en transacties tegen lijsten van gesanctioneerde landen (Rusland, Iran, Noord Korea etc.) en individuen is echter nog steeds geen eenvoudige. De belangrijkste knelpunten zijn het natrekken van cliënten en de afhandeling van de meldingen die het systeem oplevert. Sanctie screening gebeurt real time en als het systeem een dubieuze transactie signaleert, wordt die on hold gezet totdat de compliance afdeling de zaak onderzocht heeft. Klant informatie is vaak onvolledig, verouderd, onduidelijk en verspreid opgeslagen in verschillende systemen. Vaak levert een screening vele tientallen hits op, waaronder veel vals positieve meldingen die er uit gefilterd moeten worden. Door de lange arm van de Amerikaanse justitie en de forse boetes die kunnen worden uitgedeeld¹⁷ is sanctie compliance de afgelopen jaren zeer belangrijk geworden voor Europese instellingen (KPMG, 2011).

Om de torenhoge Amerikaanse boetes te vermijden, besteden instellingen veel tijd en geld aan het screenen op sanctielijsten. Door gebrek aan vertrouwen in elkaars informatie wordt in de praktijk dubbel gescreend door zowel de zender als de ontvangende bank. Desondanks voldoet slechts de helft van de Europese banken aan de eis van de zestiende FATF aanbeveling en de US Bank Secrecy Act om wire transfers (directe bankoverboekingen) te stoppen indien zij geen complete informatie over de zender bevatten. Europese Banken stoppen de betaling niet omdat de Europese regelgeving in de derde richtlijn alleen maar verplicht tot het monitoren van de betaling en niet om hem te stoppen. Om dit probleem op te lossen is binnen het internationale bancaire verkeer een nieuw data format¹⁸ vastgesteld waarin zowel de informatie over de zender als de ontvanger is opgenomen. Hoewel dit sanctie screening vergemakkelijkt bestaat er in Europa weinig animo om het te gaan gebruiken (KPMG, 2011).

Ook op het gebied van het voortdurend monitoren van een zakelijke relatie kan nog winst worden geboekt. Transaction monitoring is de grootste kostenpost voor een bank. De systemen zijn duur, weinig gebruikersvriendelijk en stellen nog al eens het geduld van de cliënt op de proef. Een derde van alle banken is niet in staat om de route van een transactie door verschillende landen te volgen. De kosten voor het volgen van transacties is fors mede omdat geen gebruik kan worden gemaakt van de informatie die is verzameld bij het accepteren (onboarden) van de klant. Know Your Customer (KYC) en Ongoing Transaction Monitoring (OGM) blijven voornamelijk nog twee verschillende processen (KPMG, 2011).

Om compliant te kunnen blijven, is het van belang dat instellingen toegang hebben tot een netwerk van aan elkaar gekoppelde registers. Dit maakt het mogelijk om personen en instellingen te kunnen toetsen. Effectief anti-witwas beleid is afhankelijk van de beschikbaarheid en de kwaliteit van de data die instellingen gebruiken. De kwaliteit van de KYC data is zeker voor verbetering vatbaar. Tenslotte wordt gesignaleerd dat de technologische ontwikkelingen impact zullen hebben op de beheersing van witwas- en sanctie-risico's. Meer en meer zullen klanten transacties aangaan via het internet en zullen nieuwe betalingstechnieken (mobiel bankieren, i-commerce, e-banking, debitcards etc.) worden gebruikt. Relaties en transacties zullen in toenemende mate worden gekenmerkt door weinig of geen klantcontact. De nieuwe witwasrisico's die samenhangen met de komst van deze technologieën en de entree van anders soortige partijen (bijvoorbeeld mobiele providers) in de bancaire waardeketen dienen in de regelgeving te worden afgedekt (KPMG, 2011).

De opmaat naar nieuwe Europese wetgeving

Effectiviteit huidige richtlijn

De ingrijpende aanpassingen van de FATF-normen in 2012 (FATF, 2012) maakte een actualisering van de derde anti-witwas-richtlijn noodzakelijk. Voorafgaand aan het ontwerp van een nieuwe richtlijn onderzocht de Europese Commissie de effectiviteit van de derde richtlijn om te zien welke praktische aspecten verbeterd konden worden. Het door Deloitte uitgevoerde effectiviteitsonderzoek identificeert zes categorieën met aandachtspunten (Deloitte, 2011). Voor instellingen en professionals is het belangrijk dat de overheid voldoende ondersteuning en hulp biedt zodat ze kunnen voldoen aan de eisen van de richtlijn. Dit geldt met name voor de toepassing van de risicogerichte aanpak. Ook is er gebrek aan toegankelijke openbare registers met informatie over PEPs en UBOs en ontbreekt het aan voldoende feedback na melding van verdachte transacties.

Andere aandachtspunten zijn de omvang van de compliance kosten en de ambiguïteit van begrippen en definities en de implementatieproblemen voor kleinere instellingen. De definitie van een PEP is te ruim omdat er zowel familieleden als relaties (associates) onder vallen. Het is voor instellingen lastig en kostbaar om vast te stellen welke personen onder de PEP-definitie vallen. De beschikbare informatie in de databanken is niet altijd toereikend. Ook de term senior management, die het aangaan van een relatie met een PEP moeten goedkeuren, is onvoldoende concreet. De 25 procent zeggenschapsdrempel die voor de kwalificatie van UBO wordt door de lidstaten verschillend uitgelegd. Ook ten aanzien van UBO's geldt dat er behoefte is aan verheldering met betrekking tot de identificatie en verificatie (Deloitte, 2011).

Verbetervoorstellen

Deloitte formuleert een aantal verbeterpunten waaronder het hanteren van een heldere definitie van het begrip 'organisatie control'; het formuleren van aparte CDD eisen voor kleine instellingen; betere afstemming tussen de aml- en de databeschermings richtlijnen van de Unie en het van overheidswege ter beschikking stellen van informatie over PEP's. Voorts wordt aanbevolen om de meldplicht voor advocaten te verduidelijken en de rol van de FIUs te versterken (Deloitte, 2011).

Naar aanleiding van de bevindingen en aanbevelingen van Deloitte concludeert de Commissie dat de derde richtlijn goed lijkt te werken. Er geen sprake is van fundamentele tekortkomingen. Wel wordt erkend dat het noodzakelijk is om de effectiviteit van richtlijn te vergroten. Om de toepassing van de richtlijn te verbeteren en te voldoen aan de nieuwe FATF-normen stelt de Commissie dan ook een aantal verbeteringen voor (EC, 2012a). De belangrijkste veranderingen betreffen: de uitbreiding en aanscherping van de RBA; het verruimen van de reikwijdte van de richtlijn; het aanscherpen van de vereisten met betrekking tot CDD, meldplicht en grensoverschrijdend toezicht; verduidelijking van een aantal definities (PEP, control, UBO etc.) en de toepassing van de ontheffing voor juridische professionals om verdachte transacties te melden (EC, 2012a).

Om ervoor te zorgen dat de risicogerichte benadering door de lidstaten gebeurt door een meer eenduidige toepassing, stelt de Commissie dat op drie niveaus (nationaal, per toezichthouder en door de meldplichtige organisaties) analyses van de witwasdreiging worden ge-

maakt. Daarnaast wordt de mogelijkheid open gelaten om ook supranationale risicoanalyses uit te voeren. De scope van de richtlijn wordt uitgebreid met ernstige belastingdelicten, gok-activiteiten en handelaren in edelstenen en edele metalen. De mogelijkheid van lidstaten om sectoren en beroepen vrij te stellen blijft gehandhaafd, voor zover er geen sprake is van waardeoverdracht.

Om meer eenheid in de toepassing van CDD te brengen wordt voorgesteld dat organisaties op basis van FATF-risicofactoren kunnen besluiten om uitgebreid klantonderzoek toe te passen. Voor klanten en producten met laag risico kunnen organisaties besluiten om vereenvoudigd klantonderzoek toe te passen. Het wordt niet meer toegestaan om in die gevallen in het geheel geen klantonderzoek meer te doen. De definitie van en de procedures rond de identificatie en verificatie van PEP's en UBO's worden aangescherpt. De nieuwe normen van de FATF verplichten overheden om informatie publiekelijk beschikbaar te maken. De Commissie concludeert tevens dat de kwaliteit van de statistische informatie over meldingen en het toezicht en de sanctionering bij niet naleving van de meldplicht voor verbetering vatbaar is.

Een majeure verduidelijking betreft de in artikel 23 opgenomen vrijstelling van de meldplicht voor de juridische beroepsgroep wanneer zij de belangen van een cliënt vertegenwoordigen. Binnen de Unie bestaan verschillende opvattingen over de vraag in welke gevallen de meldingsplicht voorrang heeft boven het beroepsgeheim. Het mag geen verbazing wekken dat met name de advocatuur onvermoeibaar pleit voor een zeer ruime uitleg van de vrijstellingsbepaling. Het Europese Hof heeft echter in 2007 al uitgesproken dat de meldplicht alleen van toepassing is in het geval er sprake is van advisering van een cliënt bij het voorbereiden of uitvoeren van bepaalde transacties. Ook is er meldingsplicht indien een advocaat in naam van, of voor rekening van een cliënt optreedt in zo'n transactie. Informatie die verband houdt met een rechtsgeding niet gemeld hoeft te worden¹⁹. De aanscherping van de vrijstelling voor de juridische beroepsgroep zal worden opgenomen in de nieuwe richtlijn.

Stakeholders feedback

De Europese commissie heeft vervolgens de publieke en private stakeholders gevraagd te reageren op de conclusies en de voorgestelde wijzigingen voor een de nieuwe richtlijn. In totaal hebben 77 publieke en private partijen feedback geleverd op de conclusies en voorstellen van de commissie (EBF, 2012; EC, 2012b; Leaseeurope, 2012).

De Europese Banken zijn de belangrijkste private partij voor de detectie van witwas delicten. De banken benadrukken het belang van een goede aansluiting tussen de nieuwe Europese regels en de gewijzigde FATF-standaarden. Een punt van aandacht blijft de samenhang met andere rechtsregels zoals FATCA. Om mogelijk te maken dat de private sector aan de eisen van de richtlijn kan voldoen, dient de overheid zorg te dragen voor voldoende ondersteuning. Dit houdt onder meer in het inrichten van openbare registers met UBO informatie, het verstrekken van PEP lijsten en het opstellen van een lijst met EU-breed erkende identificatie documenten (EBF, 2012).

Een deel van de private sector, waaronder de banken, is geen voorstander van een uitbreiding van de lijst met gronddelicten. Dit leidt tot meer administratieve rompslomp en extra kosten. Als ernstige belastingdelicten onder de richtlijn worden gebracht, dient er een definitie binnen

de Unie te worden gehanteerd. Ook moet er een scherp onderscheid kunnen worden gemaakt tussen ernstige belastingdelicten en niet-strafbare activiteiten als belastingontwijking en belastingvermijding. De voorgestelde verlaging van de drempels voor gelegenheidstransacties en elektronisch geld overboeken wordt uit kostenoverwegingen afgewezen.

De verplichte toepassing van de risicogerichte benadering door toezichthouders en nationale overheden wordt positief gewaardeerd. Er is geen behoefte aan supranationale risicoanalyses. Wel is het noodzakelijk dat bij de toepassing van de risicogerichte rekening wordt gehouden met sectorale verschillen en de omvang een instelling. Advies over de toepassing van de risicogerichte benadering wordt verwelkomd, maar mag niet leiden tot de formulering van harde risico indicatoren. Dit zijn parameters die kunnen leiden tot automatische aanname van witwassen of terrorisme financiering. De innovatie van diensten en technologieën verloopt snel in bepaalde sectoren en verdraagt zich slecht met een rigide benadering op basis van harde risk factoren. Risicogericht cliëntonderzoek is per definitie flexibel en vraagt om een gedifferentieerde aanpak afhankelijk van de situatie. Dit betekent dat non-face-to-face situaties en langdurige klantrelaties niet automatisch gekwalificeerd moeten worden als hoog risico met uitgebreid klantonderzoek. Dit dient van geval tot geval beoordeeld worden. Een praktische handreiking voor de toepassing van vereenvoudigd klantonderzoek wordt ook nuttig bevonden (EBF, 2012).

De PEP-voorschriften worden als kostbaar en omslachtig beoordeeld. De banken bepleiten om PEP's uit andere EU-landen net zo te behandelen als nationale PEP's met als argument dat de Unie als een enkele jurisdictie dient te worden beschouwd. De voorgestane uitbreiding van de PEP-definitie met nationale PEP's wordt afgewezen. In de meeste gevallen is geen sprake is van een verhoogd risico en het kostenbeslag van zo'n uitbreiding is fors (EBF, 2012). De bestaande identificatie van PEP's kost al veel tijd en geld. Banken en andere instellingen maken hiervoor gebruik van commerciële lijsten (EC, 2012b) van wisselende kwaliteit. Het zou beter zijn als de overheid zorg zou dragen voor het opstellen van actuele en geautoriseerde lijsten met PEP's. Een nadeel van deze oplossing is dat een centrale database met PEP-informatie voor kleine landen een kostbare zaak is. Een ander knelpunt is de vage definitie van de personen, met name van familieleden en zakelijke relaties, die onder de reikwijdte van de PEP-verplichting vallen. De regeling dient hiervoor heldere toepasbare criteria te bevatten. De toestemming voor het aangaan van een relatie met een PEP dient te worden gegeven door een lid van het senior management met voldoende aml kennis (EBF, 2012).

Een problematisch onderdeel van de derde richtlijn is de identificatie en verificatie van UBO's. Het is bijzonder moeilijk om vast te stellen wie de uiteindelijke belanghebbende is binnen een complexe juridische constructie, die uit meerdere lagen is opgebouwd. Vooral als de persoon in kwestie geen directe aandelen houdt in de betreffende rechtspersoon (EBF, 2012; EC, 2012b). Ook voor UBO's is het noodzakelijk om de bestaande vage omschrijvingen van control en indirect bezit worden vervangen door een praktische en geharmoniseerde begrip. De Europese banken hebben daartoe een passend tekstvoorstel opgenomen²⁰. Voorgesteld wordt om aan te nemen dat er sprake is van control in de zin van de richtlijn als er sprake is van een bezit van meer dan 50% van de aandelen in de holding die op zijn beurt tenminste 25% van de aandelen in de klant houdt (EBF, 2012).

Om te kunnen voldoen aan de verplichtingen rond de identificatie van UBO's is een werkbare definitie niet voldoende. Bedrijven dienen gebruik te kunnen maken van transparante, actuele en binnen de Unie geharmoniseerde, openbare aandelenregisters. Niet-beursgenoteerde ondernemingen moeten verplicht worden opgenomen om relevante informatie over eigendom en control te leveren aan daartoe speciaal ingesteld (nationaal of Eu-breed) register (EBF, 2012). Een alternatieve oplossing voor het informatievraagstuk rond UBO's is dat bij registratie van een rechtspersoon voortaan wordt aangegeven wie de UBO is. Een ander knelpunt in de huidige regelgeving zijn de verschillende nationale opvattingen over persoonlijke gegevensbescherming. Dit belemmert de overdracht van informatie tussen onderdelen binnen een concern en werkt onnodig kostenverhogend.

Voor instellingen is het van groot belang dat de FIU's tijdig feedback verstrekken aan de MPE'n. De huidige verplichting om terug te koppelen aan de meldende instelling is te vrijblijvend. Daarnaast dient er effectieve statistische informatie (individueel en generiek) te worden verstrekt zodat inzicht wordt geboden in de trendmatige ontwikkelingen rond witwassen en terrorismefinanciering (EBF, 2012). Het gebruik van een equivalentielijst met derde landen met een kwalitatief acceptabel AML-CTF kader dient dwingend te worden opgelegd in de nieuwe richtlijn. Het is een belangrijk instrument om de compliance kosten te reduceren. Ook de mogelijkheid om landen op een zwarte lijst te plaatsen zou moeten blijven bestaan.

Voor wat betreft de grensoverschrijdende transacties is het nuttig om helderheid te verschaffen door welk land het toezicht wordt uitgeoefend en op welke wijze toezichthouders van de betrokken landen met elkaar samenwerken en afstemmen (EC, 2012b). De banken zijn pertinent tegen het opnemen van de verplichting zoals verwoord in aanbeveling VII van de FATF met betrekking tot directe overboekingen (wire transfers). De kosten van een dergelijke maatregel zijn hoog en de voordelen zijn onduidelijk (EBF, 2012).

In de reactie van de juridische beroepsgroep klinkt de bezorgdheid door over de voorgenomen inperking van de geheimhoudingsplicht. De Europese advocatuur pleit eerder voor een verruiming van de meldingsvrijstelling tot alle *advisory opinions*. De door Deloitte geconstateerde lage meldfrequentie bij advocaten wordt door de beroepsgroep verklaard met een beroep op de gehanteerde ethische standaarden en de aard van de betreffende transacties (EC, 2012b).

Ontwerp 4e anti-witwas richtlijn

In de toelichting op het voorstel schetst de commissie nog eens kort de noodzaak en achtergrond van de nieuwe richtlijn. Witwassers en terroristen maken gebruik van nieuwe technologieën en zijn voortdurend op zoek naar gaten in anti-witwas systeem. Dit maakt het noodzakelijk om met enige regelmaat het juridisch kader tegen het licht te houden om te zien of het nog voldoet aan de eisen. Daarnaast is het van belang dat de Europese regels gelijke tred blijven houden met de internationale normen (EC, 2013a). In de aanloop naar een nieuwe richtlijn heeft de Europese Commissie de werking en de effectiviteit van het bestaande regelgevende kader laten doorlichten. Naast de al eerder genoemde effectenrapportage van Deloitte (Deloitte, 2011) en de peiling onder de stakeholders (EC, 2012b) heeft de commissie onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke impact van witwassen en terrorismefinanciering op de Europese Economie en de effectiviteit van de bestaande Europese regelgeving om dit te voorkomen en te bestrijden (EC, 2013a).

De impactanalyse identificeert drie knelpunten die de doeltreffendheid van het huidige kader negatief beïnvloeden: 1. De bestaande regels zijn niet (meer) consistent met de FATF normen; 2. De huidige regels worden door de lidstaten op verschillende manieren toegepast, hetgeen tot rechtsonzekerheid leidt en 3. De bestaande regelgeving bevat lacunes en tekortkomingen. Om deze tekortkomingen op te lossen, dient de nieuwe regelgeving zeker te stellen dat er geen licht meer zit tussen de EU-benadering en de FATF aanbevelingen en dat het Europese kader op een consistente manier door de lidstaten wordt toegepast. Voorts dienen de regels meer risicogericht te zijn zodat flexibel kan worden ingespeeld op nieuwe anti-witwas dreigingen (EC, 2013a).

Voorgestelde wijzigingen

In het verlengde van de uitkomsten van de impact analyse heeft de commissie ervoor gekozen om een vierslag te maken: 1. het toepassingsgebied van de richtlijn wordt verruimd; 2. begrippen en eisen worden verduidelijkt of aangescherpt; 3. de risico gerichte benadering krijgt een prominente plek in de nieuwe richtlijn en 4. Introductie van een aantal nieuwe elementen en eisen (EC, 2013b). De belangrijkste voorgestelde wijzigingen per categorie zijn opgenomen als Bijlage 2.

Reactie Europees Parlement en Raad van Ministers

Op 11 maart 2014 heeft het Europees Parlement (EP) ingestemd met het door de Commissie ingediende voorstel voor de vierde richtlijn (EP, 2014b). Een voorstel om agressieve belastingvermijding- en ontduiking onder de werking van de richtlijn te brengen kreeg geen meerderheid. Wel werd een amendement op het voorstel aangenomen waarin wordt gevraagd om de instelling van centrale publieke registers met informatie over uiteindelijk begunstigen van Europese entiteiten met inbegrip van trusts. Een aantal West-Europese landen, waaronder Nederland, Duitsland en Engeland is vooralsnog tegen dit voorstel. Een ander amendement voorziet in het opstellen van nationale lijsten met PEP's. Verder stelt het EP voor dat er tweemaal per jaar een risico assessment van de witwasdreiging in Europa wordt uitgevoerd (ENFR, 2013; EP, 2014c). De Europese Raad heeft voorgesteld lidstaten het recht te geven om bepaalde gokdiensten met lage witwas risico's vrij te stellen van de eisen van de richtlijn. De Commissie wijst het maken van uitzonderingen echter van de hand (Euromat, 2014). De amendementen op het voorstel zullen in de zgn. trilaterale gesprekken tussen Raad, Parlement en Commissie in oktober van 2014 worden besproken. Naar verwachting zal de richtlijn in 2015 van kracht worden.

Beleideffecten en risicogerichtheid

Uit de toelichting op het voorstel blijkt dat de commissie van mening is dat de voorgestelde wijzigingen een meer flexibele en risicogerichte aanpak mogelijk maken. Tegelijkertijd wordt zeker gesteld dat het beleid op EU-niveau meer samenhang en coördinatie zal vertonen. Daarnaast wordt het voor kleine en middelgrote ondernemingen mogelijk om preventieve maatregelen te treffen die meer in overeenstemming zijn met hun omvang. Voor wat betreft het kostenbeslag voor de MPE'n merkt de Commissie op dat de voordelen van een effectieve bestrijding van witwassen altijd zullen opwegen tegen de kosten die hiervoor gemaakt dienen te worden (EC, 2013b).

De voorgestelde wijzigingen zullen er ook toe leiden dat het Europese beleid meer in lijn zal zijn met de gewijzigde FATF aanbevelingen. Op een aantal punten gaat de nieuwe richtlijn

zelfs verder dan het FATF-kader. Dit geldt voor de uitbreiding van de scope tot de goksector, de verlaging van de meldingsdrempel voor handelaren in goederen, het beschikbaar stellen van informatie over uiteindelijk begunstigde en de invoering van een uniform sanctiestelsel. Ook ligt het in de lijn der verwachtingen dat de nieuwe aangescherpte regels zullen leiden tot een meer consistente toepassing van de anti-witwas wetgeving door de lidstaten.

De verwachtingen zijn dus hooggespannen, maar het is de vraag of de nieuwe richtlijn substantieel zal bijdragen aan een effectiever en doelmatiger anti-witwasbeleid. Ook is van belang om te zien in welke mate rekening is gehouden met de feedback en de ervaring van de private stakeholders. De meest in het oog springende wijziging is de nadruk die wordt gelegd op het hanteren van een risicogerichte benadering. Een flexibele risicogerichte benadering kan een belangrijke rol spelen in het vergroten van zowel de effectiviteit als de doelmatigheid en het kostenniveau van het anti-witwas beleid. In beginsel maakt de nieuwe richtlijn het mogelijk dat MPE'n hun maatregelen afstemmen op de aard en omvang van het witwasrisico dat is verbonden aan een bepaalde klant of dienst. Een sterk punt is dat in de nieuwe richtlijn is gekozen voor een samenhangende en consistente benadering van risicobeheersing door voor te schrijven dat zowel de nationale overheden, als de toezichthouders en de MPE'n risico analyses dienen uit te voeren en vervolgens maatregelen te formuleren.

Het is onduidelijk in hoeverre het zal worden toegestaan dat instellingen eigen keuzes zullen maken in overeenstemming met sectorspecifieke factoren en bedrijfsomvang. In beginsel is het mogelijk dat overheden (kleinere) instellingen vrijstelling verlenen van de richtlijn. Deze ontheffing (art. 2) is echter met zoveel beperkingen omgeven dat het twijfelachtig is of de regeling praktisch toepasbaar is. De richtlijn schrijft het gebruik voor van een uitgebreide, doch niet uitputtende, lijst met risicofactoren voor die gehanteerd moeten worden in het kader van vereenvoudigd en uitgebreid klantonderzoek. De ruimte voor risicobeleid op maat kan nog verder worden beperkt door de nog te ontwikkelen richtsnoeren en technische specificaties voor de toepassing van EDD en SDD binnen de financiële sector. De Europese toezichthouders zullen daartoe voorstellen voorbereiden binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn.

Risico is per definitie variabel en afhankelijk van de samenloop van verschillende factoren. Het voorschrijven van een lijst met harde indicatoren bevordert een statische, bureaucratische en kostenverhogende benadering van risico. Het werkt een 'tick-the-box' mentaliteit in de hand. In beginsel is het mogelijk om in bepaalde gevallen vereenvoudigd klantonderzoek toe te staan. Maar slechts onder zeer strikte voorwaarden. Het is zeer de vraag of instellingen het zullen aandurven om SDD uit te voeren of zekerheidshalve zullen kiezen voor het gebruikelijke klantonderzoek. De richtlijn houdt ook onvoldoende rekening met het digitale tijdperk en de ontwikkeling van nieuwe betaalmethoden omdat situaties zonder face-to-face klant contact automatisch als risicovol worden geclassificeerd.

Uitvoeringsaspecten

Uit de feedbackrapportage blijkt duidelijk dat de private stakeholders behoefte hebben aan meer ondersteuning, verduidelijking en instrumentering om aan de eisen van de wetgeving te kunnen voldoen (EC, 2012b). De nieuwe richtlijn komt hen hier deels in tegemoet. De definitie van PEPs aangescherpt en er is toegelicht wie tot familieleden en zakenrelaties moeten wor-

den gerekend. Ook is helderheid geschapen over de vraag welk toezichtregime van toepassing is bij grensoverschrijdende transacties.

De suggestie om openbare registers met UBO- en aandeelhoudersgegevens in te richten, is niet door de Commissie overgenomen. Inmiddels heeft het Europees Parlement bij de behandeling van het wetsvoorstel een amendement ingediend om de inrichting van centrale publieke registers alsnog in de richtlijn op te nemen (EP, 2014b). Ook de voorstellen voor door de overheid geautoriseerde Pep-lijsten en een Europese lijst met geautoriseerde identificatie documenten ter facilitering van grensoverschrijdende transacties zijn niet overgenomen. Eind 2014 was nog niet duidelijk of de richtlijn een nationale registerplicht voor UBO's en PEP's zou voorschrijven. De wens van de banken om in de richtlijn een pragmatische juridische definitie van 'control' (EBF, 2012) op te nemen, is niet gehonoreerd door de Commissie.

Als gevolg van de globalisering maken instellingen in toenemende mate gebruik maken van derde partijen in het verificatieproces (KPMG, 2014). Inzet van derden werkt kostenbesparend en verhoogt de doelmatigheid van de screeningsprocessen. Tegen de zin van de financiële instellingen heeft de Commissie toch besloten om de 'witte lijst' met equivalente derde landen te schrappen. Wel blijft het onder voorwaarden (art. 24-26) toegestaan om te steunen op klantonderzoek uitgevoerd door derden. De ontvangende partij blijft echter verantwoordelijk voor het naleven van de richtlijn. De vraag is dus gerechtvaardigd in hoeverre dit compensatie biedt voor het wegvallen van de doelmatigheidseffecten die het gebruik van de equivalentielijst opleverde.

Voor instellingen is het van belang dat zij tijdig, algemene en individuele feedback ontvangen over aangeleverde meldingen. In de nieuwe richtlijn zijn FIU's verplicht om voor zover mogelijk feedback te leveren over het nut en de follow up van gedane meldingen. Ook worden overheden verplicht om passende informatie over actuele witwas risicotrends aan MPE'n te verschaffen. De richtlijn bevat geen concrete aanpak voor de beperkingen die zijn verbonden aan de uitwisseling van persoonsgegevens tussen landen binnen de Unie. Deze beperkingen zijn een uitvloeisel van de verschillende regelgevingsregimes met betrekking tot gegevensbescherming. Wel is vastgelegd dat het verzamelen, bewaren en het gebruik van gegevens in het kader van klantonderzoek dient te geschieden in overeenstemming met de Richtlijn 95/46/EG over de bescherming van persoonsgegevens.

Effectiviteit, kosten en doelmatigheid

Het zal nog moeten blijken of de aangekondigde veranderingen per saldo zullen leiden tot een effectievere en meer doelmatige aanpak van het anti-witwas beleid. De private sector is inmiddels doordrongen van de noodzaak van de bestrijding van witwassen en heeft het hoog op de agenda gezet. Toezichthouders stellen steeds meer eisen en de sancties bij niet-naleving en de bijkomende reputatieschade kunnen fors zijn. De belangrijke knelpunten blijven: het naleven van sanctieregels, de identificatie van complexe eigendomsstructuren (UBO's), de kwaliteit van klantinformatie en het volgen van grensoverschrijdende betalingen. Ook het screenen van PEP's blijft lastig en neemt in belang toe als gevolg van de toenemende instabiliteit in bepaalde delen van de wereld (Midden-Oosten, Oekraïne).

De kosten voor anti-witwas compliance, vooral voor transactiemonitoring en review van klantinformatie, blijven voorlopig stijgen. Het belangrijkste zorgpunt voor bedrijven is om gelijke

tred te kunnen houden met de snelheid waarmee de wetgeving wijzigt. Er is ook steeds meer behoefte aan ondersteuning en guidance om aan de eisen te kunnen voldoen (KPMG, 2014).

Het geheel overziend lijkt met de nieuwe richtlijn toch vooral gekozen te zijn voor een meer compliance gerichte aanpak. Met nadruk op het stroomlijnen van de regelgeving en minder aandacht voor het faciliteren van de uitvoering. Drempels zijn naar beneden bijgesteld en de scope van de richtlijn is uitgebreid. Praktische en kostbare uitvoeringsproblemen voor de private sector zoals de identificatie van UBO's en PEP's lijken vooralsnog niet te worden opgelost door het gebrek aan publieke informatie en pragmatische definities wat precies onder PEP's of control dient te worden verstaan. Door de uitbreiding van de scope van de richtlijn en het verbod op het gebruik van de derde landen equivalentie zullen de uitvoeringskosten ongetwijfeld toenemen. Hoewel de exacte uitwerking pas na invoering zal blijken, lijkt het erop dat er met de vierde richtlijn niet echt een stap vooruit wordt gemaakt. De voordelen van de brede risicogerichte benadering wordt voor een belangrijk deel geneutraliseerd door het aantrekken van de compliance teugels, het verlagen van meldingsdrempels en het schrappen van de witte lijst. Oude wijn in nieuwe zakken, kortom.

De inperking van de vrijheid van de lidstaten bij de implementatie van de Europese regels zal de verschillen binnen Europa verkleinen. Het effect op het daadwerkelijke terugdringen van witwaspraktijken zal echter met name afhangen van de wijze waarop de risicogerichte benadering op nationaal niveau, passend bij het nationale risicoprofiel, wordt ingevuld. In beginsel kan ook een belangrijke rol zijn weggelegd voor de nationale risico coördinator. Mogelijk leidt de scherpere afbakening van de meldingsplicht voor de juridische beroepen tot een toename van het aantal meldingen van bijvoorbeeld advocaten.

Ook de nieuwe richtlijn stelt eisen aan de kwaliteit van de statistische gegevens die door lidstaten verzameld moeten worden om de effectiviteit van hun anti-witwas beleid te kunnen onderbouwen (art. 41). Ook stelt de richtlijn eisen aan de effectiviteit van de wijze waarop de bestrijding van witwassen en terrorisme financiering op nationaal niveau is georganiseerd (art 46). In hoeverre deze bepalingen daadwerkelijk zullen bijdragen aan een effectievere en meer doelmatige organisatie en beleidsuitvoering is echter de vraag. Eveneens is niet duidelijk in hoeverre de nieuwe richtlijn van invloed zal zijn op de bescherming van persoonsgegevens. Ook het effect van strengere regelgeving op het vraagstuk van financiële inclusie is niet helder. Tenslotte ligt het risico op de loer dat strengere preventieve regelgeving criminelen zal motiveren om uit te wijken naar andere, meer complexe, vormen van witwassen zoals Trade Base Money Laundering (TBML).

De gevolgen van de voorgestane wijzigingen zijn door de Commissie nader geanalyseerd. De conclusie luidt dat zowel de kosteneffecten als de beleidseffecten niet op betrouwbare wijze zijn in te schatten. Voor wat betreft de kosten en de administratieve belasting ontbreekt het aan zowel een passende methodologie als inzicht in de omvang en de ontwikkeling op de middellange termijn. Ook is onduidelijk in welke mate de voorgestelde maatregelen ten koste gaan van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer²¹ (EC, 2013a). Voor wat betreft het overall effect van de wijzigingen concludeert de Commissie dat de maatregelen passend zijn ten opzichte van de gestelde doelen, maar dat het niet mogelijk is om het overall beleidseffect te kwantificeren (EC, 2013a).

DEEL III: NEDERLAND: MELDEN EN AFPAKKEN

 In het voorgaande deel zijn de belangrijkste elementen en aspecten van het Europese anti-witwaskader behandeld. In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd op welke wijze Nederland de Europese regelgeving heeft ingevuld en in hoeverre de gemaakte keuzes van invloed zijn op de doelmatigheid en de effectiviteit van de witwasbestrijding. Daarnaast wordt vooruitgekeken naar de impact van de nieuwe vierde Europese richtlijn op de Nederlandse aanpak. Deel III sluit af met de contouren van een geïntegreerde aanpak voor zowel de verwerking van de nieuwe Europese beleidseisen als het vergroten van de doelmatigheid en effectiviteit van de huidige Nederlandse aanpak.

De korpschef van de Nationale Politie vergeleek in 2014 de georganiseerde misdaad op trefende wijze met maatschappelijke betonrot. Betonrot die wordt gevoed door de mogelijkheden die bestaan om crimineel geld wit te wassen (AD, 2014). Witwassen is een klassiek fenomeen, maar het heeft tot het eind van de jaren '80 geduurd voordat de internationale gemeenschap zich bewust werd van de gevaren van witwassen zowel als motor achter uiteenlopende vormen van criminaliteit zoals drugs- en mensensmokkel, corruptie en fraude, als van de negatieve effecten op nationale economieën.

De strijd tegen het witwassen wordt in Nederland op vele fronten en met vele middelen gevoerd. De overheid heeft de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in de aanpak van witwassen. Het is echter niet duidelijk of de voornamelijk op compliance gebaseerde Nederlandse anti-witwas aanpak effectief is. In essentie gaat het om de vraag of de overheid erin slaagt de werkelijk kritische witwasrisico's gestructureerd en doelmatig te identificeren en te beheersen. Anders geformuleerd, passen het beleid en de gekozen beheersinstrumenten bij de witwasrisico's waaraan Nederland blootstaat en zijn de daarmee gemoeide kosten aanvaardbaar? De voorkant van het Nederlandse anti-witwas beleid, de meldplicht van ongebruikelijke transacties levert voornamelijk ongebruikelijke money transfers met kleine bedragen op. High impact en innovatieve witwas technieken (trade based money laundering, misbruik van rechtspersonen, de inzet van faciliteerders etc.) slippen klaarblijkelijk makkelijker door de mazen van het net. Het is daarom zeer wel denkbaar dat de huidige aanpak alleen de top van een reusachtige ijsberg in beeld brengt. Er bestaat ook weinig inzicht in de relatieve effectiviteit en de kosten-baten aspecten van de verschillende (toezicht-melden-opsporen/vervolgen) deelprocessen waarbinnen het anti-witwas beleid wordt uitgevoerd. Er is bijvoorbeeld geen informatie beschikbaar over de effectiviteitsverschillen van melden versus opsporen.

Tegen de achtergrond van de invoering van een nieuwe Europese anti-witwas richtlijn in 2015, die een risicogerichte aanpak als uitgangspunt voorschrijft, is het zinvol om nader in te

gaan op de effectiviteit van de Nederlandse aanpak. Effectiviteit wordt in dit verband breed gedefinieerd en omvat zowel de beoogde economische, de juridische als de beleidsmatige aspecten. Voor de uitvoering van dit onderzoek is gebruik gemaakt van recent onderzoeksmateriaal, publicaties, beschikbare rapportages van ketenorganisaties, alsmede van ambtelijke en parlementaire documentatie.

De beschrijving van de vierde Europese richtlijn en de mogelijke effecten daarvan, is gebaseerd op de informatie en stand van zaken zoals bekend in het eerste kwartaal van 2015. Daarnaast zijn met een aantal organisaties oriënterende gesprekken gevoerd.

Voorafgaand aan de ontwikkeling van een nationale risicogerichte aanpak, zoals voorzien in de vierde richtlijn, is het noodzakelijk om een nulmeting uit te voeren van de effectiviteit van de bestaande Nederlandse aanpak. Als voorbeeld van een analyse instrument dat zich goed leent voor een dergelijke analyse wordt een tweetal modellen geïntroduceerd. Het eerste model is *money laundering control framework* (MLCF) dat de hoofdlijnen van een ideaaltypische beheersingsstructuur omvat. Het tweede model is het *aml-response procesmodel* (ARP) waarmee de werking van de verschillende beheersprocessen kan worden geanalyseerd. Beide modellen worden later in dit artikel nader toegelicht.

De vervolgstap na het uitvoeren van de nulmeting is het ontwikkelen van een praktische nationale anti-witwasrisico benadering. Om zeker te stellen dat alle belangrijke elementen in samenhang worden meegenomen, wordt ook hiervoor gebruik gemaakt van een modelmatige benadering. Als referentiemodel voor een nationale risicogerichte benadering wordt een *nationaal anti-witwas risico framework* (NAR) geïntroduceerd. Een essentieel onderdeel van het NAR-framework is het proces waarin de analyse van de nationale witwas risico's plaatsvindt. De stapsgewijze benadering waarbij risico's worden gewogen en geanalyseerd wordt uitgewerkt aan de hand van een specifiek risicomanagementprocesmodel dat is gebaseerd op de vlinderdas benadering²². Hoewel wordt onderkend dat witwassen en terrorismefinanciering veel met elkaar delen, wordt in dit artikel specifiek ingegaan op de beheersingsaspecten van de witwasbestrijding. De risicobenadering kan echter grosso modo ook worden toegepast op de aanpak van terrorismefinanciering.

Kwetsbaarheid

Nederland is een handelsland met een open economie, goede infrastructuur en een goed ontwikkelde financiële dienstverleningssector. Dit maakt ons land zeer kwetsbaar voor de instroom van buitenlands crimineel geld en een potentiële hot spot voor witwaspraktijken. De nationale criminele inkomsten worden voornamelijk gegenereerd door fraude en drugshandel en bedragen op jaarbasis bijna 11 mld. euro (FATF, 2011b). De instroom van buitenlands crimineel geld is waarschijnlijk vele malen hoger (Unger et al., 2014e). In het ECOLEF onderzoek bezet Nederland een plek in de Europese top vijf, met een geschat witwasrisico van 94 mld. euro²³. Dat is voor Luxemburg, maar achter Engeland, Duitsland en Frankrijk. Uitgedrukt als percentage van het BNP bedraagt het risico ongeveer 14%. In het Europees klassement komt dat overeen met een zestiende plaats van de 27 landen. (Unger et al., 2014e).

De vertaalslag van witwasrisico naar feitelijk witwassen is ook voor Nederland moeilijk te kwantificeren. De ramingen lopen uiteen afhankelijk van de gehanteerde benadering en aan-

names. In de meeste gevallen ontbreekt een harde, feitelijke onderbouwing. In het algemeen wordt voor de omvang van het witwasvolume een getal van rond de 18 mld. euro gehanteerd. Dit bedrag is de uitkomst van een doorrekening door professor Unger op basis van het gravity model van Walker in 2006 (Walker, 1998). Dit bedrag wordt voor het grootste deel (ca. 14 mld. euro) toegerekend aan buitenlandse geldstromen die in Nederland blijven hangen. Rond de 4 mld. euro is van Nederlandse bodem. Ongeveer 70 procent is de opbrengst van verschillende vormen van fraude. Circa 30 procent van het binnenlandse witwasvolume wordt aan-geleverd door andere vormen van criminaliteit, zoals diefstal, drugs, gokken etc.

De KLPD heeft in de Criminaliteit Beleidsanalyse de berekeningsgrondslagen van Unger ter discussie gesteld en vervolgens geactualiseerd op basis van de cijfers van het jaar 2011. De doorrekening van het KLPD komt uit op een bedrag van 16.2 mrd. euro²⁴. (FATF, 2014; KLPD, 2013b; Unger, 2006b).

Gelet op de onderliggende onzekerheden waarmee gerekend wordt en de beperkte kwaliteit van de datasets kan aan deze getallen niet meer waarde worden toegekend dan van zeer grove, indicatieve schattingen. Het UNODC hanteert als maatstaf dat wereldwijd 2.7 procent van het bruto binnenlands product (BNP) wordt witgewassen (UNODC, 2012). Voor Nederland zou dat op basis van het BNP van 2013 (609 mld. euro) uitkomen op ca. 16 mld. Euro. Voor wat het waard is, lijkt dit bedrag goed te passen binnen de bandbreedte van de door Unger en het KLPD berekende volumes.

Grondslagen van het Nederlandse beleid

Net als elders in Europa wordt het Nederlandse beleid grotendeels bepaald door de derde anti-witwasrichtlijn. Het Europese kader is door Nederland omgezet in de Wet financieel toezicht en financiering Terrorisme ((Wwft) en voldoet aan alle belangrijke aanbevelingen van de FATF (Staatscourant, 2008). De strafbaarstelling van witwassen is in overeenstemming met de conventies van Palermo en Wenen. Kortom, ons land voldoet aan vrijwel alle vereisten van de internationale gemeenschap. De Nederlandse benadering wordt door de FATF gekarakteriseerd als in hoofdzaak risicogericht, aangevuld met een principle based benadering (FATF, 2011b). Dit betekent dat instellingen in de praktijk een relatief grote vrijheid hebben om invulling te geven aan de wettelijke eisen. Afhankelijk van de beschikbare kennis en kunde kan een organisatie op eigen wijze invulling geven aan de uitvoering van het verplichte klant- en transactieonderzoek.

Voor 2001 werd witwassen beschouwd als een vorm van heling. Vanaf dat jaar is het een zelfstandig delict dat in drie vormen, - opzet, -schuld en gewoonte witwassen - strafbaar is gesteld²⁵. Witwassen is in Nederland conform de eisen van de conventies van Wenen en Palermo strafbaar voor alle gronddelicten. Ook het ontnemen en confisqueren van criminele opbrengsten is wettelijk afdoend geregeld. Aanvankelijk stuitte het Openbaar Ministerie op het probleem dat in strafzaken aangetoond moest worden dat de verdachte wetenschap had van de criminele herkomst van het geld. In een aantal gevallen kwam het tot vrijspraak omdat niet kon worden aangetoond dat de gelden, naar de letter van de wet, afkomstig waren van enig misdrijf.

In 2004 bepaalde de Hoge Raad dat niet hoeft te worden bewezen van welke concreet misdrijf het geld afkomstig is²⁶. Na dit arrest kan witwassen worden aangetoond door gebruik te

maken van zgn. objectieve omstandigheden. Dit zijn ervaringsfeiten, objectieve kenmerken van geldhandelingen en begeleidende waarneembare verschijnselen, die kunnen duiden op witwassen (Verrest, 2006). Politie en Openbaar Ministerie maken thans gebruik van een lijst met 23 witwas typologieën (PG's, 2014). Ook in het geval er sprake lijkt te zijn van een gedraging die gewoonlijk op witwassen duidt, kan het openbaar ministerie niet zonder meer voorbij gaan aan concrete en verifieerbare verklaringen van een verdachte die niet direct volslagen onwaarschijnlijk zijn²⁷.

Nederland en Luxemburg zijn de enige landen in de Europese Unie die 'self-laundering' strafbaar hebben gesteld. Dit betekent dat een inbreker die op heterdaad wordt betrapt met de buit zich automatisch schuldig maakt aan witwassen. Inmiddels heeft de Hoge Raad in een aantal arresten de reikwijdte van het strafrechtelijke begrip witwassen ingeperkt. Artikel 420 bis-quater Sr. bepaalt kort gezegd dat witwassen bestaat uit het versluieren van de herkomst van crimineel geld *verkregen uit enig misdrijf*. De ruime delictsformulering brengt het risico van dubbel strafbaarheid van het gronddelict met zich mee. In gewoon Nederlands betekent dit dat de boef in kwestie voor het zelfde feit tweemaal zou kunnen worden gestraft. Om dit te voorkomen heeft de Hoge Raad een aantal kwalificatie-uitsluitingsgronden ontwikkeld. Het komt er op neer dat er geen sprake kan zijn van witwassen als het voorhanden hebben van het goed *automatisch* voortvloeit uit het begaan van het gronddelict (Borgers, 2013). Met deze arresten lijkt de Hoge Raad enige afstand te hebben genomen van de strafbaarheid van self-laundering.

Melden, Detecteren, Opsporen en Vervolgen

Vrijwel alle lidstaten van de Europese landen verplichten instellingen die onder de nationale anti-witwaswetgeving vallen om verdachte transacties te melden bij de autoriteiten. Dat betekent dat transacties waarvan het strafrechtelijke vermoeden bestaat dat er sprake is van witwassen aangemeld dienen te worden bij de nationale FIU. Daarentegen geldt in Nederland al sedert 1994 een meldplicht voor ongebruikelijke transacties (OT's). Samen met Slowakije en Letland vormt het Nederlandse meldsysteem de uitzondering op de Europese regel (Unger et al., 2014f). In de praktijk betekent dit dat het vermoeden bestaat dat een (voorgenomen) transactie verband houdt met witwassen.

Ongebruikelijke transacties moeten worden aangemeld aan bij de Financial Intelligence Unit-Nederland (FIU-Nederland). FIU-Nederland is een zelfstandige organisatie die beheersmatig en organisatorisch is ingebed binnen de organisatie van de Nationale Politie. De Minister van Justitie en Veiligheid is beleidsmatige verantwoordelijkheid voor FIU-Nederland. De missie van FIU-Nederland is het voorkomen en bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering, ter waarborging van de integriteit van het financiële stelsel (FIU-Nederland, 2014).

De belangrijkste taken van de organisatie zijn het ontvangen, analyseren en verspreiden van informatie over verdachte transacties²⁸. Daarnaast wordt voorlichting gegeven aan individuele instellingen en brancheorganisaties. Via nieuwsflitsen worden stakeholders geïnformeerd over red flags (misdad specifieke risicofactoren) en nieuwe trends en ontwikkelingen op het gebied van witwassen en terrorisme financiering (FIU-Nederland, 2014). FIU besteedt bijzondere aandacht aan verschijnselen als mensenhandel, fraude, kinderporno, internetoplichting. De meldingen waarbij politiek prominente personen zijn betrokken worden structureel onder-

zocht. In 2013 is een rapportage-analysetool in gebruik genomen dat het op termijn mogelijk moet maken om 'real time intelligence' aan te leveren.

Binnen het opsporings- en handhavingsdomein werkt FIU-Nederland samen met de Nationale Politie, het OM en de FIOD. Het OM, de Nationale Politie, de belastingdienst en de FIOD zijn ook partners in de infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen (ICOV), een samenwerkingsverband om witwas- en fraudeconstructies te ontrafelen door onder meer database matches uit te voeren. Verder voert FIU informatieanalyses uit op verzoek van de informatie en expertise centra, RIEC's en het LIEC, die zich bezighouden met de aanpak van georganiseerde misdaad²⁹. Als partner binnen het samenwerkingsverband CT infobox draagt de organisatie ook bij aan het onderzoek naar de financieringsaspecten van terroristische netwerken. FIU Nederland is ook betrokken bij het Financieel Expertise Centrum (FEC), een overlegorgaan van verschillende overheidsorganen dat zich bezighoudt met de bewaking van integriteitsrisico's binnen de financiële sector (FEC, 2011, 2012).

In 2013 werden bijna 1167 LOvJ-verzoeken ingediend³⁰. Daarnaast ontving FIU-Nederland rond 500 informatieverzoeken van buitenlandse zusterorganisaties en diende de organisatie zelf bijna 600 verzoeken in. Informatie- en screeningsverzoeken werden ook ingediend door AFM, DNB en het landelijk bureau BIBOB³¹. De zaken die zijn doorgemeld naar aanleiding van eigen onderzoek (ca. 50% van het totaal) of LOvJ-verzoeken hebben niet alleen betrekking op witwassen en terrorisme financiering, maar veelal ook op criminele activiteiten op het gebied van fraude, mensenhandel, drugs en ram- en plofkraken.

Sinds 2013 registreert FIU-Nederland de dominante criminaliteitsvorm(en) van de doorgemelde transacties uit eigen onderzoek of naar aanleiding van LOvJ verzoeken (FIU-Nederland, 2014). De meest voorkomende vormen van criminaliteit zijn: witwassen, fraude en (hard en soft) drugs. Deze top vier is goed voor 80 procent van alle doormeldingen. Interessant is dat de speerpunten van FIU-Nederland, zoals internetfraude, mensenhandel en kinderporno nauwelijks gemeld wordt. Informatie over verdachte transacties wordt niet alleen gebruikt bij opsporingsonderzoeken, maar bijvoorbeeld ook voor het analyseren en blootleggen van criminele netwerken. FIU-Nederland registreert maandelijks de frequentie waarmee aangeleverde informatie door de opsporingsdiensten wordt geraadpleegd. Vooralsnog heeft de organisatie geen concreet inzicht in het effect en het gebruik van de verdachte transactie informatie (FIU-Nederland, 2014).

Artikel 1 van de Wwft legt aan maar liefst 24 verschillende instellingen en beroepsgroepen de verplichting op om ongebruikelijke transacties te melden (Staatscourant, 2008). De meldplicht geldt voor financiële instellingen, handelaren en vrije beroepsbeoefenaren. Een transactie wordt beschouwd als ongebruikelijk als de betrokken instelling het vermoeden heeft dat een (voorgenomen) transactie verband houdt met witwassen of terrorisme bestaat. Het vermoeden kan worden gebaseerd op objectieve of subjectieve criteria. De objectieve criteria bestaan uit vastgestelde drempelbedragen. Als gevolg hiervan hebben transacties boven een bepaalde kwantitatieve drempelwaarde altijd een ongebruikelijk karakter. Onder het subjectieve beoordelingsregime wordt de kwalificatie ongebruikelijk gebruikt indien de instelling in kwestie het vermoeden heeft dat er mogelijk witwassen of terrorismefinanciering in het spel is.

Voor handelaren is dit als volgt uitgewerkt. Zij hebben een subjectieve meldplicht van contante verkooptransacties vanaf 15.000 euro. Handelaren in zaken van grote waarde hebben een objectieve meldplicht voor contante verkopen boven de 25.000 euro. Instellingen ontvangen na een gedane melding een zgn. afloopbericht van FIU-Nederland. Ze worden verder niet meer geïnformeerd over de resultaten van de meldingen. Groepen van instellingen ontvangen wel geaggregeerde meldingsfeedback (FIU-Nederland, 2014).

De Wwft bevat naast de objectieve en subjectieve indicatoren en procesvereisten overigens geen nadere omschrijving van het begrip ongebruikelijke transactie³². Dat maakt de ongebruikelijke transactie tot een schimmige figuur die zich in verschillende gedaanten kan manifesteren. Soms als er een drempelbedrag wordt overschreden. In andere gevallen wordt het oordeel geveld op basis van de analyse en subjectieve inschatting van bijvoorbeeld een bankmedewerker, of een handelaar in edele metalen. Het conceptuele onderscheid tussen ongebruikelijke en verdachte transacties is in veel gevallen niet of nauwelijks te maken. Dat impliceert dat het op zijn minst onduidelijk is wat de kennelijke voordelen zijn om een dergelijk afwijkend begrip te hanteren. Voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het anti-witwasmechanisme heeft het echter verregaande consequenties zoals verderop wordt toegelicht.

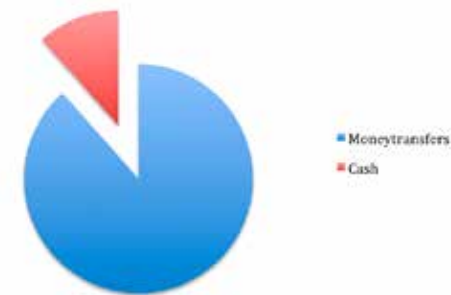
De melding dient aan bij de wet gestelde vereisten te voldoen. Het niet, onvolledig of te laat melden is een economisch delict en dus strafbaar. Het toezicht op de naleving van de meldplicht is in de Wwft opgedragen aan vier toezichthouders, de Autoriteit Financiële Markten, De Nederlandse Bank, het Bureau Financieel Toezicht en het bureau Wwft van de belastingdienst. Toezichthouders controleren of de meldplichtige instellingen adequaat zijn toegerust om cliënt- en transactieonderzoek te verrichten en of de medewerkers afdoende zijn opgeleid om ongebruikelijke transacties te herkennen en ook daadwerkelijk aanmelden. FIU-Nederland rapporteert niet over de kwaliteit van de meldingen en de aantallen meldingen die achterwege blijven of niet aan de eisen voldoen, bestaat daar weinig zicht op.

In de evaluatie van de meldketen door Faber wordt het geringe gebruik van de FIU-doormeldingen door de opsporing in verband gebracht met de kwaliteit van de aangeleverde informatie (Faber & Nuenen v., 2004). In 2013 is onder leiding van het Openbaar Ministerie het project Niet-Melders, uitgevoerd om de naleving van de meldplicht te verbeteren. Het is niet duidelijk wat het effect van het project op de aard en omvang van het aantal meldingen is geweest (FIU-Nederland, 2014).

De door FIU-Nederland ontvangen meldingen worden vervolgens onderzocht om te zien of er sprake is van een verdachte transactie. De opwaardering tot verdachte transactie wordt grotendeels geautomatiseerd afgehandeld. Door de beperkte omvang van de organisatie is FIU-Nederland niet in staat om alle individuele meldingen afzonderlijk te onderzoeken. De ongebruikelijke meldingen worden vergeleken met de het VROS-bestand³³ van de nationale politie om vast te stellen of personen in meldingen ook voorkomen in lopende opsporingsonderzoeken. De verdacht verklaarde transacties worden gebundeld in een dossier en automatisch doorgeleid naar Blueview, een applicatie van de nationale politie die de informatie toegankelijk maakt voor opsporingsinstanties.

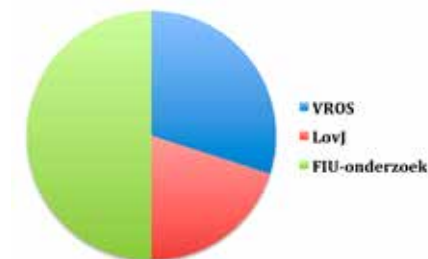
FIU-Nederland publiceert jaarlijks een verslag dat inzicht verschaft in het meldgedrag van de aangewezen instellingen. In 2013 werden ongeveer 202.000 ongebruikelijke transacties aangemeld. Uit het verslag kan worden afgeleid dat het merendeel van de meldingen is afkomstig van slechts twee van de 24 meldplichtige instellingen. Ongeveer 83 procent van alle meldingen wordt gedaan door wisselinstellingen. Banken zijn goed voor rond de 9 procent van het totaal aantal meldingen. Bijna 84 procent van alle meldingen heeft betrekking op money transfers³⁴. Slechts in 11 procent gaat het om transacties met contant geld. Zie figuur 4.

Figuur 4: OT meldingen: money transfers en cash betalingen



In 2013 zijn ca. 25.000 van de aangemelde ongebruikelijke transacties door FIU-Nederland opgewaardeerd tot verdachte transactie. Omgerekend is dat zo'n 12 procent van alle ongebruikelijke transacties. Ongeveer 30 procent van de verdacht verklaarde transacties (ca. 7.700) zijn terug te leiden naar vergelijkingen met de VROS-bestanden en andere datasets. Rond de 20 procent vindt zijn oorsprong in LOvJ-verzoeken en iets minder dan 50 procent is de vrucht van eigen FIU-onderzoek. De omvang van het aantal verdachte transacties in een jaar is afhankelijk van een aantal factoren, waaronder de kwaliteit van de meldingen, de capaciteit van FIU-Nederland en de inspanningen van de opsporings- en handhavingspartners. Het jaarverslag geeft overigens geen nadere informatie over deze achterliggende factoren en de doorlooptijd die gemoeid is met een verdacht verklaring. Zie figuur 5.

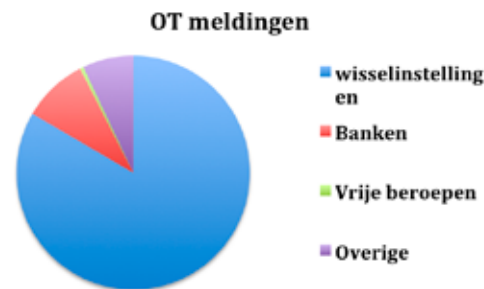
Figuur 5: Bron verdachte transacties



Uit de gerapporteerde cijfers zou kunnen worden afgeleid dat er sprake is van een stijgende trend bij trustmaatschappijen, bedrijfseconomische adviseurs, overheden, accountants en handelaren in edele metalen. Opmerkelijk is dat de vrije beroepsgroepen (met name advoca-

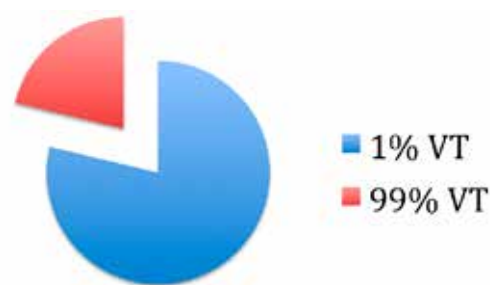
ten, notarissen accountants en andere adviseurs) minder dan een half procent van het totaal aantal meldingen voor hun rekening nemen. Advocaten melden zelden iets en ook makelaars komen niet verder dan zo'n 30 meldingen per jaar. Al met al lijkt het erop dat de omvang van het aantal meldingen voornamelijk wordt bepaald door het meldgedrag van banken en wisselinstellingen en het aantal money transfers (FIU-Nederland, 2014). Het jaarverslag van FIU-Nederland bevat weinig concrete transactie informatie met betrekking tot terrorisme financiering (FIU-Nederland, 2014). Zie figuur 6.

Figuur 6: Herkomst meldingen ongebruikelijke transacties



Bij elkaar opgeteld was in 2013 met alle verdachte transacties een bedrag gemoeid van in totaal ongeveer 1.1 mld. euro. Ten opzichte van 2012 is dat een forse stijging met ongeveer een half mld. euro. FIU-Nederland licht het verschil verder niet toe in het jaarverslag. Ongeveer 80 procent (ca. 866 mln. euro) van de 1.1 mld. euro uit 2013 kan worden toegerekend aan minder dan 1 procent van alle verdacht verklaarde transacties opgeteld (FIU-Nederland, 2014). Opmerkelijk is ook dat het bij 90 procent van alle verdacht verklaarde transacties gaat om money transfers van relatief kleine bedragen tot maximaal 10.000 euro (FIU-Nederland, 2014). Het gemiddelde bedrag ligt zelfs onder de 1.300 euro³⁵. Meldingsinformatie lijkt slechts een bescheiden rol te spelen bij het succesvol afpakken van crimineel vermogen. Zie figuur 7.

Figuur 7: Bijdrage 1 procent grootste VT's in euro's



Het totaal bedrag dat is gemoeid met aangeleverde informatie over openstaande boetes en ontnemingsvordering bedroeg in 2013 iets meer dan twee miljoen euro³⁶. Een groot deel van de fraude-gerelateerde informatie (BTW-, toeslagen- en uitkeringsfraude) werd doorgemeld aan de FIOD. De gezamenlijke omvang van de BTW-dossiers bedroeg in 2013 ca. 80 mln. euro.

Op basis van het beschikbare cijfermateriaal is het niet mogelijk om vast te stellen hoeveel geld er uiteindelijk van criminelen is afgepakt. Een vergelijking met data uit de strafrechtsketen die in de criminaliteitsbeeldanalyse (CBA) in 2012 is uitgevoerd, leert dat er tussen 2008-2011 door 788 witwassers een totaal wederrechtelijk voordeel is genoten van 352 mln. euro³⁷. In de zelfde periode werd voor 82 mln. euro aan conservatoir beslag gelegd bij witwassers (KLPD, 2013b). Een grove vergelijking van de FIU-cijfers met de data uit de strafrechtsketen uit de periode 2008-2011 suggereert dat uiteindelijk maar een beperkt deel wordt afgenomen (KLPD, 2013b).

Het jaarverslag van FIU-Nederland bevat geen informatie over de follow-up van de transacties die in 2013 ter beschikking van de opsporing zijn gesteld. Uit het rapport van de algemene rekenkamer blijkt dat de opsporingsdiensten in het jaar daarvoor iets meer dan 2000 witwaszaken bij het Openbaar Ministerie (OM) hebben aangebracht (AR, 2014a). Dat is minder dan 10 procent van de in 2012 verzamelde verdachte transacties. Bijna driekwart van de 2000 aangebrachte zaken is door het OM vervolgd. In 300 gevallen (bijna 30 procent van alle zaken) kwam het tot een schuldigverklaring. Nederland presteert vergeleken met andere Europese landen goed voor wat betreft de opsporing en vervolging van witwassers (Unger et al., 2014c).

De effectiviteit van het Nederlandse anti-witwas-beleid

De hobbelige weg naar beheersing en sturing

Gelet op het maatschappelijk belang om witwassen en de onderliggende misdaad te bestrijden, is het van groot belang dat de overheid zorgdraagt voor de inrichting en werking van een effectief anti-witwasmechanisme. De doeltreffendheid van de Nederlandse aanpak, en met name van de inrichting van de meldketen, is met enige regelmaat onderwerp van een bij vlagen verhitte discussie (Akker, 2014; Alberts & Lensink, 2014; L. Almelo, 2010b; L. Almelo, 2012; Diekman, 2010; Duijne, 2006; Heijden & Wagemakers, 7 maart 2014; Kamerstuk, 2014b; Timmer, 2005). Tien jaar na de invoering van de voorloper van de huidige Wwft, de Wet MOT³⁸, bleek uit een evaluatie van de meldketen dat het ontbreken aan duidelijke doelstellingen en aandacht voor een proactieve en preventie benadering. De onderzoekers concludeerden dat niet de bestrijding van witwassen, maar het melden van ongebruikelijke transacties een doel op zichzelf was geworden (Faber & Nuenen v., 2004).

In 2008 onderzocht de algemene rekenkamer de meldketen en kwam tot de slotsom dat witwassen onvoldoende werd voorkomen. De pakkans en strafmaat waren gering en het Openbaar Ministerie en de opsporingsdiensten maakten onvoldoende gebruik van de mogelijkheden om crimineel vermogen af te pakken (AR, 2008). Naar aanleiding van de bevindingen van het rekenkameronderzoek is de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit en witwassen. In een follow-up onderzoek uit 2013 wordt opgemerkt dat onduidelijk is wat het resultaat van deze investeringen is geweest (AR, 2014a). Vastgesteld wordt dat de verantwoordelijke bewindslieden niet meer inzicht hebben gekregen in de achterliggende oorzaken en gevolgen van witwassen, noch van de effectiviteit van het gevoerde beleid. De misschien wel belangrijkste conclusie is dat het anti-witwasmechanisme geen lerend vermogen bezit. Het lijkt er dus op dat de kernbevindingen van het evaluatieonderzoek van Faber uit 2004 nog steeds actueel en relevant te zijn.

Het beeld lijkt echter te kantelen als Nederland wordt vergeleken met de prestaties van andere Europese landen. Uit het ECOLEF onderzoek blijkt ons land het dan beduidend beter doet dan andere landen in de Unie (Unger et al., 2014c). Ook de FATF oordeelt in de laatste peer review positief over een aantal, vooral juridische, aspecten van de Nederlandse aanpak en concludeert in 2014 dat Nederland voldoet aan alle essentiële aanbevelingen van deze organisatie (FATF, 2014). De verschillende oordelen roepen begrijpelijkerwijs verwarring op en leidden tot kamervragen aan de Minister van Justitie hoe deze uiteenlopende kwalificaties met elkaar gerijmd kunnen worden (Heijden & Wagemakers, 7 maart 2014; Kamerstuk, 2014a).

De kennelijke tegenstrijdigheden in de oordelen zijn voor een deel terug te voeren op de eerder besproken inherente problemen die zijn verbonden aan het meten en benchmarken van anti-witwasbeleid. Het is een complex en veelomvattend probleem dat lastig in kaart is te brengen. Nederland is ook niet het enige Europese land dat worstelt met de vraag op welke wijze de preventie en bestrijding van witwassen effectief vorm kan worden gegeven. Witwassers zijn inventief. Misdaad loont nog steeds en stopt niet bij de grens. Daarnaast zijn de anti-witwasketens complex en gefragmenteerd van aard. Het meten en vaststellen van de resultaten van het anti-witwasbeleid staat bij de meeste landen nog in de kinderschoenen (Eurostat, 2010). Dit laat onverlet dat de lidstaten al vanaf de invoering van de derde richtlijn (artikel 33) zich hebben verplicht om periodiek de effectiviteit van hun beleid te meten en vast te stellen of de gekozen aanpak nog passend is. Dat betekent toetsen of het beleid in voldoende mate aansluit het witwasrisico waaraan een land blootstaat. In de nieuwe richtlijn worden deze eisen verder aangescherpt onder meer door de verplichting om op nationaal en sectoraal niveau risico analyses uit te voeren.

Er is dus alle reden om ondanks alle voetangels en klemmen inzicht te krijgen in de effectiviteit van de opzet, het bestaan en de werking van de Nederlandse aanpak. Vervolgens dient actief in kaart te worden brengen welke verbetermogelijkheden aanwezig zijn. Het startpunt van een effectiviteitsanalyse is verkrijgen van inzicht en het verzamelen van betrouwbare, betekenisvolle data. Ondanks alle rapportages, meldoverzichten en spreadsheets ontbreekt het aan werkelijk betekenisvolle informatie en ontbreekt een goed beeld van de werkelijkheid achter de cijfers.

Vooruitlopend op de invoering van de vierde richtlijn is het zinvol om het probleem systematisch te analyseren vanuit een algemeen risk en control perspectief. Om vast te kunnen stellen in welke mate het huidige Nederlandse AML-mechanisme (beleid, handhavingketen en instrumenten) voldoet aan de eisen van een risicogerichte benadering zoals de Europese Commissie wordt gebruik gemaakt van de twee referentiemodellen die in deel I zijn geïntroduceerd; het *money laundering control framework* (MLCF) en het *anti-money laundering response model* (ARM). Zie figuur 8. Het anti-witwas-beleid is hierin gemodelleerd in overeenstemming met de eisen van een risk- en control model. Door het model te vullen met witwasdata kunnen de bestaande en de gewenste situatie met elkaar worden vergeleken. Op grond van de verschillenanalyse wordt duidelijk aan welke voorwaarden van de risicogerichte benadering dient te worden voldaan om een succesvol en effectief anti-witwas beleid te kunnen voeren.

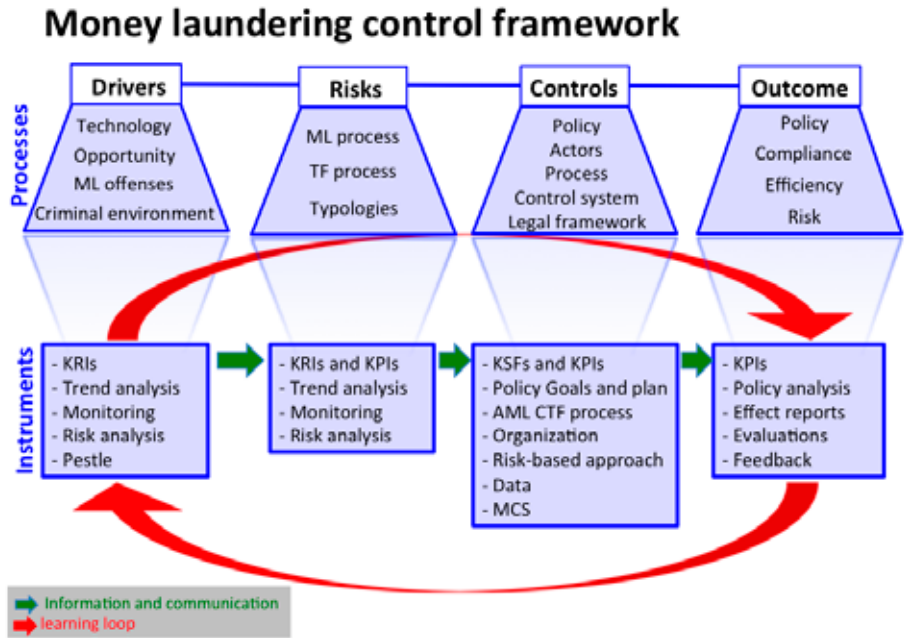
Het *Money Laundering Control Framework* (MLCF) beschrijft vanuit het perspectief van de beleidsverantwoordelijke overheid de beheersstructuur en de vier noodzakelijke stappen die doorlopen moeten worden om effectief te sturen op het voorkomen en bestrijding van witwas-

risico's. De activiteiten die cyclisch en periodiek uitgevoerd worden zijn: 1. monitoren en analyseren van ontwikkelingen en mogelijke drivers; 2. identificeren en analyseren van risico's; 3. bepalen van risicobereidheid en afwegen en implementeren van beheersmaatregelen; 4. meten, evalueren en bijstellen van resultaten, beheersmaatregelen en beleidsdoelen. De risk en control effectiviteit van het Nederlandse anti-witwasmechanisme wordt in modelmatig getoetst aan de hand van kwaliteit van de structurelementen doelbepaling, eigenaarschap organisatie, meet- en regelmechanisme en sturing.

Het *anti-money laundering response model* (ARM) maakt deel uit van derde bouwsteen van het MLCF en analyseert op procesniveau de samenhang en afstemming tussen de uitvoeringsorganisaties in de anti-witwasketen en hun bijdrage aan de realisatie van de nationale beleidsdoelstellingen. De effectiviteit van de beleidsrespons passend bij het risicoprofiel wordt afgemeten aan de resultaten van het preventie-, detectie- en repressieproces en de cumulatieve bijdrage aan de beleidsdoelen, waaronder begrepen de reductie en preventie van witwassen en andere criminaliteit.

De uitkomsten van de praktijkvergelijking met de referentiemodellen levert nuttige input op voor een verdere verbetering voor zowel de structurele inbedding als de proceskwaliteit van het Nederlandse anti-witwasmechanisme. Ook is het mogelijk om deze exercitie uit te voeren als nulmeting ter voorbereiding op de uitwerking van de verplichte nationale risico aanpak, zoals is voorzien in de vierde richtlijn.

Figuur 8: Money Laundering Control Framework



Structuuranalyse: Doelen, eigenaarschap en sturing

1. Doelstellingen en beleid

De samenhang in het MLCF-beheersingsmodel wordt in de eerste plaats aangebracht door een herkenbare integrale besturingsfilosofie op basis van concrete beleidsdoelstellingen die zijn afgeleid van het witwasrisico.

Algemeen wordt erkend dat witwassen fungeert als motor van de georganiseerde criminaliteit en een ernstige bedreiging vormt voor de integriteit van het financiële stelsel. Toch ontbreekt een nationaal anti-witwas masterplan met operationele doelstellingen en passende prestatie indicatoren ter toetsing van de uitvoering van het beleid. De voornaamste doelstelling van de Europese regelgeving is de bescherming van het financiële stelsel tegen de risico's van witwassen en terrorismefinanciering. In het Nederlandse beleid is de integriteitsbescherming uitgewerkt in drie globale beleidsdoelstellingen: 1. het voorkomen van integriteitsinbreuken bij financiële instellingen; 2. het tegengaan van misbruik van instellingen om geld wit te was- sen en 3. Het doelmatig opsporen en vervolgen van criminaliteit (AR, 2014b).

Eveneens is onduidelijk of het beleid zich primair richt op het bestrijden van witwassen of op de aanpak van de onderliggende criminaliteit. Dit speelt met name bij de prioritering binnen het opsporingsdomein. In het dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit wordt witwassen van crimineel vermogen ingedeeld als een van de drie hoofdcategorieën van crimi- nele fenomenen (VenJ, 2011). Het is ook een van de zeven prioritaire aandachtsgebieden in het meerjarenplan ter bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit (VenJ, 2013b)³⁹. Daarentegen wordt witwassen niet beschouwd als een high impact crime (overval- len, straatroof, geweld etc.), waarvan de bestrijding voor de politie de hoogste prioriteit heeft (VenJ, 15 aprl 2014).

Deze doelstellingen zijn op departementaal niveau beperkt geoperationaliseerd en uitgewerkt in streefcijfers en indicatoren. In de begroting 2015 van het Ministerie van VenJ komt witwas- sen slechts summier aan de orde. In beleidsartikel 33 zijn streefgetallen opgenomen voor het aantal onderzoeks- dossiers van FIU-Nederland en de ontvangstenraming uit het programma afpakken, dat deels witwasinkomsten omvat (VenJ, 2014b). Het Ministerie van Financiën, de andere departementale beleidseigenaar van het witwasdossier streeft naar een integer financieel stelsel met passende regelgeving, maar heeft daarvoor klaarblijkelijk geen presta- tienormen geformuleerd (MinFin, 2014).

De ketenpartijen die betrokken zijn bij de uitvoering van het anti-witwasbeleid formuleren zelf hun doelstellingen. Dit is deels het gevolg van het ontbreken van scherpe centrale doelstel- lingen en centrale sturing. Witwasbestrijding is voor bijna alle partijen slechts een van de vele aandachtspunten. Bovendien is het relatief laat, sinds het begin van de negentiger jaren, als zelfstandig aandachtsgebied toegevoegd. Het is derhalve niet vanzelfsprekend dat de deeldoelstellingen in de eerste plaats gericht zijn op het brede maatschappelijke belang om criminaliteit en witwassen te voorkomen en te bestrijden. Dit alles werkt in de hand dat deze organisaties zich in de eerste plaats laten leiden door hun eigen taakopvatting op het gebied van opsporen, algemeen toezicht houden, informatieverzameling etc.

2. Organisatie en eigenaarschap

In het MLCF-referentiemodel wordt in navolging van de onderliggende Europese aanpak aangenomen dat het beleid wordt uitgevoerd binnen een vorm van ketenbenadering. Dit veronderstelt dat organisaties soepel samenwerking en informatie uitwisselen om een ge- meenschappelijk doel te realiseren. In de praktijk blijkt hier echter geen sprake van te zijn. De betrokken bestuurlijke partijen spreken liever van een handhavingsnetwerk dan van een keten. Het ketenbegrip roept naar hun smaak teveel associaties op met simpele, lineaire pro- ductieprocessen en zou daarmee tekort doen aan de complexiteit van de witwasbestrijding (AR, 2014b).

Hier kan tegenin worden gebracht dat de ketenbenadering bij uitstek geschikt is om aspecten als sturing, verantwoording en doelrealisatie uit te tillen boven het niveau en de belangen van de individuele stakeholders. Kenmerkend voor netwerken is dat zij zelfsturend zijn en als beheersingsmodel voor de overheid minder geschikt zijn voor het oplossen en afleggen van verantwoording over de resultaten en de aanpak van complexe maatschappelijke vraagstuk- ken. De vrijblijvendheid van een netwerkbenadering met verschillende min of meer autonome uitvoeringsprocessen valt ook slecht te rijmen met de strikte eisen en de compliance gerichte aanpak van het Europese beleid. Al met al is de anti-witwasketen een optelsom van de eigen deelprocessen van de deelnemende partijen. Niet alleen omdat een gemeenschappelijk, keten brede doelstelling ontbreekt, maar ook omdat er eerder sprake is van een gefragmenteerd uitvoeringsproces, waarbinnen geen duidelijke eigenaar kan worden geïdentificeerd.

De effectiviteit van de anti-witwasketen wordt niet alleen negatief beïnvloedt door de manier van rolinvulling, maar ook door de afwezigheid van een eigenaar. Het ontbreken van een her- kenbare eigenaar of principaal is een veelvuldig voorkomend besturingsprobleem binnen de publieke sector. Hierdoor is niet duidelijk welk gemeenschappelijk belang prevaleert en aan wie de stakeholders verantwoording dienen af te leggen. De organisaties in de keten opereren grotendeels zelfstandig en richten zich begrijpelijkerwijs in hoofdzaak op het realiseren van de eigen doelstellingen. De beleidseigenaren van Justitie en Financiën richten zich voorna- melijk op de naleving van het juridische kader en minder op beleidsontwikkeling en sturing. Ze staan op afstand van de uitvoeringspraktijk en zijn niet in staat of bereid om beleidsmatige interventies op de keten te plegen.

3. Meten, regelen en sturen

Effectieve sturing is naast concrete doelstellingen en duidelijk eigenaarschap afhankelijk van een goed werkend meet- en regelmechanisme. De ketenprestaties moeten worden gemoni- tord en kunnen worden afgezet tegen de geformuleerde doelstellingen. Het ontbreekt aan relevante indicatoren en betrouwbare informatie om de beleidsresultaten eenduidig te kun- nen meten, bijsturen en om verantwoording te kunnen afleggen. Registratie en definities verschillen per organisatie en worden in verschillende systemen bijgehouden. De knelpunten met betrekking tot sturing, keten- en prestatie-informatie en beheersing van doorlooptijden en uitstroom zijn niet uniek voor de bestrijding van witwassen, maar zijn bijvoorbeeld ook geconstateerd binnen de strafrechtketen (AR, 2012).

Al met al maakt het gebrek aan betrouwbare en eenduidige informatie en een feedback me- chanisme het moeilijk om harde uitspraken te doen over het succes van de witwasbestrijding

en de prestaties van de betrokken partijen. De kengetallen die in de begroting van het ministerie van VenJ zijn opgenomen, geven weinig inzicht in de effectiviteit of de ambitie van het beleid. Het aantal LOV-verzoeken stijgt de komende jaren terwijl het aantal eigen onderzoeken van FIU-Nederland in de komende jaren stabiel blijft. De beleidsmatige logica achter deze cijfers ontbreekt. De raming van de ontvangsten voor het programma Afpakken, waar witwassen onderdeel van uitmaakt, stijgt in de periode tot 2019 van 70 naar 110 mln. euro. Ook hier ontbreekt een nadere onderbouwing (VenJ, 2014b).

Het ontbreken van ketenbrede doelstellingen en de tamelijk zelfstandige wijze van opereren door de uitvoerende organisaties brengt met zich mee dat er in feitelijke zin geen sprake is van doelgerichte sturing binnen de anti-witwasketen. Formeel ligt de nadruk ligt op preventie van witwassen. Omdat er geen indicatoren of benchmarks zijn vastgesteld, is het niet duidelijk in hoeverre de preventieve doelstelling wordt gehaald (VenJ, 2013a). Er vindt geen zichtbare en formele sturing plaats op de realisatie van de economische, juridisch, en beleidsmatig doelen. Daarnaast wordt er geen rekening gehouden met de negatieve aspecten van anti-witwasbeleid zoals financiële uitsluiting en de impact op de persoonlijke levenssfeer van burgers. De concreet geformuleerde beleidsdoelstellingen hebben betrekking op de geraamde afpak inkomsten en het aantal onderzoeken dat FIU-Nederland zal uitvoeren (VenJ, 2014a). Beleidsuitkomsten worden echter niet gekoppeld aan de ontwikkeling van bijvoorbeeld het volume aan crimineel geld, of de omvang van de onderliggende misdaad.

De gaten in de beleidsvorming, doelbepaling, eigenaarschap en centrale sturing vermindere de slagkracht van het beleid en de beheersing van de keten. Het systeem functioneert suboptimaal en produceert de outcome die grotendeels het gevolg is van de opeenvolgende keuzes van de afzonderlijke ketenpartners. Van de drie (beleidsmatig, economisch en juridisch) hoofddoelstellingen wordt voornamelijk gestuurd op het voldoen aan de internationale en Europese juridische verplichtingen. Er is geen concreet mechanisme dat aanzet tot kwaliteitsverbetering, kostenverlaging, of de inperking van ongewenste effecten op het gebied van privacy of financiële uitsluiting.

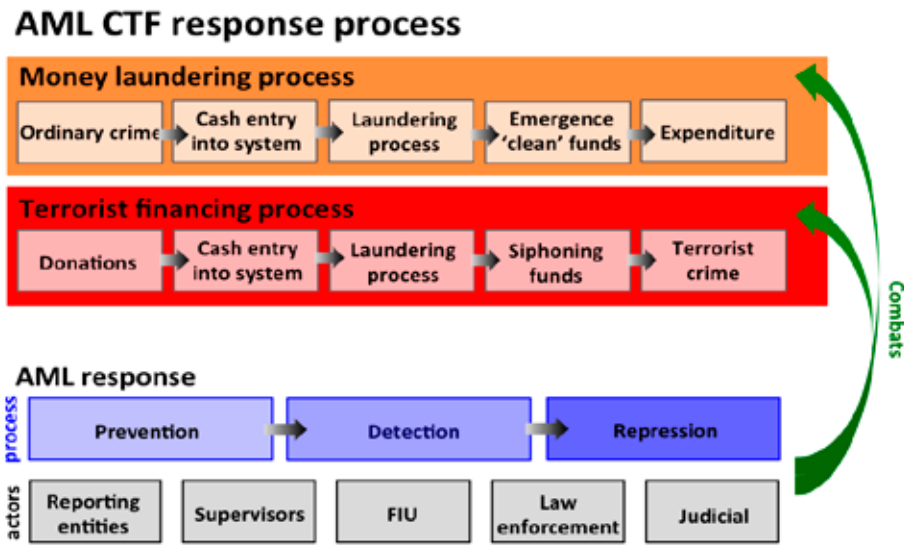
Proceskwaliteit: Preventie, Detectie en Repressie

In het internationale en Europese anti-witwaskader wordt onderscheid gemaakt tussen drie hoofdprocessen om witwassen te bestrijden: preventie, detectie en repressie (EC, 2013b; UNODC, 2005). Het is een drietrapsraket met de nadruk op generieke preventie. Beoogd wordt zoveel mogelijk barrières op te werpen om witwassers en andere criminelen te ontmoedigen gebruik te maken van het financiële stelsel (Kamerstuk, 8 mei 2013). De tweede stap bestaat uit het detecteren, of onderzoeken van klanten en transacties om witwaspogingen tijdig te kunnen onderscheppen.

Als de eerste twee linies niet hebben gewerkt en het criminele vermogen in het financiële systeem is gebracht, treedt de derde trap in werking. Het repressieve proces bestaat uit alle activiteiten op het gebied van opsporing, vervolging en berechting. Het succes van het kloppend hart van het anti-witwasbeleid wordt gevormd door de organisaties en activiteiten die zich bezighouden met detectie en repressie. Succesvolle repressie en detectie heeft ook een afschrikwekkende, preventieve werking.

De keerzijde van succesvolle preventie is dat het risico bestaat dat criminelen er voor kiezen om buiten het reguliere financiële systeem te opereren als ze de kans te groot achten dat ze de tegen de lamp zullen lopen.

Figuur 9: AML CTF Response Process



De effectiviteit van deze drie processen wordt geanalyseerd aan de hand van het AML response model (ARM), dat onderdeel uitmaakt van het overkoepelende MLCF. Het ARM hanteert als uitgangspunt dat de effectieve uitvoering van het anti-witwasbeleid de resultante is van deze drie processen, alsmede van de inspanningen en samenwerking van de daarbij betrokken partijen. Het systeem is vooral gericht op het voorkomen (generieke preventie) en het opsporen van witwassen (VenJ, 2013a). De rode draad die door de gecombineerde aanpak van preventie-detectie en repressie heen loopt is de meldingsketen van ongebruikelijke transacties en de samenwerking van de betrokken partijen. Zie figuur 9.

Bij de uitvoering van de drie processen is een viertal partijen betrokken: meldplichtige instellingen, toezichthouders, FIU-Nederland en de opsporingsdiensten en rechterlijke macht. Zij kennen een grote mate van zelfstandigheid bij het bepalen van de doelstellingen en de aanpak van het tegengaan van witwassen. De betrokken partijen zien zich niet zozeer als schakel in een keten, maar eerder als partner in een sterk interactief opererend anti-witwasnetwerk (AR, 2014b). Praktisch gesproken kennen de verschillende partijen elk hun eigen deelproces dat in meer of mindere mate is verbonden met dat van de partners in de keten.

Om inzicht te krijgen in de prestaties en de effectiviteit van het Nederlandse anti-witwas-response systeem wordt hieronder nader ingegaan op de activiteiten en de prestaties van de betrokken partijen van de drie hoofdprocessen.

1. Preventie

Het succes van generieke preventie kan worden afgemeten aan de mate waarin instroom van potentiële witwasactiviteiten wordt afgeremd, dan wel het niveau van de onderliggende misdaad wordt teruggedrongen. Dit gebeurt op twee manieren. In de eerste plaats door de terugdringing van algemene criminaliteit. Hierdoor wordt er minder crimineel vermogen gegenereerd dat moet worden witgewassen. Om dit in beeld te brengen is het noodzakelijk om in de tijd de ontwikkelingen van criminaliteit en witwasvolume aan elkaar te koppelen en te volgen. Op dit moment vinden er geen jaar-op-jaar analyses van de ontwikkeling van het witwasvolume en de omvang van criminele inkomsten plaats. Ook is het lastig om een ijkpunt voor zo'n doeltreffendheidsmeting te bepalen. Dit komt omdat de werkelijke misdaad groter is dan de bekende misdaad en die is op zijn beurt weer groter dan de gerapporteerde misdaad. De ontwikkeling van de onderliggende criminaliteit in relatie tot de omvang van witwassen is derhalve moeilijk kwantificeerbaar. In de tweede plaats worden barrières opgeworpen om witwassers te ontmoedigen zodat het aantal pogingen tot witwassen afneemt. Het effect van deze benadering kan indirect worden vastgesteld op basis van het aantal opsporingsdossiers dat niet op basis van een verdachte transactie melding wordt gestart. Voor zover bekend wordt deze analyse nog niet standaard uitgevoerd.

2. Detectie

Het detectieproces wordt uitgevoerd binnen de meldketen ongebruikelijke transacties. Bij de uitvoering van het proces zijn naast de meldende instelling, de vier toezichthouders en FIU-Nederland betrokken. In een optimale situatie kan de effectiviteit van het detectieproces indirect worden afgeleid uit de weg die een ongebruikelijke transactie in de keten aflegt vanaf de melding bij FIU-Nederland tot en met de veroordeling en de ontneming. Door de complexe (non-lineaire) aard en het gefragmenteerde karakter van de keten is een directe koppeling tussen het aantal meldingen en het aantal veroordelingen en ontnemingen niet mogelijk.

Er wordt in Nederland veel tijd en geld gestopt in het proces van onderzoeken, melden en registreren van ongebruikelijke transacties. FIU-Nederland registreert jaarlijkse de wijzigingen, stijgingen en dalingen, in het meldgedrag van de aangewezen instellingen en beroepsgroepen. Uit dit jaarverslag kan echter niet worden afgeleid in hoeverre het meldingsbeleid succesvol is geweest. Dat geldt voor zowel de detectie van witwasactiviteiten als de bijdrage aan de preventie en de daadwerkelijke reductie van het witwassen. De meerwaarde van de door Nederland gekozen ruime meldingsmodaliteit is niet duidelijk. Het is onbekend of het aantal ongebruikelijke transacties iets zinnigs zegt over de preventieve kwaliteit van het anti-witwasbeleid, of integriteit over het financiële stelsel. Het feit dat slechts een fractie van alle ongebruikelijke transacties, zo'n 12% in 2013, verdacht wordt verklaard, roept vragen op over de doelmatigheid van het meldproces⁴⁰. Het beeld van effectiviteit van de meldketen verbetert ook niet als de follow-up van de verdachte transacties in ogenschouw wordt genomen. Ook in dit geval eindigt slechts een klein deel, zo'n 10%, uiteindelijk op de rol van de rechter. Hierbij moet aangetekend worden dat een onbekend deel van deze zaken het resultaat is van eigen onderzoek door opsporingsdiensten. Onbekend, maar zeker relevant, is of de effectiviteit van een melding op basis van objectieve criteria verschilt van die van een melding op basis van subjectieve meldingscriteria.

De effectiviteit van het detectieproces is mede afhankelijk van de kwaliteit van de aangeleverde meldingen en de meldingsdiscipline van de instellingen. Niet-melden is strafbaar gesteld.

Er wordt echter niet gerapporteerd over de geschatte omvang van het niet-melden, de achterliggende oorzaken en de invloed die het niet-melden zou kunnen hebben op het witwasbeeld. In het kader van het project Niet-Melders zijn instellingen bezocht en veroordeeld voor het niet nakomen van de meldplicht. FIU-Nederland geeft aan dat door de samenwerking met toezichthouders en meldplichtige instellingen de kwaliteit van de meldingen verbeterd. Deze stelling wordt niet onderbouwd met cijfers.

Het jaarverslag van FIU-Nederland geeft weinig inzicht in kritische (witwas) risico indicatoren. Het bevat geen informatie over de kwaliteit van de aangeleverde meldingen, de aantallen die niet aan de gestelde eisen voldoen en de follow-up van ondermaatse meldingen (FIU-Nederland, 2014). Naast de meldingsbereidheid van de instellingen en de verwerkingskwaliteit wordt het absolute aantal meldingen ook beïnvloed door andere factoren. Hierbij gaat het om administratieve kwesties als het verschil in aanlevering en registratie (stuksgewijs, of in bulk), de invloed van bijvoorbeeld specifieke (inkeer)regelingen en de effectiviteit van de inspanningen van de toezichthouder. De opbrengst van de interne verwerking van de meldingen wordt mede bepaald door de beperkt beschikbare capaciteit van FIU-Nederland. Er wordt weinig inzicht gegeven in de aantallen meldingen die niet onderzocht worden en welke criteria daarbij gehanteerd worden. Als de geldwaarde van de ontvangen meldingen als effectiviteitsindicatie wordt gehanteerd, valt op dat 90% van alle meldingen betrekking heeft op transacties van gemiddeld zo'n 1.300 euro. Daar staat tegenover dat slechts 1% van de meldingen goed is voor meer dan 860 mln. euro. Zie figuur 9.

Figuur 10: Verdeling geldwaarde verdachte transacties



Uit de meldingsoverzichten van FIU-Nederland kan worden afgeleid dat witwassen in Nederland vooral (in 95% van de gevallen) plaatsvindt in de vorm van money transfers en contante transacties. Het is onduidelijk of dit een reële afspiegeling is van het Nederlandse witwasdomein, dan wel dat er sprake is van een vertekend en eenzijdig beeld als gevolg van sectorale verschillen in het meldgedrag. Belangrijke en high impact vormen van witwassen zoals Trade Based Laundering (TBL), fraude met rechtspersonen etc. komen niet tot nauwelijks voor in de meldingsoverzichten. Een andere witte vlek wordt gevormd door het stuwmeer van 4000 mld. euro dat door brievenbusmaatschappijen in Nederland wordt beheerd. Dit zijn ondoorzichtige constructies die mogelijk misbruikt worden voor witwasactiviteiten. Ook de in de Monitor Georganiseerde Criminaliteit gesignaleerde verwevenheid van de boven- en

de onderwereld waarbij voor de investering van criminele inkomsten veelal gebruik wordt gemaakt van faciliteerders, vinden we niet terug in het risicobeeld van FIU-Nederland (VenJ, 2013b). Dit terwijl voor de politie de aanpak van deze groep juist als prioriteit is aangemerkt (AD, 2014; VenJ, 15 aprl 2014).

De vrije beroepsgroepen zijn spaarzame melders. Maar de conversie-ratio van ongebruikelijk naar verdacht is voor deze groep met 40% relatief hoog (FIU-Nederland, 2013). Het valt niet uit te sluiten dat het lage meldgedrag van bijvoorbeeld advocaten en trustkantoren het generieke witwasbeeld vertekent. Op dit moment wordt jaarlijks slechts drie procent van alle advocaten die betrokken zijn bij Wwft (Stouten, 2012) transacties door de Orde aan een onderzoek onderworpen. De kans dat een overtreding van de Wwft wordt vastgesteld is derhalve erg klein. BFT houdt toezicht op een kleine 1000 belastingadviseurs. Jaarlijks wordt slechts een tiende deel daarvan bezocht door de toezichthouder Bureau Financieel Toezicht. Ook hier is de pakkans betrekkelijk klein (Stouten, 2012).

Advocaten meldden en melden nog steeds weinig ongebruikelijk transacties. Dat is opmerkelijk. Zeker als in aanmerking wordt genomen dat Nederland wereldwijd koploper is als het gaat om het aantal internationale fusies en overnames, waarbij het risico op witwassen steeds nadrukkelijker aanwezig is (Stouten, 2012). Des te opmerkelijker is het dat het toezicht op de advocatuur met betrekking tot de naleving van de Wwft zal worden overgedragen aan een onafhankelijk toezichtsorgaan binnen de Orde van Advocaten. Het is discutabel of het uit nalevingsoogpunt verstandig is om de verantwoordelijkheid volledig bij de beroepsgroep zelf te leggen.

Voor de beoordeling van de effectiviteit is het zinvol om onderscheid te maken tussen de prestaties van de meldketen en de opbrengsten van het detectieproces. De meldketen wordt niet gevoed door verdachte, maar door een grote stroom ongebruikelijke transacties. Slechts een klein deel daarvan verlaat FIU-Nederland als verdachte transactie. Het systeem is kostbaar en niet doelmatig. Bijna 90 procent van alle aangemelde ongebruikelijke transacties verdwijnt, figuurlijk gesproken, in de prullenbak. Dit geldt overigens niet alleen voor de meldingen in het kader van de witwasbestrijding, maar ook voor de meldingen inzake terrorismefinanciering (Wesseling, 2014). Bovendien geeft FIU-Nederland aan dat het niet de capaciteit heeft om alle meldingen te onderzoeken.

Het zou interessant zijn om opbrengsten van de Nederlandse benadering af te zetten tegen de resultaten van meldingsregimes in andere landen op basis van verdachte transacties. Dit zou licht kunnen werpen op de meerwaarde van de keuze voor ongebruikelijke transactie meldingen.

Het tweede aspect betreft het functioneren van de keten. Hierbij gaat het om de interactie en samenwerking tussen de partners en de kwaliteit van de informatievoorziening. Er is geen ketenbrede anti-witwasdoelstelling opgelegd. Dit bemoeilijkt vaststelling van de bijdrage van de individuele schakels, zoals toezichthouders, meldplichtige organisaties en FIU. Het is onduidelijk op welke wijze de inspanningen van de toezichthouders een bijdrage leveren aan het voorkomen en bestrijden van witwassen. Ook weten we niet of de klaarblijkelijk hoogstaande meldingsmoraal van de wisselinstellingen overall leidt tot minder witwassen. De meldketen wordt vooral kwantitatief gestuurd op aantallen meldingen, onderzoeken en de geldswaarde van de doorgemelde transacties.

De gerapporteerde cijfers verschaffen weinig inzicht in de achterliggende ontwikkelingen en de dynamiek van de witwaspraktijk. Het jaarverslag van FIU-Nederland is de voornaamste bron van meldingsinformatie. Het is niet zozeer een nationale witwasrapportage, maar draagt eerder het karakter van een verantwoordingsverslag. Het geeft slechts zeer summier inzicht in de ontwikkelingen en resultaten van het beleid. De cijferoverzichten worden slechts in beperkte mate toegelicht en in context geplaatst. Zo wordt niet verklaard wat de oorzaak is van de forse waarde sprong van de aangeleverde verdachte transacties van 0.7 mld. euro in 2012 naar 1.1 mld. euro in 2013. Ook ontbreekt nuttige informatie over de relatie tussen toezicht en meldingen, de conversieverschillen tussen objectieve en subjectieve meldingen en het gebruik van complexe witwas constructies⁴¹.

Vanuit risicoperspectief zou het ook nuttig zijn om een analyse te maken van de 1 procent in omvang grootste meldingen, die immers goed zijn voor meer dan 800 mln. euro aan transacties. Het zelfde geldt voor het uitvoeren van een soortgelijke doelmatigheidsanalyse op de melding van money transfers. Hierbij zou kunnen worden gekeken naar de opbrengst van grote aantallen meldingen met meestal kleine bedragen. Meer in het algemeen ontbreekt informatie over de kwaliteit en de sturing op de kwaliteit van de meldingen. Het is al met al niet duidelijk welke bijdrage de meldketen en het conversie proces van ongebruikelijke naar verdachte transacties levert aan de bestrijding en vervolging van het witwassen (FATF, 2011b).

3. Repressie

Als criminelen het reguliere financiële circuit vermijden, schiet het preventieve aml- proces tekort en moet opsporing als middel worden ingezet om witwassers aan te pakken. Opsporingsonderzoek is ook de vervolgstap die genomen wordt nadat FIU-Nederland een ongebruikelijke transactie heeft opgewaardeerd tot een verdachte transactie. Het repressieve proces wordt afgesloten met het besluit van het Openbaar Ministerie om te vervolgen of een transactie aan te bieden en aansluitend berechting en ontneming. Opsporingsinstanties verrichten dus onderzoek naar aanleiding van aangeleverde meldingen van FIU-Nederland en op basis van eigen dossiers.

De mate waarin politie, FIOD en andere instanties gebruik maken van de aangeleverde transacties geeft een indicatie van de effectiviteit van het detectieproces. De vergelijking tussen de aantallen verdachte transacties en eigenstandige opsporingsonderzoeken kan een nuttige indicatie kunnen geven van de werking van het preventieve proces. Deze analyse wordt echter nog niet standaard uitgevoerd.

De politie gaat daadgericht te werk en rechercheert het liefst bij het gronddelict (Salome, 2014). Er is nog steeds te weinig capaciteit en mogelijk aandrang om alle FIU-meldingen te onderzoeken. Het is makkelijker als de relatie met het gronddelict in een lopend of later onderzoek worden gelegd. Mede naar aanleiding van het bevindingen uit het WODC-rapport over de werking van de meldingsketen is besloten om de opsporing en vervolging van witwasdelicten te intensiveren (OM, 2008). Witwassen is ook een van de zeven prioritaire aandachtsgebieden in het meerjarenplan ter bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Onderdeel van deze aanpak is dat bij elk misdrijf dat financieel voordeel oplevert onderzoek wordt gedaan naar de achterliggende geldstromen en dat het criminele vermogen wordt afgepakt door ontneming of verbeurdverklaring (VenJ, 2013b).

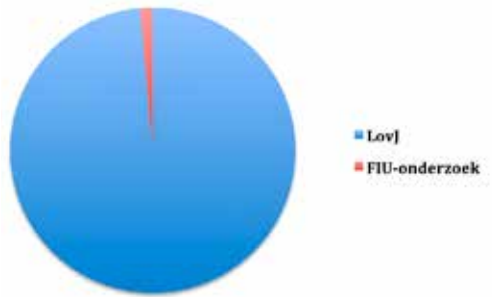
In 2008 is de politie gestart met de uitvoering van het landelijk programma Financieel Economisch Opsporen Politie (FinEC), om de financieel-economische invalshoek binnen het politiewerk te versterken⁴². Uit een recent onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie (VenJ, 2012) blijkt dat het door de politie ontnomen crimineel vermogen in de onderzoeksperiode (2009-2011) met de helft is toegenomen van 38 tot 57 mln. euro. Op zich zelf lijkt dit een mooi resultaat en geeft het een indicatie dat de politie beter en succesvoller is gaan opsporen. We weten echter niet welk deel van dit bedrag is toe te rekenen aan witwassen. Uit de Criminaliteitsbeeldanalyse van het KLPD kan worden opgemaakt dat het bijzonder lastig is om vast te stellen hoeveel geld er uiteindelijk van witwassers is afgenomen (KLPD, 2013b). Aangenomen mag worden dat dit slechts een deel van het totale bedrag is.

De inspectie constateert ook dat het ontbreekt aan betrouwbare informatie om de beleidsresultaten eenduidig te meten, te kunnen bijsturen en verantwoording af te leggen. Er zijn geen duidelijke afspraken gemaakt over de wijze waarop geregistreerd moet worden. Hierdoor kan het gebeuren dat resultaten driemaal worden meegeteld. Al met al maakt het gebrek aan betrouwbare en eenduidige informatie het moeilijk, zo niet onmogelijk, om harde uitspraken te doen over het succes van het programma en de inspanning van de politie op dit vlak. De inspectie adviseert de minister dan ook om allereerst zeker te stellen dat er door alle partijen binnen de keten kwalitatief goede sturings- en verantwoordingsinformatie wordt aangeleverd (VenJ, 2012). Inmiddels is FinEC omgedoopt tot het Ketensprogramma Afpakken en heeft de Minister zich ten doel gesteld om jaarlijks meer crimineel vermogen te ontnemen. In 2019 moet het volume van ontnomen vermogen zijn opgelopen tot 110 mln. Euro. Er is niet gespecificeerd welk deel daarvan aan witwassen dient te worden toegerekend (VenJ, 2014a).

In 2013 heeft de Minister van VenJ een aantal wetswijzigingen voorgesteld om het genieten van financieel gewin van criminele activiteiten strafrechtelijk verder te ontmoedigen. De voorstellen voorzien in het verhogen van de strafmaat voor schuldwitwassen en het verruimen van het aantal gronddelicten van witwassen. Misbruik van gemeenschapsgeld en ambtelijke en private corruptie worden onder de werkingssfeer van het witwasartikel gebracht. Poortwachters die misbruik van hun positie maken door witwassen te faciliteren maken zich voortaan schuldig aan een gekwalificeerde vorm van witwassen. De termijnen voor de toetsing van de inbeslagname van stukken van advocaten en notarissen die zich beroepen op hun verschooningsrecht worden verkort. Hierdoor komt er sneller duidelijkheid of de inbeslagname al dan niet rechtmatig is geschied. Met deze maatregelen beoogt de Minister de pakkans te vergroten en financiële prikkel voor crimineel gedrag te verzwakken (VenJ, 2013c).

In 2013 zijn er naar aanleiding van LOvJ verzoeken rond de 5000 transacties verdacht verklaard. Teruggerekend betekent dit dat elk verzoek zo'n vier verdachte transacties genereert. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat opsporingsonderzoek mogelijk effectiever is dan de opbrengst van gewone meldingen omdat van de reguliere meldingen slechts rond de 10% verdacht wordt verklaard (FIU-Nederland, 2014). Zie figuur 11.

Figuur 11: Effectiviteit en conversie ratio LOvJ versie OT meldingen



Uit het Rekenkamer rapport kan worden afgeleid dat een relatief groot deel (ca. 75%) van het aantal door de politie bij het OM aangebrachte zaken die uiteindelijk voor de rechter worden gebracht resulteren tot een veroordeling (AR, 2014a). Vergeleken met de vervolgings- en veroordelingsratio's (Unger et al., 2014c) van andere Europese landen presteert Nederland zondermeer goed. Zie figuur 12.

Figuur 12: Verhouding aangebrachte vervolgte en veroordeelde witwas zaken



Conclusie effectiviteit

De vraag of het Nederlandse anti-witwasbeleid als effectief kan worden bestempeld is op basis van de beschikbare informatie niet eenduidig te beantwoorden. In formeel juridische zin wordt voldaan aan de eisen van de FATF en de derde Europese richtlijn. In vergelijking met andere Europese landen scoort Nederland goed als het gaat om de repressieve benadering voor wat betreft het aantal vervolgingen en veroordelingen. De gemodelleerde vergelijking van de beleidsreactie in relatie tot het nationale witwasrisico laat zien dat de Nederlandse response qua effectiviteit vergelijkbaar is met die van andere West-Europese landen (Unger et al., 2014c). Dit betekent echter niet dat zondermeer gesteld kan worden dat het beleid effectief is in de terugdringing van witwassen en ander crimineel gedrag, of dat de niet onaanzienlijke kosten die het anti-witwasbeleid met zich meebrengen goed zijn besteed.

Het gebrek aan inzicht is mede het gevolg van de complexe aard van het witwassen; de verknoping met de onderliggende veelal internationale georganiseerde criminaliteit, het gebrek

aan inzicht in de omvang daarvan en het dwingende karakter van de internationale regelgeving. Deze aspecten van de witwasproblematiek zijn moeilijk te beïnvloeden. De vormgeving en inrichting van de nationale aanpak bieden daarentegen mogelijkheden om heldere doelen te stellen, te meten en afspraken te maken met de uitvoeringsorganisaties over de gewenste resultaten.

Als gevolg van de knelpunten in de beheersingsstructuur op het gebied van doelformulering, eigenaarschap, sturingsfilosofie en informatievoorziening is het bijna niet doenlijk om een onderbouwd oordeel te geven over de relatieve effectiviteit van het beleid. Het is wel duidelijk dat het systeem sterk gericht op compliance, het generen van meldingen en het verzamelen van vooral kwantitatieve informatie. Inzicht in de meerwaarde van de samenwerking tussen de procespartners is nauwelijks beschikbaar. Dit geldt met name voor de cruciale relatie tussen gemelde transacties en opsporings- en vervolgingsactiviteiten.

Een meer principiële vraag is of de keuze voor de melding ongebruikelijke transacties vanuit beleidsmatig oogpunt passend is. De kosten voor meldplichtige instellingen zijn hoog en er bestaat geen inzicht in de meerwaarde ten opzichte van het conventionele meldingsregime van verdachte transacties. Daarnaast lijkt het systeem tamelijk ondoelmatig omdat rond de 90 procent van de meldingen uiteindelijk geen rol in het opsporingsproces spelen. De nadruk op meldingsaantallen gaat mogelijk ten koste van het realiseren van het uiteindelijk doel; het terugbrengen van het misdaad- en witwasniveau. Het gebrek aan inzicht in de feitelijke prestaties van de keten maakt het ook moeilijk om publieke verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid. Gelet op de kosten en de impact op privacy en financiële inclusie is dat een ongewenste situatie.

Naar een risico-gerichte aanpak van witwassen

Onzekerheden beheersen en kansen benutten

De Nederlandse overheid wordt geconfronteerd met een scala aan omvangrijke en complexe risico's. Tot deze risicocategorie behoren ook witwassen en terrorismefinanciering. Ze worden gekenmerkt door de in potentie ernstige maatschappelijke en economische gevolgen waarvan het lastig is zowel de impact als de omvang nauwkeurig vast te stellen. Witwassen als risico wordt gedefinieerd als de uitkomst, het product van kans en impact van een witwasgebeurtenis. Hoewel het niet gemakkelijk is om deze risico's te beheersen is het wel noodzakelijk om de gevolgen van scherp in beeld te brengen en beheersplannen te ontwikkelen voor reeds bestaande en opkomende risico's (Workinggroup, 2005). Risicogericht anti-witwasbeleid verschaft de overheid een kader om weloverwogen beslissingen te nemen voor de beheersing van risico's binnen de hele anti-witwasketen door risico's af te dekken met passende maatregelen en tegen aanvaardbare kosten. Verstandig en goed geïmplementeerd risicomanagement geeft rust en overzicht en voorkomt dat alle risico's, groot en klein, over een kam worden geschoren.

De risicogerichte benadering maakt al sinds 2003 deel uit van de FATF aanbevelingen. Inmiddels is het fundament van het Europese en Internationale anti-witwasbeleid geworden. De FATF benadrukt in de eerste van de veertig aanbevelingen de noodzaak van het voeren van een risicogericht beleid. De maatregelen die worden genomen moeten passen bij de omvang

van de betreffende risico's (FATF, 2012). De FATF definieert witwas risico als een functie van drie grootheden; dreiging (threat), kwetsbaarheid (vulnerability) en impact (FATF, 2010a). Voor de uitvoering van risicobeoordelingen bestaat een handreiking op hoofdlijnen (FATF, 2013a). Tot op heden ontbreekt een praktische, uitgewerkte aanpak of kader ontworpen om de risicogerichte benadering op nationaal niveau te implementeren.

Het is bijzonder moeilijk gebleken om op nationaal niveau een adequaat risk based beleid te formuleren en uit te voeren, afhankelijk van de omvang van het risico. Overheden worstelen met de concrete invulling van het risicoconcept. Dat betreft zowel de benoeming van de risico's, de verzameling en verspreiding van relevante informatie als het ontwikkelen van risk based beslissingsmodellen en beheersmaatregelen (Bergstrom & Svedberg, 2011; Constanzo, 2007; Mugarura, 2013; Pellegrina dalla & Masciandaro, 2008; Ross & Hannan, 2011; Simanova, 2011).

Nederland vormt hierop geen uitzondering. De Algemene Rekenkamer constateert dat er weinig inzicht bestaat in de belangrijkste witwasrisico's en de effectiviteit van de bestrijdingsinspanningen. Ook de pakkans voor witwassers is gering en wordt er te weinig crimineel vermogen ontnomen (AR, 2014a). Dat betekent overigens niet dat in het beleid risico's in het geheel geen rol spelen. Her en der vinden activiteiten plaats voor het identificeren en afwegen van risico's ter ondersteuning van de besluitvorming. Het gebeurt echter niet planmatig en wordt binnen de keten op verschillende manieren ingevuld.

Er is pas sprake van risicomanagement als het beheersingsproces zichtbaar, repeterend en consistent, en stapsgewijs wordt uitgevoerd. Alleen dan kunnen de voordelen (lagere kosten, beter doelrealisatie, meer focus en minder gevoelig voor schokken en incidenten) van een dergelijke benadering worden geïncasseerd.

Risicomanagement is een noodzakelijk ondersteuningsmiddel voor de onderbouwing van beleidsbeslissingen en het krijgen van grip op de totale anti-witwasketen. Dit betekent dat de stap moet worden gezet van het te hooi en te gras beheersen van risico's naar professioneel risicomanagement. De weg daar naartoe is zeker niet gemakkelijk. De materie is weerbarstig en de strijd is taai en vraagt om lange adem. Tegenover inventieve en goedgemotiveerde criminelen staat een ingewikkelde en gefragmenteerde anti-witwasketen.

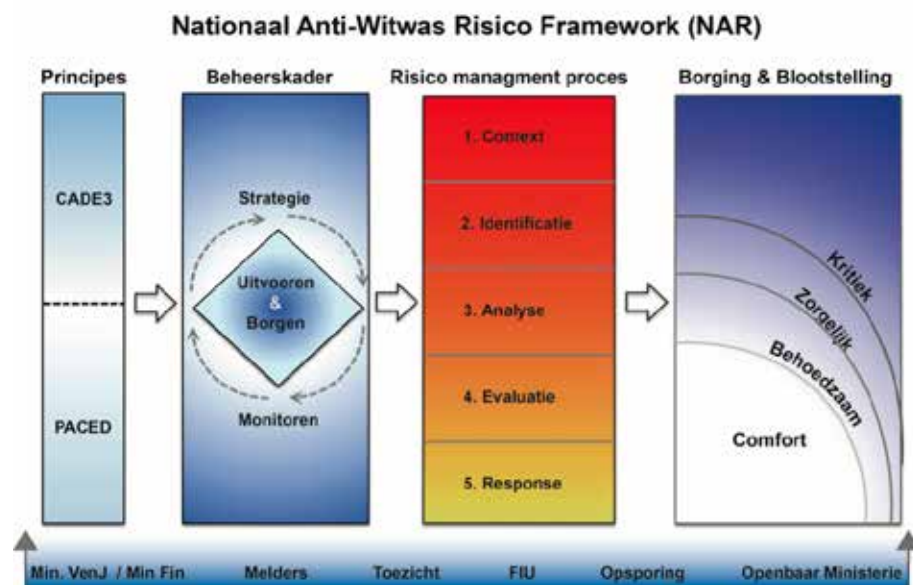
Effectief risicomanagement staat of valt met de inbedding in een logische structuur. We onderscheiden drie verschillende, samenhangende elementen. Achtereenvolgens: het eigenlijke risicomanagement proces; het brede kader waarbinnen het is ingebed in de organisatie of keten en tenslotte de principes en uitgangspunten die eraan ten grondslag liggen. Er bestaan verschillende risicomanagement standaarden die deze drieslag als uitgangspunt hanteren. De invulling van de elementen (risk appetite, control, risk, cultuur etc.) en het gehanteerde risicovocabulaire loopt echter uiteen. In essentie maken deze standaarden grotendeels gebruik van de zelfde kernbegrippen en activiteitenpiramides. Het einddoel van risicomanagement is om de voorwaarden te scheppen waarbinnen de verantwoordelijke overheid in control kan komen. Het levert ook de onderbouwing voor het nemen van belangrijke (beleids)beslissingen. Daarbij gaat het tegenwoordig niet meer alleen op het reduceren van schade als gevolg van ongewenste gebeurtenissen, maar ook om het benutten van kansen en reduceren van onze-

kerheid. De laatste twee dimensies spelen met name een belangrijke rol bij het inrichten van de anti-witwasmaatregelen en mechanismen.

Omdat er geen standaardmodel bestaat, wordt de toepassing van de risicogerichte benadering hier toegelicht aan de hand van een referentiemodel, het nationaal anti-witwasrisico framework (NAR). Het model zoals weergegeven in figuur 13 kan worden gebruikt om grafisch inzichtelijk te maken hoe een risico gedreven anti-witwas benadering eruit zou kunnen zien. Het NAR is deels gebaseerd op de internationale ISO 31000 benadering en bevat de hoofdlijnen van effectief risicobeheer binnen de Nederlandse anti-witwasketen. Het model is opgebouwd uit vier elementen (principes, beheerskader, het risicobeoordelingsproces en een risicomatrix) die in samenhang zorgen voor een beheerste uitvoering en implementatie van het nationale anti-witwas beleid. Het gaat uit van de zgn. Enterprise Risk Management (ERM) benadering.

Dit betekent dat alle stakeholders binnen de anti-witwas keten het risicomanagement inrichten en vormgeven op basis van de zelfde uitgangspunten en filosofie. Hierdoor is het mogelijk om de risico's door de hele keten heen op een geïntegreerde en samenhangende wijze te beheersen. Binnen de traditionele, meer verkokerde benadering maken partijen hun eigen keuzes en is het derhalve veel moeilijker om een samenhangende benadering tot stand te brengen.

Figuur 13: Nationaal Anti-Witwas Framework



Hieronder zullen de verschillende elementen kort worden toegelicht. Vervolgens zal worden verkend in hoeverre de bestaande vormgeving en sturing van de anti-witwas keten aansluit bij het risicogerichte karakter van het NAR model.

1. Principes

Principes geven antwoord op de 'waarom vraag' van het te voeren risicomanagement en vormen de onderbouwing van de inrichting en aansturing. Adequaat risicomanagement voegt waarde toe, sluit naadloos aan op de doelstellingen van het beleid. Het geeft ook zekerheid dat witwasrisico's worden beheerst en dat de relevante wet- en regelgeving wordt nageleefd⁴³. Een ander fundament is dat de werkprocessen effectief en doelmatig zijn ingericht.

Een andere set principes beschrijft de technische eisen aan het framework. Het moet proportioneel en alomvattend zijn en samenvallen met, en ingebed zijn in, de werk- en informatieprocessen van de verschillende ketenpartners⁴⁴. Tenslotte is het van belang dat nieuwe ontwikkelingen soepel kunnen worden geïntegreerd. Vanuit een functionele benadering kunnen principes worden beschouwd als ontwerpvariabelen tijdens het ontwikkelingsproces en als prestatie indicatoren voor het meten van het functioneren van de uitvoering van de risicoaanpak.

2. Beheerskader

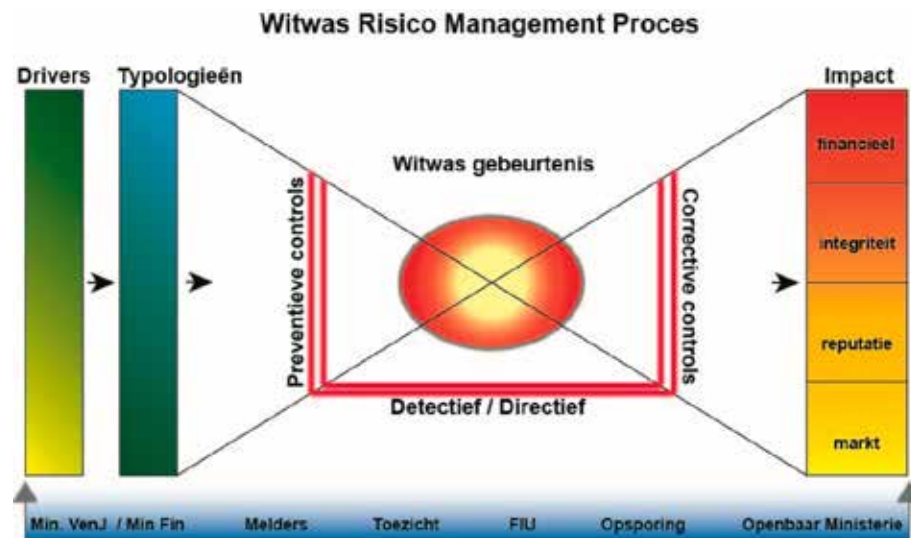
De effectiviteit van het risicomanagement proces is mede afhankelijk van de kwaliteit van het beheerskader dat het ondersteunt en waar het deel van uitmaakt. Voor de inrichting kan keuze worden gemaakt uit een aantal internationaal toegepaste modellen of frameworks. De bekendste zijn het model van het Institute of Risk Management (IRM), het COSO-ERM model of het model van ISO 31000. In beginsel bevat een framework drie belangrijke componenten; de risicostrategie, de risicoarchitectuur en tenslotte de gebruikte methoden en de risicoprotocolen. De risicostrategie beschrijft de nagestreefde doelstellingen, de opvattingen over witwasrisico's en meer in het algemeen de gehanteerde risicofilosofie. Zo kan de aanpak gericht zijn op het bestrijden van criminaliteit, of juist het op het afdwingen van compliance met internationale afspraken en regelgeving.

De strategie verschaft ook duidelijkheid over het gewenste risiconiveau en de risico capaciteit. De risicoarchitectuur omvat de inrichtingsuitgangspunten. Hierin is vastgelegd wat de rolverdeling, verantwoordelijkheden en de rapportage- en borgingsstructuren binnen de keten zijn. De protocollen zijn de werkdocumenten. Hierin zijn de beschrijvingen van de aanpak en de werkprocessen opgenomen. In een risicohandboek is vastgelegd welke methoden en technieken kunnen worden gebruikt, hoe het risico management proces dient te worden uitgevoerd en welke risico indicatoren kunnen worden gebruikt.

3. Het risicomanagement proces

In het door ons gehanteerde framework wordt het risico managementproces uitgevoerd in vier opeenvolgende stappen; A. het definiëren van de context; B. het identificeren en analyseren van risico's; C. het evalueren van risico's en D. het bepalen van de risico response. Het risicomanagementproces is weergegeven in de vorm van een witwas vlinderdasmodel⁴⁵. Het model beschrijft de verschillende processtappen en de laat de samenhang tussen risico's, beheersmaatregelen en het effect op doelstellingen zien. Zie figuur 14.

Figuur 14: Witwas Risico Management Proces



A: context bepaling

Het bepalen van de context gaat vooraf aan het bepalen en wegen van de risico's. Het is noodzakelijk om vooraf in kaart te brengen hoe het te voeren risicomanagement past binnen de bredere doelstellingen van de overheid en in het bijzonder dat van de beleidseigenaren. Aan de orde komen de nagestreefde doelstellingen en scope en de opvattingen en verwachtingen van de belangrijkste stakeholders, zoals banken, niet-financiële instellingen en aangewezen professionals. Voor de bepaling van de context kan gebruik worden gemaakt van verschillende technieken, zoals een SWOT, of PESTLE analyses.

B: risico identificatie en analyse

In stap 2 worden de witwasrisico's in relatie tot de gedefinieerde doelstellingen in kaart gebracht. Het streven is dreigingen te minimaliseren kansen maximaal te benutten. In het analyseproces wordt ook de relatieve omvang (kans en impact) van de risico's vastgesteld. De resultaten worden verwerkt in een witwas risicoregister. Hierin worden alle risico's opgenomen die van invloed kunnen zijn op de doelstellingen van het anti-witwasbeleid.

C: risico evaluatie

Omdat het niet haalbaar, maar ook niet wenselijk is om *alle* risico's en kansen aan te pakken, is het noodzakelijk om de urgentie, de prioriteit en de impact van de individuele risico's te evalueren. Bij het evalueren van risico's spelen de begrippen risk appetite en risicoperceptie een belangrijke rol.

Het eerste begrip heeft betrekking op de mate waarin een organisatie, of in dit geval de beleidseigenaar bereid is risico op een bepaalde witwasactiviteit te accepteren. Risico perceptie duidt op de subjectieve en context afhankelijke appreciatie van risico's. Wat binnen de ene context als ernstige bedreiging wordt gezien kan bij de burens juist als aantrekkelijke

uitdaging worden beschouwd. Risk appetite is tot op zekere mate meetbaar en kan worden vertaald naar niveaus en normen. Risico perceptie is een fenomeen dat moeilijk is te vangen in variabelen, maar minstens zo relevant. Beide begrippen komen overigens ook al eerder in het proces aan de orde en wel bij het bepalen van de context in stap.

De evaluatie van risico's en kansen vindt plaats aan de hand van een benchmark test. Dat gaat als volgt. Als blijkt dat de impact (kans maal omvang) van een risico groter is dan een vooraf bepaalde waarde, wordt het risico in kwestie opgewaardeerd tot significant risico. De zelfde afweging is, mutatis mutandis, van toepassing op de geïdentificeerde kansen. Ook de verwachte kosten van een risico worden tijdens de significantie bepaling in beeld gebracht⁴⁶. Na de significantie test blijven de risico's over die er echt toe doen. Deze overblijvers komen op een lijst en moeten worden aangepakt. Na afronding van de evaluatie fase is de feitelijke blootstelling aan witwasrisico's in beeld gebracht.

D. risico response en implementatie

Na de weging en schifting wordt een risico responseplan opgesteld. Hierin is aangegeven welke strategieën en beheersmaatregelen zullen worden ingezet om de significante risico's en kansen te adresseren. Het afwegen van risico's en het kiezen van een passende vervolgactie vormt het hart van risicomanagement. In beginsel zijn er vier verschillende risicobeheersingsacties mogelijk: ongemoeid laten, vermijden, reduceren of overdragen.

De keuze voor de vervolgactie wordt bepaald door het optimum van impact (risico verlagend tot het gewenste niveau) en een zo laag mogelijk kostenniveau. Het is essentieel dat de te implementeren beheersmaatregelen kosteneffectief zijn. Het optimum per risico wordt vastgesteld door een kosten-baten analyse uit te voeren aan de hand van een passende gestructureerde beslissingsboom. Het gewenste risiconiveau, het product van kans en impact na implementatie van de maatregel, wordt het restrisico genoemd. Het restrisico wordt ook opgenomen in het witwas risicoregister. Dit maakt het mogelijk om achteraf vast te stellen of de actie het gewenste effect heeft gehad. Ook de vastgestelde maatregelen, de verantwoordelijke risico eigenaar en de actienemer worden in het register opgenomen.

Het afwegen en het maken van een keuze uit de verschillende alternatieve maatregelen vormt het lastigste onderdeel van het risico managementproces. Het gaat niet alleen om het afwegen van het kostenbeslag maar ook om de keuze tussen de verschillende (gedragscodes, zelfregulering, of top down toezicht) reguleringsinstrumenten. Daarnaast kan worden gekozen voor beheersing die meer is gestoeld op het naleven van regels, rule based, of voor een benadering die uitgaat van het veranderen van gedrag en appelleert aan ethische overtuigingen en drijfveren van mensen.

Bij de bestrijding van witwassen ligt de nadruk veelal op de beheersing van het schaderisico en het voorkomen van verliezen. De totale kosten die samenhangen met het realiseren van witwasrisico's dienen zo laag mogelijk te worden gehouden. Dat betekent dat het van belang is om ook schade te beperken als het risico zich toch heeft voorgedaan en de daarmee samenhangende kosten in bedwang te houden. Effectief schade risicomanagement maakt gebruik van verschillende beheersingsmaatregelen. Afhankelijk van de maatregel treedt het effect in voor, tijdens, of juist na de realisatie van de ongewenste witwas activiteit. De inzet van

beheersmaatregelen volgt een logisch patroon in volgorde van afnemende effectiviteit. Boven aan de lijst staan de preventieve controls.

Preventie heeft tot doel om de schade gebeurtenissen te voorkomen. Pas als preventie (technisch) niet mogelijk is of te duur is, komen de alternatieve mogelijkheden in beeld. Na preventie volgend de correctieve maatregelen. Deze hebben tot doel om de gevolgen van onacceptabele risico's, die toch zijn opgetreden, terugbrengen tot een aanvaardbaar niveau. Vervolgens komen de directieve (training, procedures en systemen) en de detective (review en monitoring) maatregelen aan bod.

4. Borging

In de borgingsfase wordt zeker gesteld dat het risicobeheer beklijft bij de ketenpartners. Het omvat ook het treffen van passende maatregelen zodat de beleidseigenaar zicht houdt op de voortgang, de resultaten en noodzakelijke verbeteracties van het vastgestelde beleid. Effectieve borging kent een harde en zachte kant. De zachte kant sluit onder meer aan bij het verbeteren van de risicobewuste cultuur in de keten. Dit wordt bewerkstelligd door het meten en communiceren van de successen van de risicogerichte benadering. Daarnaast is het belangrijk om hinderpalen systematisch weg te nemen. Hierbij kan gedacht worden aan gebrek aan middelen, kennis en drijfveren. Resultaten moeten ook cyclisch worden gemeten en worden afgezet tegen de vastgestelde doelen. Een risicovolwassenheidmodel is een zinvol instrument om de voortgang en het succes van de risicogerichte aanpak te communiceren aan alle stakeholders. Om te voorkomen dat het verzandt in procedurele reflexen dient men alert te zijn op nieuwe ontwikkelingen en veranderingen in de periferie. Het gaat om het tijdig signaleren van en inspelen op kansen en dreigingen die inwerken op het risicoprofiel.

De harde borgingskant zit deels in een passend meet- en regelsysteem en in het toetsen van de kwaliteit van de gekozen controlemaatregelen. De beleidseigenaar is op zoek naar zekerheid (assurance) dat de gekozen beheersmaatregelen goed zijn ontworpen, deugdelijk geïmplementeerd en effectief werken. Dit vereist dat de periodieke toetsing van de werking van de maatregelen is opgenomen in een regulier auditprogramma. In het NAR-model wordt de kwaliteit geborgd door het feitelijke risiconiveau cyclisch af te zetten tegen het vastgestelde en acceptabele risiconiveau. De focus van het risicomanagement behoort te liggen op de beheersing van de onaanvaardbare risico's. Dit zijn de risico's die buiten de nationale risicocapaciteit en risicotolerantie liggen. De categorie kritieke risico's moet voortdurend worden gemonitord. Dit maakt inzichtelijk of dat de gekozen risico response effectief is in het reduceren van het risiconiveau binnen de grenzen van de risicobereidheid.

Risicogericht, maar met mate

De Nederlandse aanpak bevat zeker elementen (doelstellingen, risico inschattingen, rapportages en procedures etc.) van een risicogerichte benadering. Dat betekent echter niet dat het anti-witwas mechanisme in zijn huidige vorm voldoet aan de beginselen van een effectieve risico gedreven benadering, zoals in het NAR model is beschreven. De belangrijkste tekortkomingen hebben betrekking op het gebrek aan integraliteit en samenhang binnen de keten, de kwaliteit van de risico informatie en het ontbreken van expliciete opvattingen over risk appetite en risicotolerantie. Minstens zo belangrijk is het ontbreken van een gedeelde doelstelling die leidend is voor de prioritering door de ketenorganisaties.

Het kloppende hart van de risicogerichte bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering is het wegen van risico's en het kiezen van beheersmaatregelen die zowel vanuit beleidsmatig als kosten oogpunt effectief zijn. Effectieve maatregelen zijn ingebed in een systeem waarbinnen instrumenten op het gebied van governance, risk en compliance op evenwichtige en samenhangende wijze worden ingezet. In de huidige situatie wordt aan deze voorwaarden niet geheel voldaan. De Nederlandse aanpak is in grote mate compliance gedreven en minder gericht op het bewerkstelligen van gedragsverandering en het ontwerpen en in stand houden van doelmatige procesinrichting.

Aangezien centrale regie en een expliciete geïntegreerde benadering ontbreken, wordt de invulling van het risicobeheer overgelaten aan de individuele organisaties en overlegstructuren. Het lijkt aannemelijk dat de gefragmenteerde benadering ten koste gaat van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Met zekerheid kan dit echter niet worden vastgesteld omdat er geen eenduidige prestatiegegevens beschikbaar zijn. De beschikbare cijfers van FIU-Nederland lijken erop te wijzen dat de voornaamste pijler van het Nederlandse beleid, de meldplicht van ongebruikelijke transacties, slechts een beperkt deel van de witwasrisico's afdekt. De meldingen betreffen grotendeels money transfers van relatief beperkte omvang. De strakke regulering van banken en het systematisch ontmoedigen van het gebruik van constant geld zet nemen criminelen aan om hun toevlucht tot andere, complexere methoden zoals bijvoorbeeld trade based money laundering.

Nederland is als doorvoerland kwetsbaar voor grote illegale geldstromen. Het is aannemelijk dat ons land ook bloot staat aan dergelijke praktijken. Het jaarverslag van FIU-Nederland bevat echter geen informatie over de mate waarin dit voorkomt. Er bestaat ook weinig inzicht in de mate waarin de verschillende toezichthouders bijdragen aan het verminderen van risico's. Het zelfde geldt voor de mogelijke verschillen in effectiviteit tussen de detective beheersing, de meldketen, en de repressieve beheersing door de opsporing en het openbaar ministerie. Het is dus zeer wel mogelijk dat met het huidige systeem alleen de top van de ijsberg wordt waargenomen.

Ook de doelmatigheid van het meldsysteem is beperkt. Slechts een zeer klein deel van het forse volume aan meldingen bereikt uiteindelijk de rechter. Dit doet vermoeden dat er ook in ons land sprake is van het crying wolf effect van Takats, waarbij het systeem perverse prikkels verschaft voor het doen van vals positieve meldingen (Takats, 2007). Er wordt eveneens geen expliciete kosten-baten analyse toegepast bij de keuze voor beheersmaatregelen. Hierdoor blijven de kosten stijgen. En deze kosten komen, linksom of rechtsom, uiteindelijk bij de belastingbetaler en bankcliënt terecht. Tenslotte ontbreekt een afweging op basis van ongewenste bijeffecten, zoals financiële uitsluiting en de inbreuk van de onderzoeks- meldingsplicht op de persoonlijke levenssfeer van burgers.

Al met al kan worden geconcludeerd dat het huidige beleid onvoldoende zekerheid biedt dat de belangrijkste witwasrisico's afdoende worden afgedekt en dus effectief bijdraagt aan de convergentie van feitelijke risico blootstelling en risico bereidheid. Ook kunnen er vraagtekens worden gezet bij de effectiviteit en de doelmatigheid van het systeem en de mate waarin de huidige aanpak de noodzakelijke besluit- en beleidsvorming op het gebied van witwasbestrijding faciliteert.

Hoe nu verder?

Ondanks de forse investeringen van de afgelopen jaren in kennis, kunde en capaciteit bestaan er gerede twijfels over de effecten en de doelmatigheid van de bestaande, vooral compliance gedreven aanpak. Het zelfde geldt voor de opbrengst van de meldketen ongebruikelijke transacties. Het dan noodzakelijk om twintig jaar na de invoering van de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (MOT) de bestaande aanpak van de witwasbestrijding grondig te evalueren. Een integrale doorlichting helpt om oplossingen te zoeken voor de geconstateerde knelpunten op het gebied van sturing, doelbepaling en informatievoorziening.

Witwassen is en blijft een omvangrijk en zich ontwikkelend maatschappelijk vraagstuk. Om witwassers krachtig tegenspel te kunnen bieden is het noodzakelijk om het probleem op een strategische en systematische manier te benaderen. Door de veelheid van partijen die in Nederland bij de bestrijding van witwassen zijn betrokken is het van belang dat er goed wordt samengewerkt en gecommuniceerd binnen de keten. Betekenisvolle informatie moet voor alle partijen vrij beschikbaar zijn. Daarnaast is het essentieel dat het probleem wordt aangepakt op basis van een eenduidige conceptuele benadering, een nationale anti-witwas strategie. Alleen langs deze weg kunnen de beleidsverantwoordelijke overheden grip krijgen op de prestaties van de complexe anti-witwas keten (Workinggroup, 2005).

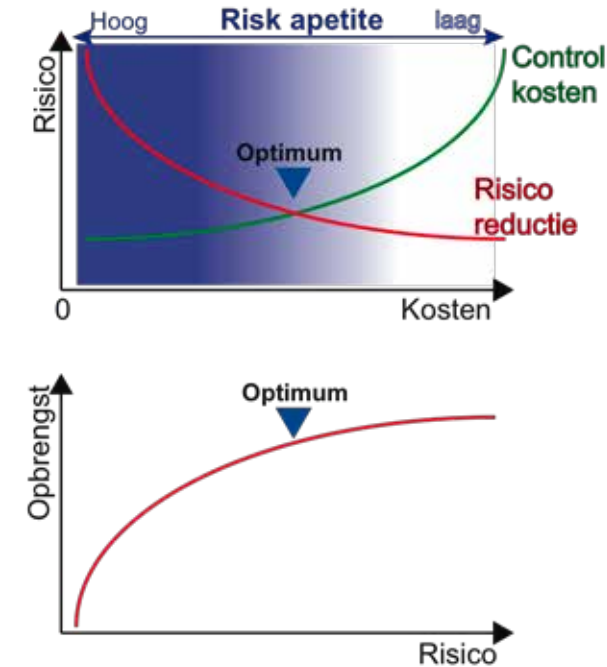
De komst van de vierde Europese richtlijn biedt kansen om de noodzakelijke heroriëntatie op anti-witwasbeleid te combineren met de voorbereiding van de invoering van de verplichte integrale risicogerichte benadering. De periode die lidstaten is gegund om te voldoen aan de vereisten van de nieuwe richtlijn kan worden benut om te zoeken naar een geïntegreerde aanpak van de veelheid van knelpunten op het gebied van effectiviteit, sturing, principaal-agent, regelstapel, privacy en democratische controle, financiële inclusie, het faciliteren van meldplichtige organisaties etc.

Met de keuze voor de ontwikkeling van een geïntegreerde risicogeoriënteerde aanpak worden twee vliegen in een klap geslagen. Er wordt en voldaan aan het kernbestanddeel van de vierde richtlijn en tegelijkertijd wordt de gelegenheid te baat genomen om de weffouten en knelpunten van het huidige beleid consistent en eenduidig op te lossen. Binnen de ontwikkeling van een nationaal risicogericht anti-witwas beleid moet ook worden gezocht naar een evenwichtiger en integrale toepassing van instrumenten op het gebied van risicobeheersing, compliance en governance.

In plaats van de bestaande vooral compliance gerichte aanpak betekent dit dat de risicogerichte benadering is ingebed binnen een passende structuur van ketensturing (governance) en een compliance programma met voldoende aandacht voor ethiek en gedrag. Regels hebben uiteindelijk slechts een beperkte slagkracht. Blijvende effecten zijn het gevolg van effectieve gedragsmodificatie.

Effectief risicogericht beleid is een zoektocht naar het optimum tussen kosten en onzekerheidsreductie aan de ene kant en tussen beleidsrealisatie en het benutten van kansen daarop aan de nadere kant. Kortom, wat mag redelijke zekerheid op het voorkomen en bestrijden van witwassen kosten in termen van geld en bijkomende maatschappelijke effecten. Beide aspecten zijn weergegeven het risico en return model dat hieronder is weergegeven in figuur 15.

Figuur 15: Risk en Return Optimum



Het Anti-Witwas Risico Initiatief

Een succesvolle risicogerichte aanpak vraagt om een strategische benadering. De twee belangrijkste pijlers onder zo'n aanpak zijn systematische data verzameling om het witwasvraagstuk goed te kunnen meten en de ontwikkeling van een passende conceptuele aanpak in de vorm van een nationale anti witwas strategie ingebed in een passend anti-witwas framework. De strategie en het framework zijn vervolgens kader stellend voor de risico aanpakken van de toezichthouders en de betrokken instellingen en beroepsgroepen.

Het werken met een dergelijk kader heeft als voordeel dat alle belangrijke aspecten van beleidsvorming en beheersing op gerichte en systematische wijze in samenhang met elkaar, kunnen worden ontwikkeld en beoordeeld. Ter illustratie is hieronder een voorbeeld opgenomen van een nationale anti-witwas risico initiatief. Het beschrijft in tien stappen de systematische ontwikkeling en implementatie van een anti-witwas strategie en framework. De geschatte doorlooptijd van het hele traject bedraagt ongeveer 11 maanden.

Stappenplan: Nationale anti-witwas risico initiatief (ARI):

Step 1: Maken nationale witwas foto en bepalen huidige (risico volwassenheid) situatie

Step 2: Identificeren van de voordelen van een risicogerichte benadering.

Step 3: Verwerven van steun bij de stakeholders.

- Stap 4: Ontwikkelen van framework met rollen, verantwoordelijkheden en risico principes
- Stap 5: Bepalen risicoclassificatiesysteem met meetinstrumenten en benchmarks
- Stap 6: Uitvoering nationaal risk assessment
- Stap 7: Bepaling risk bereidheid, risk tolerantie en risk capaciteit
- Stap 8: Evaluatie effectiviteit bestaande beheersingsmaatregelen en introductie verbeteringen
- Stap 9: Inbedden en bevorderen van een risicobewuste cultuur en werkwijze bij stakeholders
- Stap 10: Monitoren, reviewen en bijstellen framework aan de hand van risico indicatoren

Toelichting

De modelmatige en systematische benadering maakt het mogelijk om reeds aangekondigde verbeterinitiatieven (witwasmonitor en nationale risico analyse) niet geïsoleerd uit te voeren, maar in te passen binnen een bredere strategische benadering. Voorafgaand dient ook te worden nagedacht over de randvoorwaarden waarbinnen het initiatief zal worden uitgevoerd. Dat betekent dat zal moeten worden voldaan aan de materiële eisen van de vierde richtlijn. Daarnaast ligt het voor de hand om uit pragmatische overwegingen de geïnventariseerde knel- en verbeterpunten zoveel mogelijk te adresseren binnen de bestaande structuren en organisaties.

Om maximaal gebruik te kunnen maken van quick wins ligt het voor de hand om zoveel mogelijk gebruik te maken van Europese best practices. Overwogen kan worden om gebruik te maken van het integrale rapportagemodel dat door de Noorse toezichthouder wordt gebruikt (Okokrim 2013). Zoals eerder is opgemerkt is de samenwerking binnen de keten gebaat bij de vrije beschikbaarheid van kwalitatief goede informatie. Gelet op de veelheid van systemen en de uiteenlopende labelling en classificatie van informatie is dat geen eenvoudige zaak. Omdat herontwerp van de bestaande informatiesystemen geen reële optie is, moet er gezocht worden naar creatieve en pragmatische oplossingen voor het informatiseringsvraagstuk. Om te voorzien in de behoefte aan een ketenbrede witwas rapportage format kan een kwalitatieve, extracomptable, analyse uit worden gevoerd op de beschikbare databestanden van de keten-organisaties.

Herbezinning op de bestaande praktijk kan ook worden gebruikt om de olifant in de kamer ter discussie te stellen. Het bestaande model waarin ongebruikelijke transacties worden gemeld is kostbaar en weinig doelmatig. Dit geldt zowel voor de bestrijding van witwassen als voor terrorismefinanciering (Stouten, 2012; Wesseling, 2014). Het is dan ook hoog tijd om de meerwaarde van dit model tegen het licht te houden en te overwegen om over te schakelen naar de in Europa gebruikelijke meldingsstandaard van verdachte transacties.

Bijlage 1: Eisen 3e Europese aml-richtlijn

A. Klantonderzoek

Klantonderzoek, ook wel Customer Due diligence (CDD) genoemd, omvat de voorschriften voor de identificatie en verificatie van de cliënt of van een uiteindelijke begunstigde (UB) van een juridische constructie. Binnen de financiële sector wordt dit veelal aangeduid als KYC⁴⁷. Al naar gelang de omvang van het geschatte (hoog of laag) risico op witwassen of terrorismefinanciering, kan er verscherpt of juist vereenvoudigd klantonderzoek worden uitgevoerd. Klantonderzoek is in een aantal gevallen verplicht. Bijvoorbeeld bij het aangaan van een zakelijke relatie, als een transactie van meer dan 15.000 euro wordt verricht, of indien het vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering bestaat (art.7). Klantonderzoek houdt niet op bij het aangaan van een relatie, het zgn. *onboarden*. Maar dient te worden uitgevoerd gedurende het hele bestaan van de relatie met de klant. Dit houdt ook in dat transacties voortdurend gemonitord moet worden. Deze activiteit, *on going monitoring* (OGM), dient om vast te stellen dat de transacties in overeenstemming zijn met het beoogde doel, de aard en het risico profiel van de klant.

In bepaalde gevallen kunnen lidstaten toestaan om vereenvoudigd klantonderzoek⁴⁸ uit te voeren. Ook kan besloten worden om helemaal af te zien van klantonderzoek. Dit laatste is van toepassing op financiële en kredietinstellingen die zijn gevestigd in derde landen met een gelijkwaardig AML-regime en binnenlandse overheidsinstanties (art. 11.1 en 11.2.c.). Verscherpt klantonderzoek⁴⁹ is daarentegen verplicht als er sprake is van een hoger risico op witwassen. Artikel 13 noemt als voorbeeld het aangaan van relaties met buitenlandse personen die een prominente publieke functie vervullen, de zgn. PEPs⁵⁰. Vooral als deze afkomstig zijn uit landen die te lijden hebben onder corruptie brengt dit grote risico's met zich mee voor de reputatie van de financiële sector. Daarnaast is voorzichtigheid geboden bij het aangaan van grensoverschrijdende correspondentbankrelaties. In beide gevallen dient het aangaan van een nieuwe relatie te worden gefiatteerd door een lid van het hogere management. In bepaalde gevallen is het mogelijk dat instellingen en personen gebruik kunnen maken van klantonderzoek door derde partijen. De uiteindelijke verantwoordelijkheid blijft echter rusten bij de instelling die een beroep op de derde doet (art. 14-16).

B. Meldplicht

Artikel 22 van de richtlijn schrijft voor dat verdachte transacties moeten worden aangemeld bij de nationale Financial Intelligence Units (FIU's). Lidstaten richten daartoe FIU's op die zijn belast met het ontvangen, analyseren en verspreiden van informatie over mogelijk witwassen of financiering van terrorisme. De melding dient onverwijld plaats te vinden en mag niet door de meldingsplichtige entiteiten (MPE'n) worden gecommuniceerd, het zgn. *tippling off verbod*, met de cliënt in kwestie of derden (art. 28). Artikel 23 maakt het mogelijk voor lidstaten om een uitzondering op de meldplicht te maken voor met name advocaten, notarissen belastingadviseurs en accountants. De uitzondering is van toepassing voor zover het informatie betreft die zij hebben verkregen in het kader van de verdediging van een cliënt, of het bepalen van zijn rechtspositie in verband met een mogelijk rechtsgeding.

C. Beheersmaatregelen

a. Documentbeheer en statische gegevens.

MPE'n zijn verplicht om gedurende een periode van vijf jaar de bewijsstukken van het door hun verrichte cliëntonderzoek en het monitoren van transacties te bewaren (art. 30). Deze verplichting is ook van toepassing op bijkantoren en dochterondernemingen in andere landen. De lidstaten zijn verplicht om statistische informatie bij te houden over de doeltreffendheid van hun AML-systemen en de overzichten (aantal FIU-meldingen, vervolgingen en veroordelingen) daarvan te publiceren (art. 33).

b. Interne controles.

MPE'n zijn verplicht om passende procedures, systemen en richtlijnen te toe te passen op het gebied van cliëntonderzoek, het melden van verdachte transacties, het bewaren van bewijsstukken en het uitvoeren van risicobeoordelingen. Daarnaast dient de naleving van deze richtlijnen, de compliance, te worden getoetst. Medewerkers moeten opgeleid zijn om risico's van witwassen en terrorismefinanciering te kunnen herkennen en adequaat te kunnen handelen (art. 32,34 en 35).

Artikel 37 legt de lidstaten de verplichting op om zeker te stellen dat de instellingen en personen die onder de richtlijn vallen effectief worden gecontroleerd op het naleven van de daarin opgenomen eisen. Bij niet-naleving van deze eisen worden passende administratieve sancties (art. 39) opgelegd. Tenslotte is in artikel 40 de bevoegdheid van de Commissie vastgelegd om uitvoeringsmaatregelen en technische criteria vast te stellen, onder meer met betrekking tot het bepalen van hoge en lage risico's.

Bijlage 2: Belangrijkste voorgestelde wijzigingen 4e aml-richtlijn

1. Verruiming van de reikwijdte

- Naast casino's zullen ook aanbieders van gokdiensten voortaan onder de richtlijn vallen.
- Fiscale misdrijven worden voortaan aangemerkt als basisdelict voor witwassen.
- De melddrempel voor handelaren in goederen wordt verlaagd voor contante transacties van 15.000 naar 7.500 euro.
- De PEP-regeling wordt uitgebreid met eisen voor binnenlandse PEP's en PEP's werkzaam bij internationale organisaties.

2. Verscherpingen en verduidelijking

- De eisen aan het verzamelen van en rapporteren over statistische gegevens worden aangescherpt.
- De samenloop en het evenwicht tussen de eisen aan gegevensbescherming en anti-witwas maatregelen wordt verduidelijkt.
- Het toezicht op grensoverschrijdende transacties valt voortaan onder de verantwoordelijkheid van de ontvangende staat.
- De eisen voor het uitvoeren van vereenvoudigt en verscherpt klantonderzoek worden strikter bepaald en verduidelijkt.
- Juridische beroepsbeoefenaren vallen voortaan onder de richtlijn. Zij kunnen alleen aanspraak maken op vrijstelling van de meldingsplicht als het informatie betreft die gebruikt wordt in het kader van een gerechtelijke procedure, of bij het bepalen van de rechtspositie van een cliënt.
- De identificatie- en verificatieplicht van de uiteindelijk begunstigden van rechtspersonen en trusts wordt aangescherpt. Ondernemingen worden verplicht om informatie over uiteindelijk begunstigden te verzamelen, te bewaren en ter beschikking te stellen aan de bevoegde autoriteiten. De drempel voor de bepaling of er sprake is van uiteindelijk begunstigde blijft op 25% zeggenschap, maar wordt wel verduidelijkt.
- De gelijkwaardigheid van regelingen van derde landen (de 'witte lijst') wordt opgeheven.
- Er worden minimumregels opgesteld voor de sancties die zijn verbonden aan systematische inbreuken op de kernvereisten van de richtlijn.

3. Risicogebaseerde aanpak

- Nationale overheden, toezichthouders en MPE'n worden verplicht om risicobeoordelingen uit te voeren en risicobeperkende maatregelen te nemen. Daarnaast is het mogelijk dat er supranationale risicobeoordelingen worden uitgevoerd.

De drie Europese Toezichtautoriteiten (ETA'n)⁵¹ krijgen een belangrijke rol bij het gezamenlijk adviseren over en beoordelen van witwasrisico's binnen de unie. Ze worden verantwoordelijk voor het opstellen van richtsnoeren en technische normen voor lidstaten, financiële instellingen en toezichthouders met betrekking tot het uitvoeren van klantonderzoek en de uitvoering van toezicht. Binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe richtlijn zullen zij gezamenlijk een advies opstellen over de witwas risico's in Europa. Dit advies kan door de nationale overheden en instellingen gebruikt worden bij het formuleren van eigen maatregelen (Art 6).

Gebruikte afkortingen

AML	Anti Money Laundering
AML-CTF	Anti Money Laundering and Counter Terrorisme Financing
ARP	AML-Response Procesmodel
BA	Bribery Act
BO	Beneficial Ownership
CDD	Customer Due Diligence
CTF	Counter Terrorisme Financing
DNFBPs	Designated non-Financial Businesses and Persons
ECOLEF	Economic and Legal Effectiveness of Anti-Money Laundering and Combatting Terrorism Financing Policy
EBA	European Banking Authority
EDD	Extended Customer Due Diligence
EIOPA	European Insurance and Occupational Pensions Authority
ESMA	European Securities and Markets Authority
ETA	Europese Toezichtautoriteiten
FASP	Financial Sector Assessment Program
FATCA	Foreign Account Tax Compliance Act
FATF	Financial Action Task Force
FinEC	Programma Financieel Economisch Opsporen Politie
FIU-Nederland	Financial Intelligence Unit-Nederland
FSA	Financial Service Authority
JMLSG	Joint Money Laundering Steering group
KYC	Know Your Customer
MLAC	Money Laundering Advisory Committee
MLCF	Money Laundering Control Framework
MPE	Meldingsplichtige eenheid
NAR	Nationaal anti-witwas risico framework
OFAC	Office of Foreign Assets Control
OGM	Ongoing Transaction Monitoring
PEP	Political Exposed Person
RBA	Risk Based Approach
SDD	Simplified Customer Due Diligence
TBML	Trade Based Money Laundering
UBO	Ultimate Beneficiary Owner
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime

Referenties

- AD. (2014). Misdaad wijkt uit van Randstad naar Limburg en Noord-Brabant. *Algemeen Dagblad*
- Akker, v. d. J. (Producer). (2014, 5 maart 2014). Nederland kwetsbaar voor witwaspraktijken.
- Alberts, J. & Lensink, H. (2014, 8 maart 2014). Jagen op fout geld, Justitie en Financiën doen maar wat. *Vrij Nederland*.
- Almelo, L. (2010a). Follow the money. *De accountant*
- Almelo, L. (2010b). Melding ongebruikelijke transacties leeft onvoldoende. *De accountant*(16 maart).
- Almelo, L. (2012). Toets naleving Witwasmeldplicht. *De Accountant*(juli/augustus).
- AR. (2008). Bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering: Algemene Rekenkamer.
- AR. (2012). Prestaties in de strafketen (Vol. Hoofdstuk 2: conclusies en aanbevelingen, pp. 9-28). Algemene Rekenkamer.
- AR. (2014a). Bestrijden Witwassen. Stand van zaken 2013: Algemene Rekenkamer.
- AR. (2014b). Bestrijden Witwassen. Stand van zaken 2013 (Vol. Hoofdstuk 3, bestuurlijke reacties en nawoord pp. 18-19): Algemene Rekenkamer.
- Bergstrom, M. & Svedberg, H. M., Ulrika;. (2011). A new role for for-profit actors? The case of Anti-money laundering and risk management. *Journal of Common Market studies*, vol. 49.
- Borgers, M. J. (2013). Rechtsvorming door de Hoge Raad en de reikwijdte van de strafbaarstelling van witwassen. *Delikt en Delinkwent*, 43(5), 361-370.
- Constanzo, P. (2007). Rule - Based versus Risk - Base Approaches to Control. The third EU anti-money laundering directive: Tackling Money Laundering conference, Utrecht School of Economics.
- Deloitte. (2009). Report on Compliance costs Luxembourg.
- Deloitte. (2011). Final study on the application of the Anti-Money Laundering Directive. . Diegem: European Commission.
- Diekman, P. Meldplichten voor accountants, complex spoorboekje. *De accountant* (20 maart 2010).
- Duijne, V. P. C. (2006). Witwasonderzoek, luchtspiegelingen en de menselijke maat. Justitiële Verkenningen. *Justitiële le Verkenningen*, 32(2), 34-41.
- EBF. (2012). Positionpaper on the application of Directive 2005/60/EC. European Banking Federation (EBA). Brussels.
- EC. (2005). *Richtlijn 2005/60/EG van het Europese Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik vanm financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. (pbeu L 309)*. Brussel: Europese Unie.
- EC. (2006). Uitvoeringsrichtlijn 2006/70 EG Straatsburg.
- EC. (2012a). *Eindverslag Commissie aan Europees Parlement en Raad over de toepassing van richtlijn 2005/60/EG. (COM 2012) 168*. Brussel: Europese Unie.
- EC. (2012b). Feedback Statement, report from the commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2005/60/EC. Brussels: European Commission.
- EC. (2013a). *Commission Staff Working Document. Impact Assessment*. Strasbourg: Europese Commissie

EC. (2013b). *Voorstel Richtlijn van het Europese Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. (COM(2013) 45 final*. Strasbourg: Europese Commissie

§EC. (2013c). Werkdocument Effectbeoordeling bij voorstel richtlijn COM (2013) 45 final. pagina 2-11 (pp. 2-7). http://ec.europa.eu/inmternal/-market/company/financial_crime/index_en.htm: European Commission.

Economist. (2014). International Banking, poor correspondents, . (June 14th).

EE. (2009). Cost of Compliance with selective FASP measures. London: Europe Economics.

Opinion of the Economic and Social Committee on the proposal for a directive on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorism financing. ECO/344 (2013).

Evaluation of EU measures to combat terrorism financing. in-dept analysis for the LIBE Committee. PE509.978. (2014a).

Text adopted by parliament, first reading/single reading. 2013/0025(COD) (2014b).

Verslag over het voorstel voor een richtlijn van het EP en de Raad ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme. A7-01590/2014 (2014c).

Euromat. (2014). 4th Anti-Money Laundering Directive. European gaming and Amusing Federation

Eurostat. (2010). Money Laundering in Europe. 2010. Luxembourg.

Faber, W. & Nuenen van A. A. (2004). Uit onverdachte Bron, evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties. *WODC, reeks Onderzoek en Beleid* (Vol. 218, , pp. Conclusies en aanbevelingen p. 19-39): Justitie Wetenschappelijke onderzoek- en Documentatiecentrum.

FATF. (2010a). Global Money Laundering & Terrorist Financing Threat Assessment. A view of how and why criminals and terrorists abuse finances, the effect of this abuse and the steps to mitigate these threats. Paris.

FATF. (2010b). Model Legislation on money laundering and financing of terrorism. Paris.

FATF. (2011a). Anti-money laundering and terrorist Financing measures and financial inclusion. Paris.

FATF. (2011b). Mutual evaluation report The Netherlands. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism in the Netherlands. Paris.

FATF. (2012). International standards on combatting money laundering and the financing of Terrorist & proliferation. The FATF recommendations. Paris.

FATF. (2013a). National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment. (Guidance). Paris.

FATF. (2013b). Risk Based approaches to AML/CTF. Paris: Financial Integrity Working Group.

FATF. (2014). Mutual evaluation the Netherlands. 2nd follow-up report. Paris 2014. Paris.

FEC. (2011). Informatieprotocol Financieel Expertise Centrum. Amsterdam.

FEC. (2012). Jaarverslag 2011 Financieel Expertise Centrum. Amsterdam.

FIU-Nederland. (2013). Jaaroverzicht 2012 Financial Intelligence Unit- Nederland. Zoetermeer.

FIU-Nederland. (2014). Jaaroverzicht 2013 Financial Intelligence Unit- Nederland. Zoetermeer.

Goergen, M. (2012). *International Corporate Governance* (Vol. Chapter 1. Agency problems of debt and equity): Pearson.

Heijden, v. d. T. & Wagemakers, T. (7 maart 2014). Witwasser kan rustig zijn gang gaan 7 maart 2014. *NRC Handelsblad*.

Jensen, M. a. W. M. (1976). Theory of the firm, Managerial behaviour, agency costs and capital structure. *Journal of Financial Economics*(3), 305-360.

Kamerstuk. (8 mei 2013). Verslag schriftelijk overleg over Eu-voorstel tegen witwassen en financiering terrorisme (COM 2013)45. Kamerstuk 33583 nr A. 8 mei 2013: Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Kamerstuk. (2014a). Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering. Lijst van vragen en antwoorden door de AR over het AR rapport (Kamerstuk 31 477 no 6). 31 477 no 7: Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie.

Kamerstuk. (2014b). Lijst van vragen aan over het AR rapport (Kamerstuk 31 477 no 6) aan de ministers van Veiligheid en Justitie en Financien. 2014D13633: Vaste commissie voor Veiligheid en Justitie.

KLPD. (2013a). Witwassen Criminaliteitsbeeldanalyse 2012 In S. M. e. A. T. (Ed.), (pp. Hoofdstuk 2 witwasmethoden. p. 26-70).

KLPD. (2013b). Witwassen Criminaliteitsbeeldanalyse 2012 In S. M. e. A. T. (Ed.), (pp. Hoofdstuk 3 Cijfers. p. 77-101).

KPMG. (2011). Global anti-money laundering Survey KPMG Risk Consulting Switzerland.

KPMG. (2014). Global anti-money laundering Survey KPMG Risk Consulting Switzerland.

Leaseurope. (2012). Response on the Deloitte AML study. Brussels.

MinFin. (2014). Rijksbegroting 2015 Financiën en Nationale Schuld. Den Haag.

Ministerial Conference of the G-8 Countries on Combatting Transnational Organized Crime. Communiqué. (1999).

Mugarura, N. (2013). An appraisal of United Nations and Other money laundering and financing of terrorism counter-measures. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 16(3).

OM. (2008). Aanwijzing witwassen 2008A006: Openbaar Ministerie.

Parker, T. (2012). *Mastering Anti-Money laundering and counter-terrorist financing, a compliance guide for practitioners* (Vol. Hoofdstuk 1). Harlow: The Financial Times.

Pellegrina dalla, L., & Masciandaro, D. (2008). The risk based approach in the new European anti-money laundering legislation: a law and economics view. *Paoli Baffi Centre Research Paper Series, Università Commerciale Luigi Bocconi*, 2008(22).

PG's. (2014). Aanwijzing Witwassen Overheid.nl: College van PG's

Ross, S., & Hannan, M. (2011). Money Laundering and risk-based decision making. *Journal of Money Laundering Control*, Vol. 10(1), 106-115.

Salome, R. (2014). Politie neemt peperdure auto on beslag in witwasonderzoek. *Algemeen Dagblad*.

Shepherd, K. L. (2009). Guardians at the Gate; the Gatekeepers initiative an the risk based approach for transactional lawyers. *Real Property, Trust and Estate Law journal*, vol. no. 43, (2009)(issue no 3 (Winter 2009)).

Simanova, A. (2011). The Risk Based approach to anti-money laundering: problems and solutions *Journal of Money Laundering Control*, 14 (No. 4), 346-358.

Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme 15 juli 2008. (2008).

Stouten, M. (2012). *The anti-money laundering reporting duty : scope and enforcement of the Dutch reporting duty for legal and fiscal service providers. Summary page 507-519*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Takats, E. (2007). A Theory of "Crying Wolf". IMF Working Paper WP/07/81 *The Economics of Money Laundering*: International Monetary Fund.

Timmer, E. (2005). Wwft, zinloze papier schuiverij.

Unger, B. (2006a). *The amounts and the effects of money laundering*. Utrecht School of Economics.

Unger, B. (2006b). De omvang en het effect van witwassen *Justitiele Verkenningen*, 32(2), 21-33.

Unger, B. (2008). De effectiviteit van het antiwitwasbeleid van Nederland. *ESB*, 93(4543S).

Unger, B., Ferwerda, J., van den Broek, M., & Deleanu, I. (2014a). *The economic and legal effectiveness of the european union's anti-money laundering policy* (Vol. hoofdstuk 13, summary and conclusions). Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

Unger, B., Ferwerda, J., van den Broek, M., & Deleanu, I. (2014b). *The economic and legal effectiveness of the european union's anti-money laundering policy* (Vol. hoofdstuk 12). Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

Unger, B., Ferwerda, J., van den Broek, M., & Deleanu, I. (2014c). *The economic and legal effectiveness of the european union's anti-money laundering policy* (Vol. hoofdstuk 10 en 11). Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

Unger, B., Ferwerda, J., van den Broek, M., & Deleanu, I. (2014d). *The economic and legal effectiveness of the european union's anti-money laundering policy* (Vol. hoofdstuk 13). Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

Unger, B., Ferwerda, J., van den Broek, M., & Deleanu, I. (2014e). *The economic and legal effectiveness of the european union's anti-money laundering policy* (Vol. hoofdstuk 2). Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

Unger, B., Ferwerda, J., van den Broek, M., & Deleanu, I. (2014f). *The economic and legal effectiveness of the european union's anti-money laundering policy* (Vol. hoofdstuk 3). Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

Unger, B., Ferwerda, J., van den Broek, M., & Deleanu, I. (2014g). *The economic and legal effectiveness of the european union's anti-money laundering policy* (Vol. hoofdstuk 4). Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

Unger, B., Ferwerda, J., van den Broek, M., & Deleanu, I. (2014h). *The economic and legal effectiveness of the european union's anti-money laundering policy* (Vol. hoofdstuk 7). Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

Unger, B., Ferwerda, J., van den Broek, M., & Deleanu, I. (2014i). *The economic and legal effectiveness of the european union's anti-money laundering policy* (Vol. hoofdstuk 8). Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

Unger, B., Ferwerda, J., van den Broek, M., & Deleanu, I. (2014j). *The economic and legal effectiveness of the european union's anti-money laundering policy* (Vol. hoofdstuk 5). Northampton, MA: Edward Elgar Pub.

UNODC. (2005). Model Legislation on money laundering and financing of terrorism, Vienna. Vienna: UNODC and IMF.

UNODC. (2011a). Annual Report 2010 UNDOC. Vienna.

UNODC. (2011b). Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Vienna.

UNODC. (2012). The Millennium Project, State of the future 2012. http://www.millennium-project.org/millennium/Global_Challenges/chall-12.htm.

VenJ. *Financial Intelligence Unit Nederland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 750 VI, nr. 2.

VenJ. (12 april 2013.). Brief minister VenI aan Tweede Kamer inzake rapport Inspectie OOV, Follow the Money. Kenmerk 24611. Den Haag.

VenJ. (15 april 2014). Aanpak High Impact Crimes. Brief minister VenJ aan Tweede Kamer. Kenmerk 369297. Den Haag.

VenJ. (2011). Bestrijding georganiseerde criminaliteit. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 29 911, nr.51. : Ministerie van Veiligheid en Justitie.

VenJ. (2012). Follow the Money. Onderzoek naar financieel opsporen door de politie in het licht van het landelijke programma FinEc Politie. Den Haag, 25-4-2012: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

VenJ. (2013a). *Antwoord op kamervragen van de leden Koolmees en Schouw aan over effectiviteit Terrorist Finance Tracking Program en effectiviteit 3e richtlijn. Minister van Justitie*. 33.583. 17-10-2013. Den Haag.

VenJ. (2013b). *Nationaal dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit 2012 en vierde rapportage op basis van Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. kenmerk 336000. Den Haag.

VenJ. (2014a). Rijksbegroting 2015 Veiligheid en Justitie Den Haag.

VenJ. (2014b). Rijksbegroting 2015 Veiligheid en Justitie Den Haag.

VenJ. (2013c). Wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten met het oog op het vergroten van de mogelijkheden tot opsporing, vervolging, alsmede het voorkomen van financieel-economische criminaliteit (verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit) Den Haag.

Verrest, P. A. M. (2006). *De strafbaarstelling van witwassen Justitiele Verkenningen*(32-2), 41-54.

Walker, J. (1998). Modelling global money laundering flows: some findings. <http://www.johnwalkercriminotrendanalysis.com.au>.

Wesseling, M. (2014). *The European fight against terrorism financing: professional fields and new practices*: BOXpress BV.

Wolfsberg. (2002). Guidance on a risk based approach for managing Money Laundering Risks: The Wolfsberg Group.

Wolfsberg. (2014). The Wolfsberg anti-money laundering principles for correspondent banking: The Wolfsberg Group.

Workinggroup, M. L. T. A. (2005). US Money Laundering Threat Assessment

Eindnoten

- ¹ De gecombineerde bestrijding van witwassen en terrorisme financiering wordt in het algemeen aangeduid als aml/ctf.
- ² Voor kwalificering van opzettelijk witwassen geldt overigens als norm een strafmaat van tenminste 4 jaar.
- ³ In 1998 trad Rusland toe tot de G-7 waardoor de naam werd veranderd in de G-8.
- ⁴ Het onderzoek van Pellegrina en Masciandro komt uitgebreider aan de orde in paragraaf 6.2.
- ⁵ Omvang BNP, aard van het juridisch en administratief systeem, omvang van corruptie, cash dreiging of financieel centrum etc.
- ⁶ Het Financial Sector Assessment Program (FSAP), is een brede en gedetailleerde analyse van de financiële sector. Sinds 1999 gebruikt het IMF deze analyses voor de beoordeling en monitoring van individuele landen. In deze onderzoeken wordt onder meer getoetst in hoeverre de naleving financiële standaarden en codes worden nageleefd.
- ⁷ Het Europese BNP bedroeg in 2013 ongeveer 13 triljoen euro.
bron: methodology/quarterly_accounts/page/portal/national_accounts/methodology/quarterly_accounts
- ⁸ Corresponderende banken zijn buitenlandse banken die collega-banken ondersteunen en vertegenwoordigen bij het uitvoeren van internationale transacties en andere dienstverlening.
- ⁹ De inrichting en sturing van een organisatie of keten op basis van een gecombineerde benadering van governance, risk en compliance aspecten wordt GRC genoemd.
- ¹⁰ Pestle classificeert Political, Economic, Social, Technological, Legal en Environmental risks.
- ¹¹ Dit zijn landen waarmee de EU een zgn. common understanding heeft met betrekking tot de uitvoering van anti-witwas regelgeving.
- ¹² Administratief, law enforcement, juridische en hybride.
- ¹³ Het betreft de verordeningen betreffende: de controle van in – en uitgaande liquide middelen (EG. 1889/2005), betalingsinformatie bij geldovermakingen (EG. 1781/2006), betalingsdiensten in de interne markt (2207/74/EG) en gesanctioneerde personen en entiteiten (EG nr. 881/2002).
- ¹⁴ De aanduiding 40+9 heeft betrekking op de 40 aanbevelingen tegen witwassen en de 9 aanbevelingen ter bestrijding van terrorisme financiering.
- ¹⁵ Kaderbesluit 2002/475/JBZ/ van de Europese Raad van 13 juni 2002 inzake terrorismebestrijding. PB L 164.
- ¹⁶ De Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA, 2013) verplicht buitenlandse financiële instellingen op om de Amerikaanse belastingdienst te rapporteren over hun Amerikaanse klanten. De Engelse Bribery Act (2010) regelt de strafbaarstelling van omkoping. De reikwijdte van de wet is zeer breed en de straffen zijn fors. De BA ook van toepassing op niet-Britse ingezetenen en instellingen.
- ¹⁷ In 2012 legde het Office of Foreign Assets Control (OFAC), dat toeziet op de naleving van de sanctieregelgeving, aan ING een boete op van 619 miljoen dollar voor het overtreden van de sancties tegen Iran en Cuba.
- ¹⁸ MT202COV SWIFT Message.
- ¹⁹ Arrest van het Europese Hof van Justitie van 26 juni 2007 in de zaak C305/05, Ordre des barreaux Francophones et Germanophone et alli tegen Conseil des Ministres, punt 33.
- ²⁰ De voorgestelde definitie van het begrip control luidt: *“the power to govern the financial an operating policies of an entity so as to obtain benefits from its activities”*. (EBF, 2012).
- ²¹ Zoals vastgelegd in de artikelen 7 en 8 van het handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- ²² De vlinderdas, ook wel bowtie genoemd, is een overzichtelijke grafische weergave van het risico management proces en de trits van oorzaak-gebeurtenis-gevolg in samenhang wordt beschreven. Het model dankt zijn naam aan de zichtbare overeenkomst met het gelijknamige kledingaccessoire.
- ²³ Voor de risicobenadering van het ECOLEF onderzoek zie: deel I-4:4.

- ²⁴ Dit bedrag is samengesteld uit 14 mld. Buitenlandse geldstromen en 2.271 mld. euro uit nationale criminele inkomsten.
- ²⁵ art. 420 bis, ter en quater Sr.
- ²⁶ HR 22-9-2004, LJN AP2124.
- ²⁷ HR 13-6-2010 LJN BM0796.
- ²⁸ Artikel 13 Wwft 2008.
- ²⁹ Riec-Liec: Informatie en expertise centrum georganiseerde criminaliteit aanpak witwassen.
- ³⁰ LOvJ-verzoeken worden ingediend bij FIU door de Landelijke Officier van Justitie. Het doel is om vast te stellen of bepaalde personen, in het kader van lopende opsporingsactiviteiten, ook voorkomen in de databases van het FIU. Dit maakt het mogelijk om de informatie van de FIU te vergelijken met die uit andere databases uit de strafrechtsketen bijvoorbeeld van BOOM of het CJIB.
- ³¹ BIBOB: Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar bestuur.
- ³² Zie onder meer: de begrippenlijst in artikel 1 en de omschrijving van de meldplicht in artikel 2a Wwft 2008.
- ³³ VROS: Verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten.
- ³⁴ Vanaf 2000 moeten alle money transfers als ongebruikelijk worden gemeld.
- ³⁵ Het gaat om 22.601 transacties van minder dan 10.000 euro die tezamen 27.956.000 euro bedragen. Dit komt overeen met een gemiddeld transactiebedrag van minder dan 1.300 euro.
- ³⁶ Ca. Vaartuigen aangeschaft met illegaal inkomsten (1 mln.); boetes (630.000 euro) en ontnemingen (630.000 euro) en ontnemingen (ca. 500.000 euro).Bron: FIU Nederland 2014.
- ³⁷ Ook dit cijfer moet met voorzichtigheid worden gehanteerd omdat dit maar een deel is van de 2700 verdachten die wegens witwassen in eerste aanleg moest voorkomen.
- ³⁸ MOT: Melding Ongebruikelijke Transacties.
- ³⁹ Minister Opstelden van Veiligheid en Justitie heeft zelf overigens over zes prioriteiten geformuleerd. Hiertoe behoort ook witwasbestrijding.
- ⁴⁰ Dit komt overeen met 1,2% van het totale (220.000) aantal gemelde ongebruikelijke transacties.
- ⁴¹ Trade Based Money Laundering, ABC-constructies, misbruik van rechtspersonen etc.
- ⁴² In totaal kreeg de politie er in de periode 2008-2012 er 359 fte bij voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit bij in het kader van het programma FineC en het ketenprogramma afpakken. Daarnaast werd de financieel-economische capaciteit van de FIOD uitgebreid met 35 fte en die van het Openbaar Ministerie met 40 fte.
- ⁴³ De doelstellingen van het systeem worden in ISO 31000 aangeduid als CADE3 (compliance, assurance, decision making and effectivity/efficiency/economy).
- ⁴⁴ Deze functionele eisen worden in IOS 31000 aangeduid als PACED (proportionate, aligned, comprehensive, embedded en dynamic).
- ⁴⁵ De vlinderdas is een veel gebruikte grafische weergave van het risicomanagement of risico analyse model. Het ontleent zijn naam aan de kennelijke gelijkenis met het gelijknamige heren accessoire.
- ⁴⁶ Dit gebeurt vaak met behulp van een Expected Value Assessment (EVA).
- ⁴⁷ KYC, Know Your Customer
- ⁴⁸ Simplified Due Diligence (SDD)
- ⁴⁹ Extensive Due Diligence (EDD)
- ⁵⁰ PEP, Political Exposed Person
- ⁵¹ Het betreft de Europese Bank Autoriteit (EBA); de Europese autoriteit voor verzekeringen en bedrijfspensioenen (EIOPA) en de Europese Autoriteit voor effecten en markten (ESMA).

Abstract

The purpose of this article, which will form part of a PhD thesis, is to analyze the effectiveness and efficaciousness of the Dutch anti-money laundering (AML) policies, as well as to explore alternative ways to improve the Dutch approach to AML by using risk and control-based concepts, models and frameworks.

The method used in this article entails risk management, corporate governance, law and economics, and is based partly on a comparative analysis of the Dutch AML regime within the wider context of the European Union.

The main findings are:

The Dutch AML system is driven primarily by compliance with international obligations that have subordinated more result and outcome-oriented considerations. There is no designated principle or owner of the AML supply chain, little central oversight by the responsible departments of Justice and Finance, and limited alignment of policies between the relevant AML participants. The overall effectivity of the Dutch AML regime is negatively influenced by the lack of a clear set of goals and policies or availability of meaningful performance indicators and data. The available performance data indicate that the AML mechanism functions suboptimally. In order to be more effective, a shift must be made towards a clear risk-oriented approach, in keeping with the policies of the new 4th European AML Directive and updated principles of the FATF. This requires a structured risk and control-based approach as illustrated by the National AML Risk Framework (NAR) and associated AML Risk Management Process. A structured, risk-driven approach will allow for clear goal-setting and more control over the overall outcome of AML policies. It will also identify and more clearly mitigate the negative side effects of AML policies, such as financial inclusion, high costs and the infringement of fundamental rights.

Value and originality: *This article advocates a structured risk and control-oriented approach and introduces a practical and concise model that fits the Dutch AML environment.*

