

Vergaderjaar 2007–2008

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Nr. 4

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 22 augustus 2008

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft een aantal vragen aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd over het rapport «Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering» (Kamerstuk 31 477, nr. 1). De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 21 augustus 2008.

Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Aptroot

De adjunct-griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van de Wiel

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Vendrik (GL), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Weekers (VVD), Van Haersma Buma (CDA), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), voorzitter, Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Omtzigt (CDA), Koşer Kaya (D66), Luijben (SP), Van der Veen (PvdA), Kalma (PvdA), Van Gerven (SP), Blankisma-van den Heuvel (CDA), Cramer (CU), Van Dijk (PVV), Gesthuizen (SP), Ouweland (PvdD), Heijnen (PvdA), Tang (PvdA), Vos (PvdA), ondervoorzitter en Vacature (algemeen).

Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Gent (GL), Roemer (SP), Van der Burg (VVD), Jonker (CDA), Snijder-Hazelhoff (VVD), De Vries (CDA), Van Hijum (CDA), Van Beek (VVD), Boekestijn (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van der Ham (D66), Gerkens (SP), Vermeij (PvdA), Kuiken (PvdA), Vacature (algemeen), Vacature (CDA), Anker (CU), De Roon (PVV), Irrgang (SP), Thieme (PvdD), Heerts (PvdA), Besselink (PvdA), Depla (PvdA) en Mastwijk (CDA).

1

Kan de Algemene Rekenkamer toelichten in hoeverre bij dit onderzoek daadwerkelijk sprake is van een effectiviteitonderzoek en wat de beperkingen waren van het onderzoek en de gegevens waar men over kon beschikken?

Voor een effectiviteitonderzoek zou idealiter vastgesteld moeten kunnen worden:

- wat de omvang van het probleem is voordat maatregelen worden getroffen (nulmeting);
- of de omvang is afgenomen in de periode van maatregelen door de overheid;
- of de afname van de omvang veroorzaakt wordt door de maatregelen van de overheid.

Omdat het bij witwassen en terrorismefinanciering om niet zichtbare criminaliteit gaat, is het lastig om inzicht te krijgen in de totale omvang. Er is wel een schatting gemaakt van de omvang van witwassen in opdracht van het Ministerie van Financiën, maar dit is onlangs gedaan en niet bij aanvang van het door ons beoordeelde beleid. Effectiviteit in termen van reductie van de omvang kunnen wij door het ontbreken van informatie niet onderzoeken.

We hebben ons daarom gericht op het presteren van de overheid: welke doelstellingen en te realiseren prestaties zijn opgesteld en zijn deze gerealiseerd? De ministers beschikten niet over dit inzicht. Daarom hebben we zelf het inzicht in het presteren van de overheid inzichtelijk proberen te maken. We hebben de prestaties die geleverd zijn onderzocht op basis van verschillende bestaande databronnen. Het gaat hier om data bronnen van toezichthouders, van de Financial Intelligence Unit (FIU) Nederland en van het Openbaar Ministerie (OM). Hierbij hebben we ons gericht op drie onderdelen van de handhavingsketen: voorkomen en signaleren, opsporen en sanctioneren. Voor het inzichtelijk maken van de prestaties hebben we zelf indicatoren opgesteld op basis van de beschikbare informatie: de controlekans, de opsporingskans en de sanctiekans. Deze geven respectievelijk een indicatie van het toezicht als instrument voor het voorkomen en signaleren van witwassen, van het vaststellen van witwassen op basis van signalen (verdachte transacties) en van het opleggen van een sanctie.

2

Is het belangrijkste kritiekpunt van de Algemene Rekenkamer dat witwassen en terrorismefinanciering onvoldoende effectief wordt aangepakt, of is het dat onvoldoende zichtbaar is of witwassen en terrorismefinanciering effectief wordt aangepakt? Indien van de laatstgenoemde sprake is, hoe zou dit meer zichtbaarder kunnen worden gemaakt, zonder extra bureaucratische last?

Wij zijn van mening dat er onvoldoende prestaties zijn geleverd en dat de oorzaken daarvan (gebrek aan capaciteit, deskundigheid, prioriteit, informatie-uitwisseling en doelgerichte sturing) ervoor zorgen dat witwassen en terrorismefinanciering niet effectief bestreden worden. Niet effectief in de zin dat voorkomen en signaleren beperkt wordt en dat wat opgemerkt wordt nauwelijks tot een sanctie leidt gegeven de lage opsporingskans. Naast informatie over de prestaties onderbouwen we dit met informatie die we verkregen hebben van private instellingen en hun koepelorganisaties, toezichthouders, FIU-Nederland, opsporingsinstanties, het OM en deskundigen.

Daarnaast geven we aan dat het inzicht in prestaties ook verbeterd zou moeten worden. Door het combineren van het inzicht in prestaties met cijfers over de capaciteit kan het rendement van bepaalde maatregelen

inzichtelijk worden gemaakt, bijvoorbeeld het rendement van investeringen in financieel rechercheren.

3

Zou de omkering van de bewijslast binnen het financieel-economisch strafrecht tot betere opbrengsten leiden?

Naar de omkering van de bewijslast hebben we geen onderzoek gedaan. Wel blijkt uit ons onderzoek dat op basis van de jurisprudentie over witwasmisdrijven de bewijslast voor witwasmisdrijven gemakkelijker is geworden, in de zin dat de exacte herkomst van geld of andere voorwerpen die worden witgewassen niet langer door het OM bewezen hoeft te worden. We verwijzen hiervoor naar de *Aanwijzing witwassen* van het College van Procureurs-Generaal (Staatscourant 2008, 45):

«Het geld of andere voorwerpen die worden witgewassen, dienen afkomstig te zijn uit enig voorafgaand misdrijf. Niet vereist is dat het voorwerp geheel uit misdrijf afkomstig is: ook een voorwerp dat gedeeltelijk met crimineel geld en gedeeltelijk met legaal geld is gefinancierd, wordt beschouwd van misdrijf afkomstig te zijn. Van belang is voorts dat de Hoge Raad in zijn arrest van 28 september 2004 (LJN nr.AP2124, HR 02679/03) bepaalde dat om te bewijzen dat het voorwerp «afkomstig is uit enig strafbaar feit» niet uit de bewijsmiddelen moet kunnen worden afgeleid dat het desbetreffende voorwerp afkomstig is uit een nauwkeurig aangeduid misdrijf. Dat betekent ook dat uit de bewijsmiddelen niet behoeft te kunnen worden afgeleid door wie, wanneer en waar dit misdrijf concreet is begaan.»

Verder zijn we van mening dat inzicht in het rendement van maatregelen een goede basis zou kunnen zijn om te bepalen waar opbrengsten verbeterd kunnen worden (zie ook het antwoord op vraag 2).

4

Hebben alle vier genoemde organisaties genoeg slagkracht om hun toezichthoudende taken uit te voeren? Welke van de organisaties hebben wel genoeg slagkracht en welke niet?

Wij hebben in ons onderzoek gekeken naar het uitvoeren van toezicht op de naleving van de Wet MOT en de Wid door BFT en DNB. Voor DNB geldt dat het toezicht op de Wet MOT en de Wid geïntegreerd kan worden in het reguliere toezicht op de WFT. Hierdoor is DNB in staat de naleving van de Wet MOT en Wid mee te nemen in het reguliere toezicht. Voor het reguliere toezicht geldt dat banken onder permanent toezicht staan van DNB. Voor BFT ligt dit anders. Voor het toezicht op de naleving van de Wet MOT en Wid kan BFT voor advocaten en notarissen geen zelfstandig dossieronderzoek doen, vanwege het verschoningsrecht. Het verschoningsrecht regelt de vertrouwelijkheid van informatie die advocaten en notarissen uitwisselen met hun cliënten. Het verschoningsrecht beperkt daardoor de slagkracht van BFT. Daarnaast constateren we dat de beperkte capaciteit van BFT, gezien de omvang en diversiteit van de instellingen die onder het toezicht vallen van BFT, de slagkracht verder beperkt.

5

Waaruit blijkt dat vooral stichtingen misbruikt kunnen worden voor terrorismefinanciering?

Het risico dat stichtingen misbruikt kunnen worden voor terrorismefinanciering is benoemd door een werkgroep van het Financieel Expertise Centrum in de *Quickscan non-profitorganisaties en terrorismefinanciering van januari 2004*. In een brief over de bestrijding van internationaal terro-

risme van 14 juli 2004 refereert de minister van Financiën aan de bevindingen van de werkgroep en stelt hij maatregelen voor (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 27 925, nr. 136). Verder blijkt het risico op misbruik van stichtingen voor terrorismefinanciering ook uit internationale literatuur, zoals studies van de Financial Action Task Force on Money Laundering. We verwijzen hiervoor naar eerdergenoemde brief van de minister van Financiën en naar de website van de Financial Action Task Force on Money Laundering.

6

Op welke manier is onderzocht of de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd? Is het mogelijk om op basis van de beperkte beschikbare feitelijke informatie – bij witwassen en terrorismefinanciering is immers niet bekend wat «niet bekend is» – uitspraken te doen over de mate waarin de beoogde doelstellingen zijn gerealiseerd?

We hebben in de eerste plaats proberen in kaart te brengen welke doelen gesteld worden door zowel het kabinet als uitvoeringsorganisaties. Uit ons onderzoek blijkt dat er nauwelijks meetbare doelen en prestatieafspraken zijn geformuleerd. Hierdoor is het ook lastig om vast te stellen of doelen gerealiseerd zijn. Om toch iets te kunnen zeggen over het presteren van de overheid bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering, hebben we zelf gegevens verzameld en aan elkaar gerelateerd. Hierdoor waren we in staat om de prestaties in kaart te brengen en af te zetten tegen de ambities die opeenvolgende kabinetten hebben geformuleerd (tegenaan misbruiken van financiële instellingen voor witwassen, effectief en doelmatig opsporen en vervolgen van criminaliteit, terroristische aanslagen zo veel mogelijk voorkomen, misdaad mag niet lonen, inbedden financieel rechercheren in politieorganisatie). Zoals we aangeven in het antwoord op vraag 1 ontbreekt het aan informatie om vast te kunnen stellen of maatregelen van de overheid leiden tot een reductie van de omvang van witwassen en terrorismefinanciering. Verder hebben we daar aangegeven dat het ook lastig is om inzicht te krijgen in de omvang van witwassen en terrorismefinanciering omdat het gaat om niet zichtbare vormen van criminaliteit. We hebben ons in het onderzoek daarom gericht op de witwaszaken die *wel* gesignaleerd worden en vastgesteld wat er vervolgens met die zaken is gebeurd in de opsporing, de vervolging en de sanctionering. We hebben geconstateerd dat de prestaties voor de witwaszaken die *wel* gesignaleerd worden tegenvallen.

Daarnaast moeten de prestaties die *wel* gerealiseerd worden volgens ons gerelativeerd worden, omdat witwassen en terrorismefinanciering nog onvoldoende voorkomen en gesignaleerd worden door een gebrek aan capaciteit, deskundigheid, prioriteit, informatie-uitwisseling en doelgerichte aansturing.

7

Op basis waarvan mag aangenomen worden dat de resultaten van het onderzoek ook gelden voor andere vormen van financieel-economische criminaliteit dan witwassen?

We zijn van mening dat het bestrijden van andere vormen van financieel-economische criminaliteit (vooral fraude) aan vergelijkbare voorwaarden zou moeten voldoen als die van het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Verder zijn fraude en witwassen vaak aan elkaar gerelateerd.

Ook voor fraudebestrijding geldt dat capaciteit, deskundigheid en prioriteit een belangrijke voorwaarde zijn voor een effectieve bestrijding. Verder geldt dat ook voor de informatie-uitwisseling tussen de vele betrokken partijen en de benodigde doelgerichte aansturing vanuit de overheid. We

verwijzen hiervoor naar onze onderzoeken naar fraudebestrijding (*Fraudebestrijding: stand van zaken 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 810, nr. 1–2. Den Haag: Sdu; *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004. Terugblik 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 810, nr. 4–5. Den Haag: Sdu) en naar ons studierapport *Signaleren van fraude* dat we op 11 maart 2008 hebben uitgebracht.

8

Welke mogelijkheden benutten de opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie (OM) nog te weinig om crimineel vermogen te ontnemen?

De *Aanwijzing witwassen* van het College van Procureurs-Generaal (Staatscourant 2008, 45) stelt dat in elk opsporingsonderzoek het ontnemen van crimineel vermogen meegenomen moet worden. Uit ons onderzoek blijkt dat dit in de praktijk lang niet altijd gebeurt. Vandaar dat we aanbevelen hebben om bij elk opsporingsonderzoek erop toe te zien dat het gebruiken van financiële informatie en het afnemen van crimineel vermogen in overweging wordt genomen. Afnemen van crimineel vermogen is overigens breder dan het toepassen van de ontnemingswetgeving, het kan bijvoorbeeld ook gaan om inbeslagname en afnemen via fiscale maatregelen.

9

Hoe zouden de relatief kleine en onopvallende financiële stromingen, waar het volgens deskundigen bij terrorismefinanciering vaak om gaat, in de toekomst beter opgemerkt kunnen worden?

Het opmerken van terrorismefinanciering kan volgens ons verbeterd worden door intensieve samenwerking en het uitwisselen van kennis en informatie tussen private instellingen, FIU-Nederland en opsporingsinstanties. Het onderzoek Financiering Terrorisme (FinTer-onderzoek) van het KLPD is hierin een belangrijke stap. In dit onderzoek werkt het KLPD samen met banken om profielen te ontwikkelen van financieel gedrag van personen die mogelijk bij terrorisme betrokken zijn. Op basis van deze profielen zouden banken beter in staat moeten zijn om ongebruikelijke transacties die te relateren zijn aan terrorismefinanciering op te merken. Naast dit soort onderzoeken en samenwerkingsverbanden is ook het inbedden van financieel rechercheren bij opsporingsdiensten van belang voor het bestrijden van terrorisme en terrorismefinanciering.

10

Wat vindt de Algemene Rekenkamer van de kwaliteit van de maatregelen om witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden?

We constateren dat er veel maatregelen zijn getroffen, maar dat de uitvoering beter kan en tot meer resultaat zou moeten leiden. De al eerder aangehaalde *Aanwijzing witwassen* kan als voorbeeld dienen: als financiële informatie en het afnemen van crimineel vermogen niet wordt overwogen, of pas nadat het onderzoek is afgerond, verlies je aan mogelijkheden om resultaat te halen.

Zoals we bij de beantwoording van eerdere vragen hebben aangegeven, zou er ook meer inzicht moeten komen in het rendement van bepaalde maatregelen: wat levert extra financiële rechnercapaciteit op?

11

Hoe kan het OM en opsporingsdiensten de mogelijkheden beter benutten?

Zie het antwoord op vraag 8.

12

Wat is het gewenste streefniveau voor de pakkans, strafkans en controlekans?

Is een relatief lage pakkans, strafkans of controlekans altijd te wijten aan de prestaties ofwel de effectiviteit van het beleid? Zo neen, wat zijn andere verklaringen voor de omvang van de pakkans en de strafkans?

Het gewenste streefniveau voor de pakkans, de strafkans en de controlekans is een afweging die voorbehouden is aan het kabinet en de Tweede Kamer. Het gewenste streefniveau zou gerelateerd moeten worden aan een realistische ambitie en realistische doelstellingen om witwassen en terrorismefinanciering aan te pakken en aan de middelen die daarvoor beschikbaar worden gesteld. Verder zou bij het toedelen van middelen volgens ons rekening gehouden moeten worden met het verwachte rendement.

Wij hebben in ons onderzoek geen uitspraak gedaan over de pakkans, omdat je daarvoor de omvang van witwassen en de resultaten een-op-een aan elkaar moet kunnen relateren en daarvoor ontbreekt de informatie. Wel hebben wij de pakkans van wat gesignaleerd wordt inzichtelijk gemaakt. We duiden dit in ons onderzoek aan met de term opsporingskans. We vinden de opsporingskans laag gezien de ambitie die geformuleerd is door opeenvolgende kabinetten om witwassen en terrorismefinanciering aan te pakken en het belang dat daarbij gehecht wordt aan de meldingsplicht ongebruikelijke transacties als instrument in het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Voor de opsporingskans geldt dat 100% geen realistisch streefpercentage is, omdat witwassen natuurlijk wel strafrechtelijk onderbouwd moet kunnen worden. Als indicatie voor een streefpercentage verwijzen we naar ons oordeel over de sanctiekans van witwassen: een sanctiekans van groter dan 60% achten we redelijk en een sanctiekans van groter dan 80% hoog.

Voor de sanctiekans geldt ook dat deze nooit 100% zal kunnen zijn. De rechter heeft immers de bevoegdheid om een zelfstandig oordeel te vellen over het al dan niet voldoende juridisch onderbouwd zijn van het witwassen. We stellen zelf dat een sanctiekans van groter dan 60% redelijk is en van groter dan 80% hoog.

Voor de controlekans hebben we gekeken naar het toezicht op banken en notarissen. We vinden de controlekans voor notarissen en andere juridische en financieel-economische dienstverleners laag, gezien de ook door het kabinet erkende kwetsbaarheid van deze instellingen voor witwassen en terrorismefinanciering.

Wij verklaren in ons onderzoek de lage controlekans, opsporingskans en sanctiekans en de tegenvallende prestaties op het terrein van het afnemen van crimineel vermogen door een gebrek aan capaciteit, deskundigheid, prioriteit, informatie-uitwisseling en doelgerichte aansturing.

13

Mag worden aangenomen dat elke MOT-melding een signaal is van een witwaspraktijk ofwel een strafbaar feit en dat dientengevolge op elke MOT-melding een opsporingsonderzoek volgt en dat het streefniveau voor de opsporingskans desgewenst dus 100% moet zijn?

We vinden niet dat elke MOT-melding als een sterk vermoeden van witwassen gezien moet worden. Een MOT-melding is een signaal na risicoanalyse van een private instelling. Vervolgens doet FIU-Nederland een nadere analyse en merkt op basis daarvan een transactie wel of niet als verdacht aan. Voor de opsporingskans zijn we uitgegaan van verdacht verklaarde transacties en niet van ongebruikelijke transacties (MOT-melding). Hiervoor zijn dus twee risicoanalyses uitgevoerd: één door een private instelling en één door FIU-Nederland.

Voor de verdachte transacties vinden we op basis van ons onderzoek wel dat deze een sterk vermoeden van witwassen of terrorismefinanciering vertegenwoordigen en dat deze opgepakt zouden moeten worden door opsporingsdiensten. Er kan natuurlijk altijd blijken dat de informatie in andere zaken dan witwassen wordt meegenomen of dat er onvoldoende bewijs wordt gevonden voor witwassen of terrorismefinanciering. Een opsporingskans van 100% is daardoor niet realistisch. Toch vinden we een opsporingskans van gemiddeld nog geen 5% laag, gezien de ambities van het kabinet en gezien de activiteiten van onder andere de private instellingen.

14

Wat wordt bedoeld met de aanbeveling aan de verantwoordelijke ministers (BZK, Financiën en Justitie), de toezichthouders (DNB, Belastingdienst, BFT en AFM) en de Raad van Hoofdcommissarissen om realistische beleidsambities vast te stellen en de benodigde capaciteit, deskundigheid en prioriteit hierop af te stemmen door de inzet van toezichtscapaciteit op inzicht in risico's, aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering te baseren en hierover concrete doelstellingen op te stellen en prestatieafspraken te maken? Betekent deze aanbeveling dat eventueel iets aan de capaciteit van de onafhankelijke toezichthouders moet worden gedaan?

We constateren dat de prestaties niet in lijn zijn met de ambitie omtrent het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering (tegenaan misbruiken van financiële instellingen voor witwassen, effectief en doelmatig opsporen en vervolgen van criminaliteit, terroristische aanslagen zo veel mogelijk voorkomen, misdaad mag niet lonen, inbedden financieel rechneren in politieorganisatie). Een verklaring daarvoor is volgens ons gebrek aan capaciteit. We hebben daarom aanbevolen om ambitie en capaciteit, deskundigheid en prioriteit op elkaar af te stemmen. Voor het toezicht zou dit volgens ons het beste kunnen door de capaciteit van toezichthouders te baseren op de risico's, aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering. Over het inzetten van capaciteit zouden vervolgens concrete doelstellingen en prestatieafspraken opgesteld moeten worden.

15

Hoe kan het dat er geen betrouwbaar beeld kan worden opgesteld van het totaal afgenomen crimineel vermogen in relatie tot witwassen? Hoe kan het kabinet er voor zorgen dat dit betrouwbaar beeld in de toekomst wel bestaat?

De totale omvang van het afgenomen crimineel vermogen dat gerelateerd is aan witwasdelicten is niet vast te stellen. Daar zijn verschillende redenen voor:

- Van de transactiebedragen en opgelegde geldboetes is geen totaalbedrag te berekenen omdat niet met zekerheid is te zeggen dat de boetes betrekking hebben op een witwasfeit of een ander strafbaar feit. Een vonnis heeft namelijk veelal betrekking op meerdere strafbare feiten.
- Voor verbeurdverklaring van in conservatoir beslag genomen vermogen geldt dat wij geen concreet bedrag kunnen noemen bij gebrek aan betrouwbare informatie. Dat komt doordat we niet voldoende kwantitatieve gegevens van het OM hadden om een betrouwbaar beeld te kunnen geven van de omvang van verbeurdverklaring van in beslaggenomen vermogen in relatie tot witwasfeiten. Daarnaast geldt bij inbeslagname ook dat het op meerdere strafbare feiten betrekking kan hebben.
- Bij beslag en verbeurdverklaring wordt niet alleen geld in beslag genomen maar ook andere waardevolle zaken, waarvan de waarde pas

na taxatie of veiling vast komt te staan. Het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM) beheert al het in nationaal verband gelegd conservatoir beslag, samen met het Conservatoir en Executoriaal Beslagsysteem (CEBES). Het BOOM heeft wel zicht op wat in beslag is genomen, maar niet op de waarde die de in beslag genomen goederen en gelden representeren. De waarde van vooral goederen is niet altijd bekend, of is gebaseerd op een schatting. Dit komt doordat met taxatie veelal wordt gewacht tot vlak voor de afdoening van de zaak, om zo met de meest actuele waarde te werken. Ook een beslag op een bankrekening wordt beschouwd als een in beslag genomen voorwerp. Als deze bankrekening opgeheven zou worden en het tegoed als conservatoir beslag op de rekening van het OM wordt gestort, is de feitelijke waarde wel zichtbaar in de registratie van het OM.

- Wat het vaststellen van de omvang van afgenomen crimineel vermogen niet gemakkelijk maakt is dat er diverse partijen bij het beslag betrokken zijn:
 - de opsporingdiensten die geld en voorwerpen in strafrechtelijk en/of conservatoir beslag nemen;
 - het BOOM, waar het beslag administratief beheerd wordt;
 - de Dienst Domeinen, waar de feitelijke opslag van in beslag genomen voorwerpen plaatsvindt.

De organisaties registreren ieder op hun eigen wijze en in eigen systemen. Op dit moment wordt gewerkt aan een herziening van de verschillende registratiesystemen. Het streven is een gezamenlijk systeem, het landelijk beslaghuis, voor de registratie van goederen op te zetten.

We hebben aanbevolen om het inzicht in de prestaties (onder meer het afnemen van crimineel vermogen) te verbeteren en hiervoor zinvolle prestatie-indicatoren te ontwikkelen. Het kabinet heeft toegezegd dit punt mee te nemen in het versterkingsprogramma financieel-economische criminaliteit.

16

Uit welke gegevens is afgeleid dat de informatie-uitwisseling binnen de handhavingsketen onvoldoende is om witwassen en terrorismefinanciering efficiënt en effectief te bestrijden en hoe zijn deze gegevens verzameld?

Informatie die aan deze conclusie ten grondslag ligt is afkomstig uit vele interviews met betrokken (private en publieke) partijen. In deze interviews is uitvoerig stilgestaan bij samenwerking en de rol van informatie binnen het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Uit de interviews kwam bijvoorbeeld naar voren dat het ontbreekt aan ketenbesef (welke informatie is voor andere betrokken partijen relevant?), dat informatie tussen partijen nauwelijks gedeeld wordt of alleen ad-hoc en incidenteel en dat men geen volledig zicht heeft op financiële stromen maar slechts een deel ziet.

17

Kan de Algemene Rekenkamer toelichten welke juridische beperkingen, naast die inzake de geheimhoudingsregimes, in haar onderzoek nog meer naar voren zijn gekomen?

In ons onderzoek doelen we met juridische beperkingen op geldende geheimhoudingsregimes. Er zijn geen andere juridische beperkingen naar voren gekomen. Voor het ontnemen van crimineel vermogen geven we in ons onderzoek wel aan dat daarvoor vaak informatie nodig is van buitenlandse overheden die soms moeizaam verkregen kan worden.

18

Uit welke gegevens blijkt dat de bewindspersonen de handhavingsketen onvoldoende doelgericht aansturen en hoe zijn deze gegevens verzameld?

De gegevens over het doelgericht aansturen hebben we verzameld uit beleidsdocumenten, begrotings- en verantwoordingsdocumenten van de Ministeries van BZK, van Financiën en van Justitie en van uitvoeringsorganisaties (toezichthouders, FIU-Nederland, opsporingsdiensten en het OM), en via het voeren van gesprekken met betrokken private en publieke partijen.

Het onvoldoende doelgericht aansturen blijkt uit het ontbreken van:

- een realistische ambitie, vertaald in gemeenschappelijke en afgewogen prioriteiten;
- prestatieafspraken;
- inzicht in gerealiseerde prestaties;
- sturing op het uitwisselen van informatie en op het gezamenlijk optrekken van ketenpartners.

19

Hoe moet volgens de Algemene Rekenkamer de expliciete taak van het Financieel Expertise Centrum (FEC) er precies uitzien?

De aanbeveling om de informatie-uitwisseling een expliciete taak te maken van het FEC is gebaseerd op het geconstateerde gebrek aan informatie-uitwisseling en aan ketenbesef. Uit ons onderzoek blijkt dat binnen het FEC er weliswaar informatie uitgewisseld wordt, maar dat dit nog te ad-hoc is en afhankelijk van de wil van de deelnemers. Om de tijdige informatie-uitwisseling structureel te kunnen waarborgen, hebben wij aanbevolen om informatie-uitwisseling te benoemen als taak van het FEC en hier ook op te sturen door het maken van prestatieafspraken. Een van de manieren om informatie-uitwisseling en ketenbesef te stimuleren is door samenwerkingsprojecten uit te voeren. Hierdoor kunnen expertise en werkmethoden uitgewisseld worden, krijgt men een beter besef van de verschillende rollen binnen de keten en inzicht in de toegevoegde waarde van samenwerking en het delen van informatie.

De specifieke formulering van de taken van het FEC is aan de betrokken ministers en deelnemers aan het FEC.

20

Is het probleem nu dat het ontbreekt aan gegevens over de prestaties waardoor onduidelijk is wat de geleverde prestaties zijn of kan men wel over die informatie beschikken en zijn de geleverde prestaties op zichzelf onder de maat?

Het ontbreekt enerzijds aan informatie over de prestaties en anderzijds wordt de informatie die wel beschikbaar is niet of nauwelijks gebruikt voor het verkrijgen van inzicht in welke resultaten er worden geboekt en waardoor het doelgericht sturen belemmerd wordt. Wij hebben daarom zelf dit inzicht proberen te krijgen door bestaande informatie bij uitvoeringsorganisaties te verzamelen en aan elkaar te relateren. Op basis van dit inzicht constateren wij dat de prestaties tegenvallen.

21

Hoe kan het misverstand zijn ontstaan dat er bij de departementen sprake zou zijn van een gebrek aan ketenbesef, respectievelijk dat zij onvoldoende sturing zouden uitoefenen met betrekking tot de implementatie van deze versterkingsprogramma's, zoals het kabinet beweert?

We hebben in ons onderzoek niet gezegd dat er onvoldoende sturing zou zijn met betrekking tot de implementatie van de versterkingsprogramma's.

We hebben wel aangegeven dat de ministers de versterkingsprogramma's niet optimaal gebruikt hebben voor het stimuleren van ketenbesef door om afzonderlijke plannen te vragen in plaats van om gezamenlijke plannen. We spreken in ons onderzoek daarom van een verkokerde financiering. Financiële prikkels in termen van financieren van gezamenlijke projecten zouden naar ons inzicht een belangrijke impuls kunnen geven aan een efficiëntere en effectievere bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

We baseren de conclusie dat de ministers de handhavingketen bestrijden witwassen en terrorismefinanciering nog onvoldoende doelgericht aansturen en dat sprake is van een gebrek aan ketenbesef op het ontbreken van:

- een realistische ambitie, vertaald in gemeenschappelijke en afgewogen prioriteiten;
- prestatieafspraken;
- inzicht in gerealiseerde prestaties;
- sturing op het uitwisselen van informatie en op het gezamenlijk optrekken van ketenpartners.

Hierover kan wat ons betreft geen sprake zijn van een misverstand.

22

De Algemene Rekenkamer constateert dat FIU-Nederland relatief weinig meldingen ongebruikelijke transacties verdacht verklaart van instellingen die onder toezicht van de Belastingdienst Holland-Midden vallen. Kan de Algemene Rekenkamer nader inzicht geven in mogelijke oorzaken en of verklaringen voor deze constatering?

We kunnen geen oorzaken en of verklaringen geven voor het aantal verdacht verklaarde transacties van instellingen onder toezicht van de Belastingdienst Holland-Midden, omdat we naar deze toezichthouder geen nader onderzoek hebben gedaan. Het is nu aan de private en publieke partijen betrokken bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering om de resultaten van ons onderzoek verder op te pakken.

23

De Algemene Rekenkamer constateert dat banken onder permanent toezicht van DNB staan, maar dat de kans dat notarissen, advocatenkantoren en kantoren voor registeraccountants en administratieconsulenten gecontroleerd worden door BFT zeer beperkt is. De Algemene Rekenkamer beveelt meer capaciteit en deskundigheid aan. Kan de Algemene Rekenkamer toelichten wat een goed controleniveau is, welke capaciteit hier voor nodig is, en waar de financiële ruimte aanwezig is om deze capaciteitsuitbreiding te realiseren?

We bevelen aan om de ambitie en capaciteit op elkaar af te stemmen en hierbij de risico's (kwetsbaarheid financiële dienstverleners), aard en omvang van witwassen te betrekken. Vervolgens zouden afspraken gemaakt moeten worden over hoe die capaciteit ingezet zou moeten worden. Het is niet aan de Algemene Rekenkamer om dit verder in te vullen, het is aan het kabinet, toezichthouder en aan de Tweede Kamer om te bepalen welk risico's aanvaardbaar zijn, welke risico's afgedekt moeten worden via toezicht en welk controleniveau daarbij hoort.

24

Heeft de Algemene Rekenkamer aanbevelingen die kunnen leiden tot het verhogen van de efficiency van controle en toezicht?

We hebben in ons onderzoeksrapport geen specifieke aanbevelingen gedaan ten aanzien van de efficiency van controle en toezicht. Wel hebben we aangegeven dat de versnippering van informatie en het gebrek aan informatie-uitwisseling een efficiënte en effectieve bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering in de weg staan. Dit geldt ook voor de controle en het toezicht.

25

Goede informatie-uitwisseling wordt vaak beperkt door de eisen van de wet en vooral door de restrictieve uitleg daarvan door het college bescherming persoonsgegevens. Heeft de Algemene Rekenkamer aanbevelingen over hoe met deze beide beperkende factoren kan worden omgegaan?

We constateren dat juridische beperkingen, in de zin van geheimhoudingsregimes, leiden tot een beperking van de informatie-uitwisseling. De bestaande geheimhoudingsregimes zijn voor de Algemene Rekenkamer echter een gegeven. De belangrijkste oorzaak voor versnipperde informatie en het gebrek aan informatie-uitwisseling is volgens ons een gebrek aan ketenbesef is. Hierdoor wordt informatie die juridisch wel gedeeld zou mogen worden vaak ook niet uitgewisseld.

26

Welke jurisprudentie over de bewijslast voor witwasdelicten, waardoor de exacte herkomst van ongebruikelijk bezit niet langer door het OM bewezen hoeft te worden, wordt bedoeld?

Voor de relevante jurisprudentie op het gebied van witwassen (art. 420bis WvSr) verwijzen we naar de *Aanwijzing witwassen* van het College van Procureurs-Generaal (Staatscourant 2008, 45) en naar het antwoord op vraag 3.