

Vergaderjaar 2007–2008

31 477

Bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

Deel I: Conclusies, aanbevelingen en bestuurlijke reacties	5	2	Voorkomen en signaleren	39
1 Over dit onderzoek	7	2.1	Inleiding	39
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	7	2.2	Inzicht in prestaties	39
1.2 Beleid voor bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering	7	2.2.1	Aantal meldingen ongebruikelijke transacties	40
1.3 Financieel belang	9	2.2.2	Kans op controle naleving meldings- en identificatieplicht	43
1.4 Handhavingketen: betrokken actoren en werkwijze	9	2.2.3	Prestaties terrorismefinanciering	44
1.5 Vraagstelling en opzet onderzoek	14	2.3	Informatie-uitwisseling	45
2 Conclusies en aanbevelingen	15	2.3.1	Inzicht in aard en omvang	46
2.1 Prestaties vallen tegen	15	2.3.2	Informatie over mogelijke verdachten	47
2.2 Capaciteit en deskundigheid beperkt	20	2.3.3	Geheimhoudingsregimes	48
2.3 Informatie-uitwisseling gebrekkig	22	3	Opsporen	51
2.4 Doelgerichte en integrale sturing ontbreekt	23	3.1	Inleiding	51
3 Bestuurlijke reactie en nawoord Algemene Rekenkamer	25	3.2	Inzicht in prestaties opsporen	51
3.1 Reactie ministers van Justitie, Financiën en BZK	25	3.2.1	Doelstellingen	51
3.2 Reactie president van De Nederlandsche Bank	27	3.2.2	Aantal strafbare feiten witwassen en terrorismefinanciering	52
3.3 Reactie voorzitter Raad van Hoofdcommissarissen	27	3.2.3	Gebruik transactie-informatie	55
3.4 Nawoord Algemene Rekenkamer	29	3.2.4	Opsporingskans	61
Bijlage Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	31	3.3	Kennis, capaciteit en prioriteit	64
Deel II: Onderzoeksbevindingen	33	3.3.1	Kennis	64
1 Inleiding	35	3.3.2	Capaciteit en middelen	64
1.1 Reikwijdte onderzoek: betrokken organisaties	35	3.3.3	Prioriteit	65
1.2 Financieel belang bestrijden witwassen en terrorismefinanciering	38	3.4	Informatie-uitwisseling en samenwerking	66

4	Vervolgen en strafrechtelijk sanctioneren	67	Bijlage 3	Vervolg van feiten gerelateerd aan terrorisme-financiering	82
4.1	Inleiding	67			
4.2	Beslissingen OM op hoofdlijnen	67			
4.3	Sanctiekans	68	Bijlage 4	Methodologische verantwoording	83
4.3.1	Sanctiekans witwassen	69			
4.3.2	Sanctionering terrorismefinanciering	73		Gebruikte begrippen	85
4.3.3	Sanctiekans Wet MOT, Wid en Sanctiewet 1977	74			
4.4	Ontnemen van crimineel vermogen	74		Gebruikte afkortingen	88
4.4.1	Ontnemingsactiviteiten bij witwassen	74			
Bijlage 1	Vervolg van witwasfeiten	78		Literatuur	89
Bijlage 2	Vervolg van overtredingen van de Wet MOT, de Wid en de Sanctiewet 1977	80			

**DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

1 OVER DIT ONDERZOEK

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Financiën en van Justitie hebben een handhavingsketen opgezet voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering, waarbinnen verschillende rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en uitvoeringsorganisaties actief zijn.

In hoofdstuk 2 van dit deel I bespreken we de conclusies en aanbevelingen waartoe ons onderzoek heeft geleid. De reactie van de ministers en ons nawoord zijn opgenomen in hoofdstuk 3. De bijlage bevat een overzicht waarin onze conclusies en aanbevelingen en de toezeggingen van de ministers zijn samengevat.

Voorafgaand aan de hoofdstukken 2 en 3 geven wij hieronder eerst inleidende informatie. We gaan in op de aanleiding voor het onderzoek (§ 1.1); het beleid op het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering (§ 1.2); het financieel belang (§ 1.3); de actoren die betrokken zijn bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering en de manier waarop de bestrijding georganiseerd is in de handhavingsketen (§ 1.4) en de vraagstelling en de reikwijdte van het onderzoek (§ 1.5).

In deel II van het rapport gaan we dieper in op de onderzoekbevindingen waar we onze conclusies en aanbevelingen op baseren.

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Witwassen houdt in dat illegaal vermogen legaal wordt gemaakt op een dusdanige manier, dat de illegale herkomst van het vermogen niet langer zichtbaar is. Witwassen kan op verschillende manieren plaatsvinden, onder andere via het legale financiële stelsel. Zo kan illegaal verkregen vermogen via financiële instellingen zoals banken of via financiële dienstverleners zoals notarissen in het legale circuit worden gebracht. Witwassen kan een vermenging van onder- en bovenwereld faciliteren. Criminelen kunnen zich door witwasconstructies immers een financieel-economische positie verwerven in de Nederlandse legale economie.

In het geval van terrorismefinanciering kunnen criminelen de legale economie gebruiken voor illegale doeleinden. Bij terrorismefinanciering is vaak (maar niet altijd) sprake van legaal vermogen dat wordt ingezet voor het financieren van illegale activiteiten: terrorisme. Net als witwassen kan terrorismefinanciering via financiële instellingen of via financiële dienstverleners plaatsvinden. Ook kunnen hiervoor rechtspersonen, zoals stichtingen, worden gebruikt.

Zowel voor witwassen als voor terrorismefinanciering geldt dat het een risico vormt voor de integriteit van het financiële stelsel en voor het vertrouwen van de maatschappij in de werking van financiële markten. Dit kan negatieve sociaaleconomische gevolgen hebben. Bovendien vormen georganiseerde criminaliteit, waar witwassen onlosmakelijk mee verbonden is, en terrorisme een directe bedreiging voor de openbare orde en veiligheid.

1.2 Beleid voor bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering

Witwassen en terrorismefinanciering zijn te relateren aan diverse beleidsterreinen. Desondanks wordt de bestrijding ervan gebundeld. Het Nederlandse beleid volgt hiermee internationale richtlijnen en verdragen.

De gedachte achter de gebundelde bestrijding is dat bij witwassen en bij terrorismefinanciering dezelfde methoden en kanalen worden gehanteerd.

De doelstellingen voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering zijn af te leiden uit de begrotingen 2006, 2007 en 2008 van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), van Justitie en van Financiën en uit de brief van het kabinet Balkenende IV over het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* (Justitie, 2007). De doelstellingen zijn:

- integriteitsinbreuken bij financiële instellingen voorkomen en tegengaan dat cliënten financiële instellingen misbruiken om geld wit te wassen;
- criminaliteit effectief en doelmatig opsporen en vervolgen;
- terroristische aanslagen zo veel mogelijk voorkomen.

Een van de uitgangspunten van het beleid tegen witwassen is dat misdaad niet mag lonen. De zogenoemde «pluk ze-wetgeving» richt zich specifiek op het afnemen van crimineel vermogen. Instrumenten die daarvoor ingezet worden zijn het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel en het verbeurd verklaren van in beslag genomen vermogen.

Opeenvolgende kabinetten hebben in hun beleid prioriteit gegeven aan het bestrijden van financieel-economische criminaliteit, waar witwassen onder valt. De minister van Justitie benadrukt deze prioriteit in een brief aan de Tweede Kamer over het *Programma versterking aanpak georganiseerde criminaliteit* en het *Programma financieel-economische criminaliteit* (Justitie, 2007).

In 2005 heeft het kabinet een aantal maatregelen ingevoerd naar aanleiding van het onderzoek *Uit onverdachte bron. Evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties*, dat het onderzoeksbureau Faber & Van Nunen in opdracht van het kabinet uitvoerde (Faber, 2003). Het onderzoeksbureau concludeerde onder meer dat:

- door het ontbreken van duidelijke en genormeerde doelstellingen de meldingsplicht en het meldsysteem een doel op zich leek te zijn geworden;
- witwasbestrijding een lage prioriteit kende;
- er gebrek was aan sturing door en op de ketenpartners;
- de keten ongebruikelijke transacties niet integraal werd bestuurd.

Het rapport leidde in 2005 onder meer tot:

- de samenvoeging van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) en het Bureau ter ondersteuning van de Landelijk Officier van Justitie inzake MOT-aangelegenheden (BLOM) tot de Financial Intelligence Unit (FIU-Nederland) en de plaatsing van deze projectorganisatie binnen het Korps landelijke politiediensten (KLPD);
- een samenwerkingsconvenant tussen de Dienst Nationale Recherche (DNR) en de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD-ECD) om de uitwisseling van informatie en expertise te bevorderen;
- de invoering door het Openbaar Ministerie (OM) van de richtlijnen voor het bestrijden van witwassen (de zogenoemde «aanwijzing witwassen»).

Veel van de beleidsmaatregelen die tot nu toe zijn getroffen om witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden vloeien direct voort uit verschillende internationale richtlijnen en verdragen waar Nederland zich aan heeft gecommitteerd. De belangrijkste zijn:

- het verdrag van de Verenigde Naties ter bestrijding van de financiering van terrorisme (VN, 1999);
- de 49 aanbevelingen van de Financial Action Task Force on Money laundering (FATF, 2003)¹, waar Nederland lid van is;
- het Actieplan Terrorismen van de Europese Unie (EU, 2005);
- de EU-richtlijnen ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (EU, 2005).

De verschillende internationale verdragen en richtlijnen hebben hun beslag gekregen in Nederlandse wet- en regelgeving.

De Wet identificatie bij dienstverlening (Wid) regelt dat financiële dienstverleners de identiteit van hun cliënten vaststellen alvorens zij gebruik mogen maken van de financiële diensten.

De Wet melding ongebruikelijke transacties (Wet MOT) schrijft voor dat financiële dienstverleners transacties die op basis van bepaalde indicatoren als ongebruikelijk zijn aan te merken, melden bij FIU-Nederland. Verder is in deze wet bepaald dat er vier organisaties zijn die toezicht houden op het voldoen aan de meldingsplicht door financiële dienstverleners: de Autoriteit Financiële Markten (AFM), het Bureau Financieel Toezicht (BFT), de Nederlandsche Bank (DNB) en de Belastingdienst. In het Wetboek van Strafrecht is witwassen eind 2001 als delict opgenomen².

Op basis van de Sanctiewet 1977 ten slotte, kunnen tegoeden bevroren worden van personen en organisaties die op sanctielijsten terrorisme voorkomen.

1.3 Financieel belang

Het International Monetary Fund (IMF) schat dat er wereldwijd jaarlijks gemiddeld twee tot vijf procent van het bruto binnenlands product wordt witgewassen (IMF, 2006). Het Ministerie van Financiën heeft de omvang van witwassen in Nederland laten berekenen. Uit die berekening blijkt dat er per jaar ongeveer vijf procent van het bruto binnenlands product (bbp) van Nederland wordt witgewassen: ongeveer € 18,5 miljard (Unger, 2006). We hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze berekening.

De begrotingen en de jaarverslagen van de Ministeries van BZK, van Financiën en van Justitie geven geen inzicht in de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Dit geldt voor een belangrijk deel ook voor de begrotingen en verantwoordingen van betrokken uitvoeringsorganisaties.

Op basis van de gegevens die *wel* beschikbaar zijn (zie hoofdstuk 1 van deel II) is geen schatting te maken van de totale omvang van de middelen die gemoeid zijn met het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering.

1.4 Handhavingsketen: betrokken actoren en werkwijze

De aandacht voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering heeft ertoe geleid dat de ministers van BZK, van Financiën en van Justitie een handhavingsketen hebben opgezet. De organisaties die onderdeel uitmaken van de handhavingsketen hebben allemaal meer taken dan alleen het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering.

¹ De FATF is een intergouvernementeel samenwerkingsverband van landen met belangrijke financiële centra dat zich bezig houdt met de bestrijding van witwassen en van de financiering van terrorisme. Hiervoor zijn in totaal 49 aanbevelingen geformuleerd (40 aanbevelingen tegen witwassen en 9 speciale aanbevelingen tegen de financiering van terrorisme), waaraan Nederland en de andere leden zich gebonden hebben en aan de hand waarvan de FATF-landen en andere landen worden beoordeeld.

² Artikelen 420bis-420quinquies

Bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering is een aantal activiteiten te onderscheiden: voorkomen, signaleren, opsporen, vervolgen en sanctioneren.

Voorkomen en signaleren

Onder *voorkomen* vallen maatregelen als inzicht krijgen in de aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering, het strafbaar stellen van witwassen en terrorismefinanciering en het creëren van transparantie in de financiële keten. Ook de effectiviteit van de handhavingsketen en de perceptie daarvan speelt een belangrijke rol bij het voorkomen: wat is de kans dat overtreders gesignaleerd en gepakt worden?

In ons onderzoek *Ketenbesef op de werkvloer* (Algemene Rekenkamer, 2008) hebben we keten gedefinieerd als een samenwerkingsverband tussen partijen die zowel zelfstandig als afhankelijk van elkaar functioneren omdat ze *volgtijdelijke* handelingen uitvoeren, gericht op een afzonderlijk doel. Belangrijk kenmerk van de samenwerking binnen een keten is de onderlinge afhankelijkheid.

In het geval van het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering zien we dat vooral terug aan het belang van het *signaleren* van misdrijven voor het strafrechtelijk kunnen opsporen en vervolgen van overtreders verderop in de keten. Signaleren vormt dus de basis van de keten van het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Het is bovendien een cruciale voorwaarde om repressief te kunnen handhaven, omdat witwassen en terrorismefinanciering vaak onzichtbaar zijn, in tegenstelling tot bijvoorbeeld geweldsdelicten.

Bij het signaleren speelt de meldings- en identificatieplicht een centrale rol. Bedrijven en instellingen die deze plicht hebben, moeten hun klanten kunnen identificeren in het kader van de Wid. Ook moeten zij transacties die op basis van indicatoren uit de Wet MOT als ongebruikelijk aan te merken zijn, melden bij FIU-Nederland. Meldingsplichtige instellingen zijn private partijen als:

1. banken, verzekeraars, casino's, creditcardmaatschappijen;
2. handelaren in zaken van grote waarde, makelaars in onroerend goed;
3. advocaten, notarissen, accountants, belastingadviseurs;
4. beleggingsinstellingen, assurantietussenpersonen.

De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het toezicht op meldingsplichtige partijen en heeft hiervoor vier toezichthouders aangewezen. Per groep van meldingsplichtige instellingen zijn dat achtereenvolgens: DNB, Belastingdienst, BFT en AFM. BFT valt primair onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

Naast de meldingsplichtige instellingen en de toezichthouders leveren ook opsporingsdiensten (zie hieronder) en overheidsdiensten als de Belastingdienst, de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Douane signalen van witwassen en terrorismefinanciering.

Specifiek voor het voorkomen en signaleren van terrorismefinanciering speelt het toezicht door het OM op rechtspersonen een belangrijke rol. Vooral stichtingen blijken misbruikt te kunnen worden voor terrorismefinanciering vanwege gebrek aan transparantie over hun werkelijke activiteiten (Financiën, 2004).

Opsporen

Signalen van witwassen en terrorismefinanciering zijn aanleiding voor het

opstarten van *opsporingsonderzoeken*. FIU-Nederland beoordeelt de aangeleverde informatie en geeft de transacties die als verdacht aangemerkt kunnen worden door aan opsporingsdiensten. Opsporingsdiensten onderzoeken vervolgens de informatie van FIU-Nederland. Als zij strafbare feiten vaststellen, leggen ze deze vast in een proces-verbaal. Het proces-verbaal gaat naar het OM. Opsporingsdiensten kunnen een onderzoek instellen op basis van informatie van FIU-Nederland en op basis van eigen signalen; FIU-Nederland speelt dan geen rol. Opsporingsdiensten zijn de regiokorpsen van de politie, bovenregionale recheteteams (BRT's), de Dienst Nationale Recherche (DNR) van het KLPD en de FIOD-ECD.

Vervolgen en sanctioneren

De volgende stap in de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering is *vervolgen en sanctioneren*. Het OM beslist wat er gebeurt met de strafbare feiten die de opsporingsdiensten hebben aangeleverd. In grote lijnen zijn er drie mogelijkheden:

- Dagvaarden en strafrechtelijk vervolgen: het OM geleidt de verdachte voor aan de rechter.
- Transactie aanbieden: verdere strafvervolgning wordt voorkomen als de verdachte een geldsom betaalt of een taakstraf uitvoert.
- Seponeren: als het OM denkt dat vervolging niet zal leiden tot veroordeling, wordt afgezien van vervolging.

De Rechtspraak vormt de laatste schakel in de handhavingsketen voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Het aantal zaken op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering dat voor de rechter wordt aangebracht, wordt bepaald door hetgeen de voorgaande schakels van de handhavingsketen voortbrengen. Wanneer het tot een strafrechtelijke vervolging komt, beslist de rechter over het verdere verloop. Als de rechter de verdachte schuldig acht, kan hij een vrijheidsstraf, een werkstraf of een geldboete opleggen.

In onderstaand kader staat een voorbeeld van witwassen. Aan de hand van dat voorbeeld illustreren we de verschillende stappen in het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering.

Voorbeeld van signaleren, opsporen, vervolgen en sanctioneren van witwassen

Een geldwisselkantoor in Amsterdam krijgt te maken met verschillende klanten die vlak voor of vlak na elkaar kleine coupures omwisselen naar grote. Zij blijven hierbij elke keer net onder de meldgrens van €15 000. Het geldwisselkantoor vindt deze transacties ongebruikelijk en besluit het te melden aan FIU-Nederland. FIU-Nederland voert een netwerkanalyse uit waaruit blijkt dat er in dezelfde periode nog twee geldwisselkantoren zijn in Amsterdam die van dezelfde klanten ongebruikelijke transacties hebben gemeld. FIU-Nederland presenteert de netwerkanalyse aan het bureau Financieel-economische recherche van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland, dat besluit een onderzoek te starten. Afgetapte telefoongesprekken en politieobservaties brengen aan het licht dat er een netwerk actief is dat geldbedragen naar Zuid-Amerika smokkelt. Naar aanleiding van het onderzoek neemt de politie ongeveer € 2,7 miljoen in beslag. Ook arresteert zij zes verdachten.

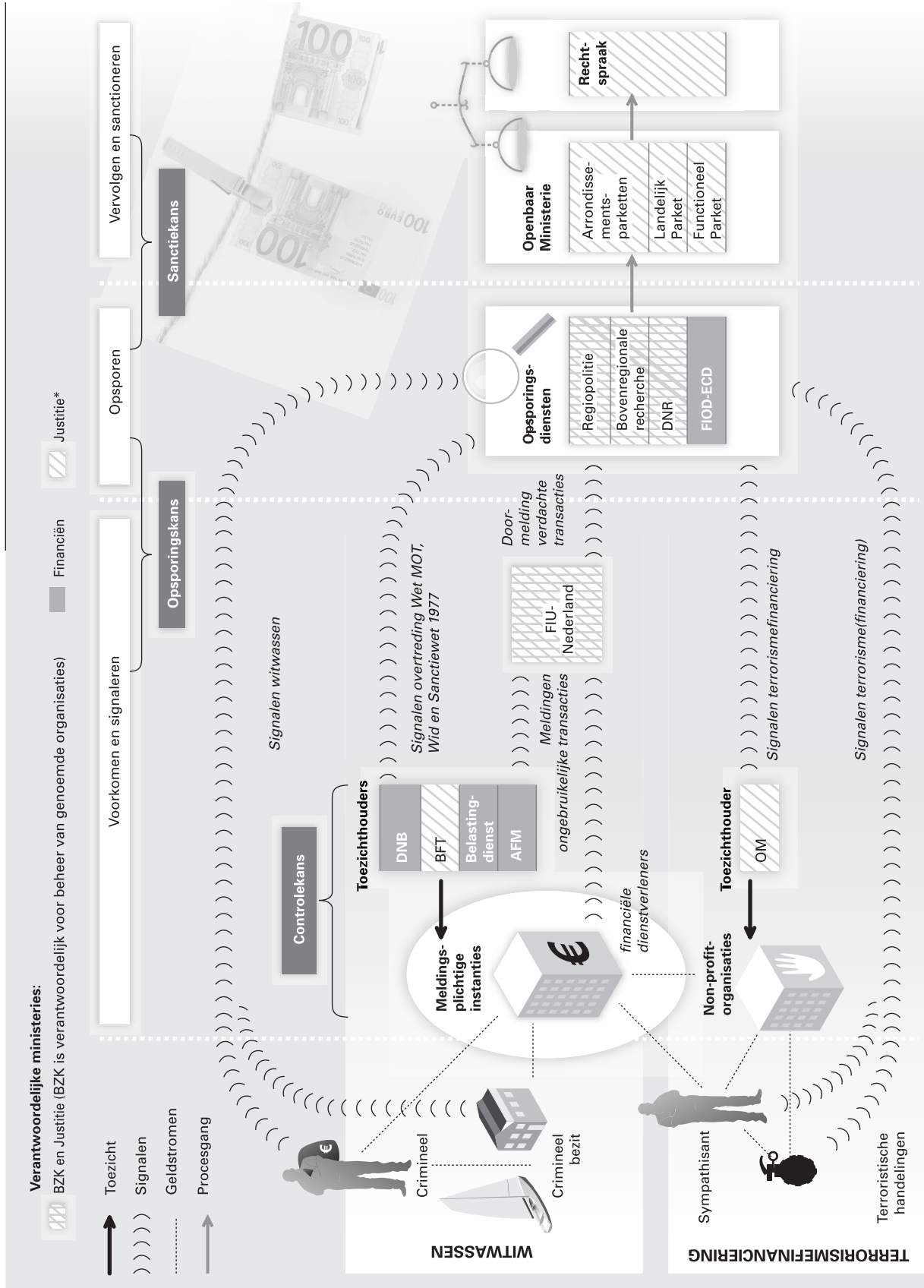
Uit de aangetroffen administratie, die een periode van drie maanden beslaat, valt af te leiden dat het netwerk in één kwartaal mogelijk zo'n € 18 miljoen aan contanten naar het buitenland heeft gesmokkeld.

Op 4 mei 2006 heeft de rechtbank de zes verdachten veroordeeld voor witwassen en het in beslag genomen geld verbeurdverklaard. De sancties die worden opgelegd variëren van een geldboete tot zes jaar celstraf.

Bron: FIU-Nederland, 2006

In figuur 1 staat een overzicht van de handhavingsketen voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering, waarin is aangegeven welke minister voor welk deel van de keten verantwoordelijk is.

Figuur 1 Handhavingketen voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering



* Het OM en de Rechtspraak zijn onafhankelijk, waarbij het OM inhoudelijk wordt aangestuurd door het College van Procureurs-Generaal.

1.5 Vraagstelling en opzet onderzoek

In dit onderzoek hebben we beoordeeld of de ministers en de publieke organisaties die bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering betrokken zijn de beoogde doelstellingen en de daarvan afgeleide prestaties realiseren. Wanneer dat niet het geval was, zijn we nagegaan welke verklaring daarvoor kan worden gegeven.

We hebben in ons onderzoek aandacht besteed aan de manier waarop de verantwoordelijke ministers van BZK, van Financiën en van Justitie de handhavingsketen aansturen.

Verder hebben we onderzocht hoe de verschillende uitvoeringsorganisaties en RWT's te werk gaan bij het voorkomen, signaleren, opsporen, vervolgen en sanctioneren van witwassen en terrorismefinanciering. We hebben niet gekeken naar de tenuitvoerlegging van sancties.

Hoewel het onderwerp van dit onderzoek het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering is, zijn we van mening dat de uitkomsten van dit onderzoek ook gebruikt kunnen worden voor het bestrijden van financieel-economische criminaliteit in brede zin, waar witwassen een van de vormen van is.

We hebben informatie verzameld voor dit onderzoek van 1 april 2007 tot en met 21 december 2007. We hebben ons daarbij gericht op de periode vanaf 2005, omdat het kabinet in dat jaar een aantal maatregelen heeft ingevoerd naar aanleiding van het rapport *Uit onverdachte bron. Evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties* (Faber, 2003).

In hoofdstuk 1 van deel II gaan we dieper in op de reikwijdte van het onderzoek.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

We concluderen dat ondanks de vele maatregelen die de ministers van BZK, van Financiën en van Justitie getroffen hebben om witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden, de prestaties nog tegen vallen. Uit ons onderzoek blijkt dat witwassen en terrorismefinanciering nog onvoldoende wordt voorkomen, dat de kans dat witwassen en terrorismefinanciering ontdekt en bestraft worden klein is en dat opsporingsdiensten en het OM de mogelijkheden die er zijn om crimineel vermogen te ontnemen nog te weinig benutten. Deze prestaties zijn niet wat je kunt verwachten op basis van de ambities van de laatste vijf kabinetten en de prioriteit die zij de afgelopen tien jaar hebben gegeven aan het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering.

We verklaren het gebrek aan aansprekende prestaties door:

- beperkte capaciteit en deskundigheid bij sommige ketenpartners;
- gebrekkige informatie-uitwisseling tussen ketenpartners;
- gebrek aan regie op de keten.

Bij het bestrijden van terrorismefinanciering ontbreken de aansprekende prestaties omdat de verwachting dat dit op dezelfde manier aangepakt zou kunnen worden als witwassen niet is uitgekomen. Er zijn tot dusver weinig grote financiële stromen geïdentificeerd die gerelateerd kunnen worden aan terrorisme. Volgens deskundigen gaat het bij terrorismefinanciering vaak om relatief kleine en onopvallende financiële stromen, die nauwelijks via de meldingsplicht ongebruikelijke transacties opgemerkt kunnen worden.

In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we eerst in op de prestaties die de organisaties die betrokken zijn bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering realiseren. Vervolgens gaan we in op de belangrijkste knelpunten binnen de keten die de tegenvallende prestaties veroorzaken: de capaciteit en deskundigheid (2.2), de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners (2.3) en de regie op de keten (2.4). We formuleren daarbij onze aanbevelingen voor het wegnemen van de knelpunten.

2.1 Prestaties vallen tegen

Tijdens ons onderzoek bleek dat de betrokken ministers geen inzicht hebben in de prestaties van het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. We hebben daarom geprobeerd dat inzicht zelf te krijgen voor de verschillende onderdelen van de handavingsketen. Op basis van beschikbare informatie zijn we nagegaan hoe groot de kans is dat:

- meldingsplichtige instellingen gecontroleerd worden op naleving van de meldings- en identificatieplicht, we noemen dit de *controlekans*;
- signalen voor witwassen leiden tot strafbare feiten die worden aangeleverd bij het OM, we noemen dit de *opsporingskans*;
- vastgestelde overtredingen gesanctioneerd worden, we noemen dit de *sanctiekans*.

Met het gebruik van het begrip «kans», sluiten we aan bij eerder onderzoek, waarin we *pakkans* en *strafkans* gebruikten als indicatoren voor een succesvolle bestrijding van fraude (Algemene Rekenkamer, 2004 en 2007).

Verder hebben we bij voorkomen en signaleren ook gekeken naar het gebruik van meldingen van ongebruikelijke transacties (signalen van

witwassen). Bij vervolgen en sanctioneren hebben we ook gekeken naar de prestaties voor het ontnemen van crimineel vermogen.

Controlekans

Een belangrijke waarborg dat private instellingen hun cliënten identificeren en ongebruikelijke transacties melden is het toezicht op de naleving van de Wid en de Wet MOT. Wij concluderen dat de kans dat meldingsplichtige instellingen gecontroleerd worden op naleving van de meldings- en identificatieplicht sterk verschilt per toezichthouder. Zo staan banken onder permanent toezicht door DNB, omdat DNB het toezicht op de naleving van de Wet MOT en Wid kan integreren in het reguliere (integriteits-)toezicht op banken uit hoofde van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Voor de kans dat notarissen worden gecontroleerd door BFT concluderen we dat dit slechts 1,7% bedraagt. Voor andere groepen meldingsplichtige instellingen die onder toezicht van BFT staan, zoals advocatenkantoren en kantoren van registeraccountants en administratieconsulenten, is deze kans zelfs kleiner dan 1,7% (gemiddeld 0,6%). Deze instellingen staan dus materieel niet onder toezicht.

Het verschil in toezicht op banken en notarissen hangt volgens ons niet samen met het risicoprofiel van deze groepen meldingsplichtige instellingen, maar met de beschikbare capaciteit en juridische belemmeringen voor het uitoefenen van toezicht. In § 2.2 gaan we daar dieper op in.

Gebruik van signalen witwassen

We hebben onderzocht in hoeverre opsporingsinstanties gebruikmaken van meldingen van ongebruikelijke transacties. We hebben geconstateerd dat uiteindelijk maar 6% van de meldingen gebruikt wordt in opsporingsonderzoeken. Een verklaring voor dat lage percentage is het ontbreken van capaciteit, deskundigheid en prioriteit voor het onderzoeken van witwassen en terrorismefinanciering. Daarnaast blijkt dat opsporingsdiensten vaak onderzoek doen op basis van andere informatie, omdat vooral de complexere witwasconstructies slechts in beperkte mate gesignaleerd kunnen worden door meldingsplichtige instellingen. Dat geldt ook voor terrorismefinanciering.

Opsporingskans

Opsporingsdiensten starten een onderzoek op basis van signalen. In opsporingsonderzoeken stellen opsporingsdiensten strafbare feiten vast en leveren deze aan bij het OM.

We hebben onderzocht hoeveel strafbare feiten witwassen en terrorismefinanciering opsporingsdiensten aanleveren bij het OM.

We constateren dat opsporingsdiensten een klein aantal strafbare feiten dat aan terrorismefinanciering gerelateerd kan worden hebben aangeleverd bij het OM (85 feiten over de periode 2002 tot en met medio 2007). Een verklaring hiervoor is niet alleen dat terrorismefinanciering geen zelfstandig strafbaar delict is, maar ook dat opsporingsinstanties er in de praktijk weinig op stuiten.

Verder constateren we dat het aantal strafbare feiten witwassen dat de onderzochte opsporingsinstanties hebben aangeleverd bij het OM tussen 2005 en 2006 is gestegen van 335 naar 767 feiten en dat deze trend zich door lijkt te zetten in 2007. We verklaren dit door het strafbaar stellen van witwassen als zelfstandig delict vanaf eind 2001, het invoeren van richtlijnen voor het bestrijden van witwassen in november 2005 door het OM (de zogenoemde «aanwijzing witwassen») en de ontwikkeling van de jurisprudentie voor witwasdelicten.

We hebben de kans dat iemand die witwast of terroristische activiteiten financiert daadwerkelijk gepakt wordt, de pakkans, niet kunnen berekenen vanwege het ontbreken van betrouwbare en volledige informatie over de prestaties van het opsporen. Om toch inzicht te krijgen in de prestaties van het opsporen van witwassen en terrorismefinanciering hebben we in ons onderzoek gekozen voor het berekenen van de kans dat als witwassen of terrorismefinanciering wordt gesignaleerd, deze feiten vervolgens worden vastgesteld in een opsporingsonderzoek. We noemen dit de opsporingskans. De opsporingskans is in feite de pakkans voor het gesignaleerde witwassen of financieren van terroristische activiteiten. We hebben de opsporingskans berekend door het aantal strafbare feiten witwassen af te zetten tegen het aantal ongebruikelijke transacties dat FIU-Nederland als verdacht aanmerkt.

Ondanks de stijging van het aantal witwasfeiten, concluderen we dat de opsporingskans klein is: het aantal strafbare feiten witwassen is laag in verhouding tot het aantal verdachte transacties. In 2005 betrof het ongeveer 38 500 verdachte transacties en 335 strafbare feiten en in 2006 betrof het ongeveer 34 500 verdachte transacties en 767 strafbare feiten. In de onderstaande tabel geven we de opsporingskansen weer per opsporingsinstantie gebaseerd op de gegevens van 2006.

Opsporingsdienst	Opsporingskans
DNR, FIOD-ECD en 19 van de 25 regiokorpsen	Kleiner dan 5%
4 van de 25 regiokorpsen	Tussen 5% en 10%
2 van de 25 regiokorpsen	Tussen 10% en 25%

Sanctiekans³

Als strafbare feiten zijn aangeleverd bij het OM, kan het OM zelf een sanctie opleggen of het feit voorleggen aan de rechter, die vervolgens kan beslissen om al dan niet een sanctie op te leggen. De kans dat op een strafbaar feit een sanctie volgt door het OM of een strafrechter noemen we de sanctiekans. Om inzicht te krijgen in de sanctiekans, hebben we gekeken naar de beslissingen van het OM over:

- strafbare feiten witwassen en terrorismefinanciering die opsporingsdiensten hebben aangeleverd;
- overtredingen van de Wet MOT en de Wid die toezichthouders hebben opgemerkt.

We concluderen dat de kans dat vastgestelde overtredingen witwassen gesanctioneerd worden door het OM of door een rechter redelijk is: 62%. De sancties variëren van een transactie aangeboden door het OM tot straf opgelegd door de rechter. De rechter legt in de meeste gevallen een vrijheidsstraf op. De sanctiekans voor overtredingen witwassen is weliswaar redelijk, maar als we de opgelegde sancties relateren aan het aantal signalen voor witwassen, zou het percentage aanmerkelijk lager uitvallen.

Voor overtredingen van de Wet MOT en Wid concluderen we dat de sanctiekans hoog is: 88%. De sancties betreffen in de meeste gevallen een transactie in de vorm van een geldsom, opgelegd door het OM. Ook hier moeten we de hoge sanctiekans relateren, omdat er veel variatie is in de kans dat meldingsplichtige instellingen gecontroleerd worden op naleving van de Wet MOT en Wid en omdat een aantal groepen meldingsplichtige instellingen materieel niet onder toezicht staan van BFT.

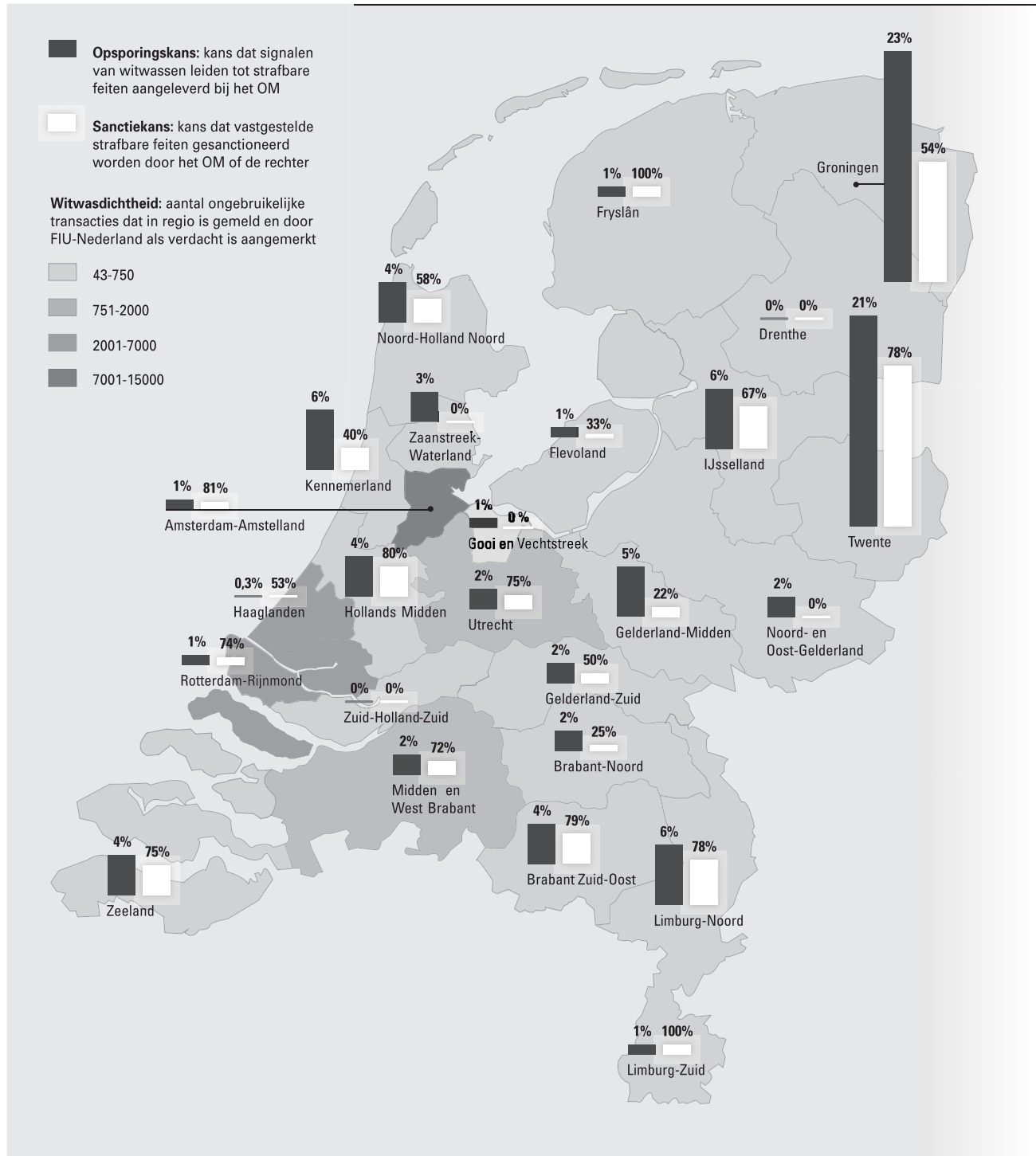
³ De sanctiekans hebben we berekend over de gehele periode van januari 2002 tot en met augustus 2007 en specifiek voor het jaar 2006 per opsporingsdienst door het aantal opgelegde sancties te relateren aan het aantal aan het OM geleverde strafbare feiten witwassen. Strafbare feiten waarover het OM en/of de rechter nog geen beslissing heeft genomen, zijn niet in de berekening meegenomen. De beslissingen van het OM en de rechter over deze feiten kunnen de berekende percentages nog wijzigen.

Bij 48% van de feiten die *gerelateerd* kunnen worden aan terrorismefinanciering (terrorismefinanciering is geen zelfstandig strafbaar delict) legt de rechter een vrijheidsstraf op. Bij 38% van de zaken worden de verdachten vrijgesproken. Hierbij merken we op dat het aantal feiten dat aan terrorismefinanciering gerelateerd kan worden laag is: 85 tussen 2002 en medio 2007, waarvan slechts 46 feiten gedagvaard zijn.

In de onderstaande figuur hebben we de opsporingskans en de sanctiekans voor witwassen opgenomen. Om de sanctiekans te kunnen relateren aan het aantal signalen van witwassen, hebben we de sanctiekans weergegeven als percentage van de opsporingskans.

Uit de weergave blijkt dat de prestaties van de regiokorpsen en de arrondissementsparketten van het OM sterk verschillen per regio. We hebben de kansen afgezet tegen het aantal verdachte transacties per regio (we noemen dit de witwasdichtheid). Uit de figuur blijkt dat regio's met een hoge witwasdichtheid een kleine opsporings- en sanctiekans hebben in vergelijking met regio's met een lage witwasdichtheid.

Figuur 2 Opsporingskans en sanctiekans per regiokorps van de politie in 2006



Bron: FIU-Nederland en OM Parket-Generaal

Voor de feiten witwassen die de FIOD-ECD in 2006 heeft aangeleverd bij het OM geldt een sanctiekans van 63%. Voor de witwasfeiten die DNR dat jaar aanleverde bij het OM geldt een sanctiekans van 79%. Deze gegevens zijn niet opgenomen in het kaartje omdat ze niet regionaal maar landelijk zijn.

Ontnemen van crimineel vermogen

We hebben ook gekeken naar de prestaties van het ontnemen van crimineel vermogen. Op basis van de beschikbare gegevens hebben we geen betrouwbaar beeld kunnen opstellen van het totaal afgenomen crimineel vermogen in relatie tot witwassen. Dit geldt vooral voor inbeslagnames. Wel hebben we kunnen constateren dat er in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van de ontnemingswetgeving. Het OM vordert bij 13% van alle witwasfeiten een ontneming en de rechter legt slechts bij 3% van alle witwasfeiten een ontnemingsmaatregel op. De rechter legt daarbij nog geen kwart van de door het OM gevorderde bedragen op. Een verklaring is dat de kennis over en ervaring met ontnemingswetgeving nog geen gemeengoed is binnen het OM. Een andere verklaring voor het lage percentage is dat via andere wegen crimineel vermogen wordt afgenomen (zoals naheffing door belastingdienst en verbeurdverklaring van in beslag genomen vermogen). In § 4.4 van deel II van dit rapport gaan we hier verder op in.

2.2 Capaciteit en deskundigheid beperkt

Een knelpunt bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering is dat de capaciteit en de deskundigheid bij sommige ketenpartners te beperkt is om hun rol goed in te kunnen vullen. Dit knelpunt manifesteert zich vooral bij het toezicht op de juridische dienstverleners door BFT, bij de politie, voor wat betreft capaciteit ook bij de FIOD-ECD, en bij het OM.

BFT beschikt over een beperkte capaciteit om toezicht te houden op de naleving van de Wet MOT en de Wid door vooral juridische dienstverleners. BFT heeft slechts één toezichthouder op 2481 kantoren. BFT is niet in staat om de capaciteit voor het toezicht op de naleving Wet MOT en Wid te integreren in het reguliere financiële toezicht op notarissen, wat DNB bijvoorbeeld wel kan doen bij banken. Door het verschoningsrecht heeft BFT geen zelfstandige inzage in de dossiers van notarissen. De beperkte capaciteit die BFT beschikbaar heeft voor toezicht is geen gevolg van een bewuste risicoafweging. Juridische dienstverleners zijn immers kwetsbaar voor witwassen en terrorismefinanciering. In hoofdstuk 2 in deel II van dit rapport gaan we hier verder op in.

Bij de politie worden de tegenvallende prestaties niet alleen veroorzaakt door gebrek aan capaciteit. Ook het gebrek aan financiële deskundigheid is daar een probleem. Voor het signaleren van witwassen en het uitvoeren van witwasonderzoeken is kennis nodig van het gebruik van financiële informatie in opsporingsonderzoeken, ook wel financieel rechercheren genoemd. Dit geldt ook voor het signaleren en onderzoeken van terrorismefinanciering (bijvoorbeeld bij het in kaart brengen van netwerken). Voor het bestrijden van andere vormen van financieel-economische criminaliteit, zoals fraude, is ook financiële deskundigheid nodig. Voor het bestrijden van fraude is echter een aparte handavingsketen ingericht. Dit leidt tot een verdere versnippering van de beschikbare financiële deskundigheid, terwijl fraude en witwassen vaak aan elkaar gerelateerd zijn.

In 1996 ging het project *Financieel Rechercheren* van start, om het financieel rechercheren te ontwikkelen en in te bedden in de politieorganisatie. We concluderen dat financieel rechercheren meer dan tien jaar later nog steeds onvoldoende ingebed is in de politieorganisatie; de financiële deskundigheid binnen de opsporingsdiensten is nog steeds beperkt. De leiding van opsporingsdiensten en het OM geven onvoldoende prioriteit aan het gebruik van financiële informatie in opsporingsonderzoeken, waardoor er te weinig capaciteit op wordt ingezet en opsporingsdiensten en het OM er weinig ervaring mee opbouwen. Vooral de grotere en complexe witwasonderzoeken komen hierdoor niet aan bod. Dit belemmert niet alleen het opsporen van witwassen en terrorismefinanciering, maar ook het ontnemen van criminele vermogens. Ook het feit dat opsporingsinstanties en het OM maar weinig gebruik maken van signalen van ongebruikelijke transacties wordt veroorzaakt door gebrek aan capaciteit, deskundigheid en prioriteit voor het onderzoeken van witwassen en terrorismefinanciering.

Voor terrorismefinanciering is naast de meldingsplicht ook het toezicht op rechtspersonen van belang. Uit een analyse van het Financieel Expertise Centrum (FEC) bleek dat vooral stichtingen misbruikt kunnen worden voor terrorismefinanciering vanwege een gebrek aan transparantie over en toezicht op hun werkelijke activiteiten (Financiën, 2004). We concluderen dat het OM de benodigde capaciteit voor het structureel risicogericht toezicht houden op rechtspersonen nog niet geregeld heeft.

Aanbevelingen

De ketenpartners zijn niet alleen bezig met de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Zij voeren ook andere taken uit en moeten dus keuzes maken over het inzetten van hun capaciteit. Regie en ketenbesef moeten ervoor zorgen dat de prioriteitstelling van individuele organisaties leiden tot een optimaal ketenresultaat. We bevelen de verantwoordelijke ministers (BZK, Financiën en Justitie), de toezichthouders (DNB, Belastingdienst, BFT en AFM) en de Raad van Hoofdcommissarissen aan 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;
- met opsporingsdiensten die weinig witwasfeiten aanleveren af te spreken dat zij er meer moeten aanleveren, zodat ze ervaring kunnen opdoen met witwasonderzoeken;
- erop toe te zien dat het gebruiken van financiële informatie (waaronder informatie over verdachte transacties van FIU-Nederland) en het afnemen van crimineel vermogen bij elk opsporingsonderzoek expliciet in overweging wordt genomen en hiervoor de aanwijzing witwassen en het programma *Financieel-economisch opsporen politie* als instrumenten te gebruiken.

Verder bevelen we de verantwoordelijke ministers (BZK, Financiën en Justitie), de toezichthouders (DNB, Belastingdienst, BFT en AFM) en de Raad van Hoofdcommissarissen aan om de deskundigheid op de verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit (vooral op de terreinen fraude en witwassen) meer dan nu te bundelen. We geven de verantwoordelijke bewindspersonen als suggestie om van het bundelen van deskundigheid op de verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit een expliciete taak te maken van het Financieel Expertise Centrum (FEC). In het FEC komen de belangrijkste ketenpartners samen:

het is een samenwerkingsverband van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de AFM, de Belastingdienst, de DNB, de FIOD-ECD, de politie en het OM.

2.3 Informatie-uitwisseling gebrekkig

Voor goede ketensamenwerking is het cruciaal dat ketenpartners relevante informatie uitwisselen. Het grote aantal organisaties dat betrokken is bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering leidt ertoe dat relevante informatie versnipperd is en actief gedeeld moet worden. We concluderen dat de informatie-uitwisseling binnen de handhavingsketen onvoldoende is om witwassen en terrorismefinanciering efficiënt en effectief te kunnen bestrijden.

Informatie-uitwisseling speelt vooral bij het *signaleren* van witwassen en terrorismefinanciering een cruciale rol. Het functioneren van de meldings- en de identificatieplicht is afhankelijk van het inzicht in de aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering (weten waar je op moet letten) en het toezicht op de naleving van de Wid en de Wet MOT.

We hebben geconstateerd dat de betrokken organisaties veel gedaan hebben om meer inzicht te krijgen in de aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering. Zo heeft het KLPD onderzoek gedaan naar gedrag van subjecten in terrorismeonderzoeken en wisselen deelnemers aan het FEC onderling informatie uit. Verder spelen meldingsplichtige instellingen en hun brancheorganisaties ook een actieve rol. Desondanks concluderen wij dat cruciale informatie en kennis nog te veel versnipperd is over publieke en private partijen. Vooral voor het *opsporen* van complexe constructies voor witwassen en terrorismefinanciering is deze versnippering een knelpunt. Individuele organisaties zien immers maar een deel van een constructie en de bijbehorende financiële stroom, terwijl vaak inzicht in de gehele constructie nodig is om vast te kunnen stellen of er iets aan de hand is. Dit geldt bijvoorbeeld voor vastgoedtransacties waar verschillende financiële dienstverleners en toezichthouders bij betrokken zijn. In die gevallen kan gebrekkige informatie-uitwisseling ertoe leiden dat de dienstverleners die betrokken zijn bij het witwassen buiten schot blijven.

Gebrekkige informatie-uitwisseling zorgt er ook voor dat nieuwe vormen van witwassen en terrorismefinanciering buiten het zicht kunnen blijven.

De gebrekkige informatie-uitwisseling wordt deels veroorzaakt door juridische beperkingen. Zo komt BFT in tuchtrechtelijke onderzoeken naar notarissen vaak ook andere dienstverleners tegen (vooral makelaars) die mogelijk een rol spelen bij ongebruikelijke transacties in onroerend goed. BFT mag deze informatie echter niet delen met bijvoorbeeld de Belastingdienst, vanwege geldende geheimhoudingsregimes (in hoofdstuk 2 van deel II gaan we hier dieper op in). Maar de belangrijkste oorzaak voor versnipperde informatie is gebrekkig ketenbesef. Informatie die relevant is voor andere schakels in de keten en waarvan het juridisch *wel* is toegestaan die te delen, wordt vaak ook niet uitgewisseld.

Verder constateren we dat informatie over het gebruik en de toegevoegde waarde van meldingen ongebruikelijke transacties nog onvoldoende teruggekoppeld wordt aan meldingsplichtige instellingen. Dit ontnemt de meldende instellingen de mogelijkheid om van de praktijk te leren en zo het signaleren van witwassen en terrorismefinanciering te verbeteren.

Aanbevelingen

We bevelen de ministers van BZK, van Financiën en van Justitie aan om te waarborgen dat de relevante operationele informatie die versnipperd is over de verschillende private en publieke organisaties binnen de handhavingsketen in een zo vroeg mogelijk stadium bij elkaar wordt gebracht door:

- de uitwisseling van informatie een expliciete taak maken van het FEC en hierop sturen door het stimuleren van gezamenlijke onderzoeken naar de aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering en van operationele samenwerkingsprojecten tussen toezichthouders, FIU-Nederland, controle instanties, opsporingsinstanties en het OM;
- het inzicht in het rendement van meldingen ongebruikelijke transacties te vergroten en het leren van de resultaten te stimuleren door het gebruik van transactie-informatie in opsporingsonderzoeken te registreren en deze informatie beschikbaar te stellen aan FIU-Nederland (en aan meldingsplichtige instellingen, maar dan niet herleidbaar tot personen of organisaties).

2.4 Doelgerichte en integrale sturing ontbreekt

Ketensamenwerking is in de eerste plaats een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de onderdelen van de keten, maar een goede regie daarop is volgens ons onontbeerlijk om de *volgtijdelijke* handelingen, en daarmee onderlinge afhankelijkheid, van de betrokken organisaties op elkaar af te kunnen stemmen.

Het kabinet Balkenende IV stelt integraal beleid centraal bij het bestrijden van financieel-economische criminaliteit. Desondanks is gekozen voor een verkokerde financiering van de aanpak van financieel-economische criminaliteit. Het kabinet heeft de financiering van het *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit* en het *Programma financieel-economische criminaliteit* (Justitie, 2007) niet optimaal gebruikt om ketenbesef te stimuleren, door aan de partijen die betrokken zijn bij bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering te vragen gezamenlijke plannen in te dienen.

Wij concluderen dat de verantwoordelijke ministers de handhavingsketen bestrijden witwassen en terrorismefinanciering nog onvoldoende doelgericht aansturen. Ze hebben nauwelijks prestatieafspraken gemaakt met de uitvoeringsorganisaties binnen de keten en het ontbreekt vaak aan heldere en meetbare doelstellingen. Ook in het *Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit* en het *Programma financieel-economische criminaliteit* (Justitie, 2007) worden geen concrete doelstellingen genoemd. De verantwoordelijke ministers hebben daardoor onvoldoende inzicht in de resultaten van het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Verder leggen de verantwoordelijke bewindspersonen geen verantwoording af over de bereikte doelen, de gerealiseerde prestaties en de daarvoor ingezette middelen. Zo hebben we uit begrotings- en verantwoordingsstukken geen volledig beeld kunnen krijgen van de publieke middelen die begroot zijn voor en besteed zijn aan het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering en ook niet van de intensiveringen en versterkingen van het bestrijden van financieel-economische criminaliteit in de afgelopen jaren.

De conclusies van het rapport *Uit onverdachte bron. Evaluatie meldketen ongebruikelijke transacties* (Faber, 2003) zijn daarmee volgens ons nog steeds van kracht.

Aanbevelingen

We zijn van mening dat de verantwoordelijke ministers de regierol

duidelijker op zich moeten nemen en bevelen hen aan het FEC een centrale rol te geven in het uitoefenen van de regiefunctie.

We bevelen de ministers ook aan gezamenlijk een strategie op te stellen met gemeenschappelijke en afgewogen prioriteiten. Deze strategie moet voldoende flexibel zijn om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en nieuwe vormen van financieel-economische criminaliteit. We doen de ministers de suggestie in overweging te nemen om expliciet een deel van de beschikbare middelen voor de aanpak van financieel-economische criminaliteit te reserveren voor het uitvoeren van deze strategie.

Om vast te kunnen stellen of het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering effectief is, is inzicht nodig in de prestaties en de inzet van middelen. Dit inzicht is voor bepaalde ketenonderdelen gedeeltelijk aanwezig, maar op niveau van de gehele handhavingsketen hebben de verantwoordelijke ministers geen inzicht in de prestaties. We bevelen de ministers van BZK, van Justitie en van Financiën daarom aan om in overleg met de organisaties die betrokken zijn bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering zinvolle prestatie-indicatoren op te stellen en die indicatoren te gebruiken bij het verkrijgen van inzicht in de resultaten, bij het doelgericht aansturen van de handhavingsketen en bij de verantwoording over de behaalde prestaties en de daarvoor ingezette middelen aan de Tweede Kamer. Zo zou inzicht in prestaties gebruikt kunnen worden voor het onderling vergelijken (benchmarken) van toezichthouders, van opsporingsinstanties en van de parketten van het OM. Verder zou inzicht in het gebruik van transactie-informatie, de opsporingskans, de omvang van ontnomen vermogen, de capaciteit en de middelen van opsporingsdiensten gebruikt kunnen worden voor het bepalen van het rendement van investeringen in financieel redden. Ten slotte bevelen we de verantwoordelijke ministers (BZK, Financiën en Justitie), de toezichthouders (DNB, Belastingdienst, BFT en AFM) en de Raad van Hoofdcommissarissen aan om de resultaten van dit onderzoek te betrekken bij het voorbereiden op de FATF-evaluatie van het Nederlandse beleid inzake het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering dat naar verwachting in 2011 zal plaatsvinden.

3 BESTUURLIJKE REACTIE EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Justitie, de minister van Financiën en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben op 22 april 2008 gezamenlijk gereageerd op ons onderzoek, mede namens de voorzitter van het bestuur van BFT, de korpschef van het KLPD en de voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak. De voorzitter van de Raad van Hoofddcommissarissen en de president van DNB en hebben separaat gereageerd, respectievelijk op 16 en 17 april 2008.

Hieronder hebben wij de drie reacties samengevat. De integrale reacties staan op www.rekenkamer.nl.

De reacties van de ministers, van de president van DNB en van de voorzitter van de Raad van Hoofddcommissarissen hebben geleid tot enkele tekstuele aanpassingen in de definitieve rapporttekst en tot een uitbreiding van de methodologische verantwoording op onze website. Verder gaven de reacties ons aanleiding tot een kort nawoord (zie § 3.4).

3.1 Reactie ministers van Justitie, Financiën en BZK

De ministers vinden dat wij de effecten van de preventieve werking niet hebben meegenomen in ons onderzoek, waardoor geen volledig beeld wordt geschetst van de effectiviteit van de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme.

Verder gaan de ministers in hun reactie achtereenvolgens in op onze conclusies over:

- tegenvallende resultaten;
- beperkte capaciteit en deskundigheid;
- gebrekkige informatie-uitwisseling;
- het ontbreken van doelgerichte en integrale sturing.

Tegenvallende resultaten

De ministers vinden de conclusie dat de witwasbestrijding in Nederland weinig effectief is, op onjuiste maatstaven gebaseerd. Zij merken op dat wij bij de opsporingskans ten onrechte uitgaan van een direct (één op één) verband tussen het aantal als verdacht doorgemelde ongebruikelijke transacties en het aantal strafbare feiten. Verder stellen de ministers dat wij in ons rapport niet ingaan op de andere opsporingsdoeleinden waarvoor MOT-informatie wordt gebruikt. In een bijlage bij hun reactie vergelijken de ministers het aantal strafbare feiten witwassen in 2006 in Nederland met een lager aantal veroordelingen in bepaalde andere landen.

De ministers onderschrijven *wel* het belang van inzicht in de effectiviteit van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering en geven aan dat zij er daarom hard aan werken om dit inzicht te verbeteren.

Verder laten de ministers in hun reactie weten dat:

- BFT wel degelijk een risicogerichte aanpak hanteert voor het toezicht op notarissen;
- we voorbij gaan aan het gegeven dat het strafbare feit witwassen een grond oplevert voor andere manieren van het afnemen van crimineel vermogen, zoals inbeslagname en verbeurdverklaring;
- de constatering dat de totale omvang van het afgenomen crimineel vermogen niet is vast te stellen, juist is en meegenomen wordt in het versterkingsprogramma financieel-economische criminaliteit.

Capaciteit en deskundigheid beperkt

De ministers onderschrijven de conclusie over de beperkte capaciteit, deskundigheid en prioriteit bij sommige ketenpartners. Zij geven aan dat wordt gewerkt aan de versterking van deze capaciteit en deskundigheid, onder meer door uitbreiding van de capaciteit voor financieel rechercheren.

De ministers vinden een uitbreiding van de doelstelling van het FEC niet wenselijk. Het werkterrein van het FEC wordt hierdoor te breed volgens hen. De ministers zijn er wel voorstander van het FEC meer en beter te benutten voor de bestrijding van witwassen en van financieren van terrorisme.

Een evaluatiecommissie bekijkt volgens de ministers hoe het BFT toezicht op de juridische dienstverleners kan versterken. Zij vinden niet dat door gebrek aan capaciteit er weinig toezicht is op de naleving van de Wet MOT en de Wid door juridische dienstverleners. De ministers hanteren bij de berekening van de capaciteit van het BFT als uitgangspunt dat de beroepsorganisaties zelf aanzienlijke inspanningen plegen om de naleving van beide wetten te bevorderen. Zij onderschrijven de aanbeveling om de inzet van toezichtcapaciteit op inzicht in risico's, aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering te baseren en hierover concrete doelstellingen op te stellen en (prestatie)afspraken te maken.

Informatie-uitwisseling gebrekkig

De ministers zijn het met ons eens dat de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners verder kan worden verbeterd. Zij geven aan dat hiervoor aandacht is in het versterkingsprogramma Financieel Economische Criminaliteit (FINEC) onder meer door de terugkoppeling over het gebruik van gemelde transacties en de bestuurlijke aanpak, die zich richt op de verwevenheid van boven- en onderwereld en de neerslag van crimineel geld in de bovenwereld.

Doelgerichte en integrale sturing ontbreekt

De ministers achten een doelgerichte en integrale sturing op de keten van groot belang. Daarom worden de drie versterkingsprogramma's die een uitwerking zijn van het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* (FINEC, cybercrime en aanpak georganiseerde misdaad) geleid door een integrale stuurgroep onder voorzitterschap van het Ministerie van Justitie. De ministers nemen dan ook graag het kennelijke misverstand weg 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. De ministers geven aan dat de betrokken departementen een duidelijke regierol vervullen in verschillende gremia binnen de keten van het voorkomen en bestrijden van witwassen.

De ministers geven daarnaast aan dat het wenselijk is dat de departementen in de toekomst gaan deelnemen aan de FEC-Raad, waarin de deelnemers op hoog bestuurlijk niveau zijn vertegenwoordigd en die het FEC beleidsmatig aanstuurt. De ministers benadrukken hierbij dat de verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden van het FEC dient te blijven liggen bij de deelnemende diensten, aangezien het FEC een operationeel samenwerkingsverband is.

De ministers wijzen er ten slotte op dat zij voor de zomer een nulmeting en wetenschappelijk onderzoek uitvoeren om beter inzicht te krijgen in de

prestaties van de opsporingsorganisaties en in de problematiek van de financieel-economische criminaliteit. Aan de hand daarvan zullen zij prestatie-indicatoren opstellen en de extra middelen die zij beschikbaar hebben gesteld nader verdelen. De ministers zullen ook nadere afspraken maken met de toezichthouders en de opsporingsdiensten over de – op risico gebaseerde – prestatiedoelstellingen en capaciteitsinzet.

Onze aanbeveling om de resultaten van dit onderzoek mee te nemen bij de evaluatie door de FATF onderschrijven de ministers volledig.

3.2 Reactie president van De Nederlandsche Bank

De president van DNB kan zich op hoofdlijnen vinden in de bevindingen, maar plaatst bij een aantal hiervan kanttekeningen.

De president geeft aan dat het al beleid is van DNB om het integriteits-toezicht te intensiveren en steeds meer risicogebaseerd uit te voeren. Dit risicogebaseerde denken is inmiddels vertaald in concrete toezichtprocessen, waarmee DNB volgens hem al in ruime mate tegemoet komt aan de aanbeveling om de inzet van toezichtcapaciteit af te stemmen op de risico's, aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering. De president van DNB geeft aan inmiddels begonnen te zijn met het expliciteren van de uitgangspunten van het integriteitstoezicht in samenspraak met het Ministerie van Financiën. Hij acht het van belang dat bij de uitwerking van de aanbeveling over het gebruiken van zinvolle prestatie-indicatoren en over de inzet van toezichtcapaciteit rekening wordt gehouden met de verschillen in taken, organisatie en bevoegdheden tussen de instanties die tot de handhavingsketen behoren. Daarnaast vindt de president van DNB het van belang dat gestelde doelstellingen, indicatoren en afspraken geen afbreuk doen aan de risicogebaseerde werkwijze.

De president van DNB onderschrijft onze aanbeveling om de verantwoordelijkheid ten aanzien van de inzet van middelen te verbeteren. Op dit moment wordt in de jaarlijkse zbo-verantwoording van DNB aan de ministers van Financiën en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid niet specifiek aandacht besteed aan de middelen die worden ingezet ter bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De president van DNB acht het wenselijk verder te onderzoeken op welke wijze meer inzicht kan worden geboden in de inzet van middelen op genoemd onderwerp.

De president van DNB onderschrijft de belangrijke coördinerende rol van het FEC bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. De inspanningen van de FEC-partners hebben volgens hem de afgelopen jaren tot een aantal goede resultaten geleid en hij is het ermee eens dat wordt nagegaan in hoeverre coördinatie en informatie-uitwisseling nog verder kunnen worden verbeterd. Daarnaast is het volgens de president DNB van belang dat het FEC voldoende middelen krijgt ten behoeve van een goede taakuitoefening en is een blijvende actieve rol van alle FEC-partners essentieel. Hij geeft aan dat DNB de komende tijd voorzitter is van het FEC en dat hij het als zijn verantwoordelijkheid ziet de coördinatie en samenwerking binnen het FEC een verdere impuls te geven.

3.3 Reactie voorzitter Raad van Hoofdcommissarissen

Volgens de voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen sluiten onze aanbevelingen vrijwel naadloos aan op de doelstellingen van de Versterkingsprogramma's Aanpak Georganiseerde Misdaad, FINEC,

Cybercrime en Intelligence. Hij ziet echter wel enkele beperkingen in ons onderzoek:

- Het aandachtsgebied omvat enkel de veronderstelde relatie tussen witwassen en terrorismefinanciering.
- Verondersteld wordt dat signalen alleen afkomstig zijn van FIU-Nederland.
- De conclusies worden getrokken op basis van een klein aantal respondenten vanuit de politie.
- De weergegeven prestaties worden niet/onvoldoende geplaatst in de context van specifieke regiokenmerken en het totaal van de te leveren prestaties.
- Het is een misverstand dat de politie eigenstandig het versterkingsprogramma FINEC oppakt.

De voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen gaat in zijn reactie verder in op de capaciteit en deskundigheid, de informatie-uitwisseling en de sturing.

Capaciteit en deskundigheid

De voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen onderschrijft de noodzaak om te komen tot realistische beleidsambities en daarop afgestemde capaciteit, deskundigheid en prioriteit. Hij geeft aan dat deze onderwerpen nu worden uitgewerkt in het kader van eerder genoemde versterkingsprogramma's. Zo bevat het programma FINEC een omvangrijk opleidingshoofdstuk, om het ontbreken van capaciteit en kennis te ondervangen. Hij vindt het verder logisch het FEC te gebruiken voor het bundelen van kennis en vaardigheden en geeft aan dat dit al loopt.

Informatie-uitwisseling

De voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen vindt net als wij dat de uitwisseling van informatie tussen de diensten die betrokken zijn bij de opsporing van witwassen en terrorismefinanciering aandacht vereist. Hij vindt dat organisaties vooral energie moeten steken in de mogelijkheden om informatie uit te kunnen wisselen in plaats van het steeds weer te wijzen op formele en/of technische onmogelijkheden. Het programma Intelligence heeft als belangrijkste doelstelling het wegnemen van de meeste van deze barrières.

De voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen steunt de aanbeveling om gegevens en informatie in een zo vroeg mogelijk stadium samen te brengen. Het Nederlands Intelligence Model en het programma Intelligence bieden hiertoe tal van verbeterinitiatieven. De voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen vindt het jammer dat dit initiatief niet in ons onderzoek is meegenomen.

De aanbeveling om de informatie-uitwisseling binnen het FEC te plaatsen wijst de voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen af, omdat informatie-uitwisseling en -coördinatie geen taken zijn die binnen een expertisecentrum dienen te worden uitgevoerd.

Sturing

De voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen geeft aan dat onze aanbevelingen bij de verdere invulling en uitwerking van Versterkingsprogramma's Aanpak Georganiseerde Misdaad, FINEC en Cybercrime zo mogelijk worden meegenomen.

3.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

We hebben waardering voor de toezeggingen die de ministers, DNB en de Raad van Hoofdcommissarissen hebben gedaan over onder meer:

- het verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners;
- het verhogen van de capaciteit, deskundigheid en prioriteit van de ketenpartners;
- het versterken van de regie en de aansturing van de handhavingsactiviteiten van en door de ketenpartners.

We willen wel benadrukken dat de aangekondigde maatregelen en voornemens alleen effect kunnen sorteren als ook de werking ervan is gewaarborgd. Daarvoor zijn realistische en concrete afspraken tussen de ketenpartners nodig en moeten de verantwoordelijke bewindspersonen en de ketenpartners nadrukkelijk sturen op het nakomen van deze afspraken.

We hebben kennis genomen van de kanttekeningen van de ministers en de voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen bij de opzet en uitvoering van het onderzoek. Wij zijn van mening dat de zorg over de opzet en de uitvoering van ons onderzoek ongegrond is. Onze onderzoeks-aanpak en de basis voor onze conclusies zijn breder dan de ministers en de voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen stellen in hun reacties. We verwijzen hiervoor naar de uitgebreide methodologische verantwoording op onze website, www.rekenkamer.nl. Hieronder gaan we kort in op de reactie van de ministers op onze conclusies over tegenvallende prestaties en over het ontbreken van doelgerichte en integrale sturing.

Tegenvallende resultaten

We hebben in ons onderzoek zelf informatie verzameld over de prestaties van het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering, omdat deze informatie niet voorhanden was. We hebben in ons onderzoek indicatoren gehanteerd, waarmee we een aanzet willen geven tot het ontwikkelen van relevante prestatie-indicatoren die kunnen helpen bij het inzicht krijgen in en het verantwoorden over prestaties.

De ministers plaatsen kanttekeningen bij de conclusie dat de gerealiseerde prestaties tegenvallen en bij de door ons gehanteerde indicatoren. Wij zijn van mening dat de door ons gehanteerde indicatoren controlekansen, opsporingskansen, straf- en sanctiekansen in combinatie met de informatie die we verzameld hebben uit interviews en documenten een reëel beeld geven van de prestaties die de toezichthouders, de meldketen, de opsporingsinstanties en het OM behalen. Dat beeld valt volgens ons tegen gegeven de ambities die zijn geformuleerd door het kabinet en de risico's die het kabinet onderkent voor witwassen en terrorismefinanciering.

We zijn dan ook blij met de toezegging van de ministers, de president van DNB en de Raad van Hoofdcommissarissen om onze eerste aanzet om te komen tot meer inzicht in en verantwoording over prestaties op te pakken en zelf de vervolgstappen te zetten. Hierbij merken we op dat de door de ministers gehanteerde vergelijking tussen *strafbare feiten* witwassen in Nederland en *veroordelingen* in witwaszaken in andere landen methodologisch nog onvoldoende is uitgewerkt om als indicator te kunnen dienen.

Doelgerichte en integrale sturing ontbreekt

Onze conclusie dat doelgerichte en integrale sturing vooralsnog ontbreekt, is gebaseerd 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.

De toezeggingen over het versterken van de rol van het FEC, het uitvoeren van een nulmeting en wetenschappelijk onderzoek, het ontwikkelen van prestatie-indicatoren en het maken van prestatieafspraken zien wij dan ook als een belangrijke stap voorwaarts in het doelgericht en integraal aansturen van de handhavingsketen. Volgens ons blijft het daarbij van belang de ketenpartners te stimuleren de informatie eerder en beter te delen en meer dan nu operationeel samen te werken om kennis en vaardigheden uit te kunnen wisselen en gezamenlijk te kunnen ontwikkelen.

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie en toezeggingen
<p>Tegenvallende resultaten Ondanks maatregelen wordt witwassen en terrorismefinanciering onvoldoende voorkomen, is kans dat het ontdekt en bestraft wordt klein en worden mogelijkheden om crimineel vermogen te ontnemen te weinig benut.</p>		<p>Ministers zijn het niet eens met conclusie dat resultaten tegenvallen.</p>
<p>Capaciteit en deskundigheid beperkt Door gebrek aan capaciteit is er weinig toezicht door BFT op juridische dienstverleners. Gebrek aan capaciteit en aan financiële deskundigheid bij opsporingsdiensten en OM verklaart kleine opsporingskansen en beperkt gebruik van meldingen ongebruikelijke transacties in opsporingsonderzoeken. Specifiek knelpunt voor bestrijding terrorismefinanciering is dat capaciteit voor structureel risicogericht toezicht op stichtingen niet is geregeld.</p>	<p>Aan de verantwoordelijke ministers (BZK, Financiën en Justitie), de toezichthouders (DNB, Belastingdienst, BFT en AFM) en de Raad van Hoofdcommissarissen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Baseer inzet van toezichtscapaciteit op inzicht in risico's, aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering en stel hierover concrete doelstellingen en prestatieafspraken op. • Maak prestatieafspraken met opsporingsdiensten die weinig witwasfeiten aanleveren, zodat zij ervaring kunnen opdoen. • Zie erop toe dat het gebruiken van financiële informatie en het afnemen van crimineel vermogen bij elk opsporingsonderzoek expliciet in overweging wordt genomen; gebruik de aanwijzing witwassen en het programma «Financieel-economisch opsporen politie» hierbij als instrumenten. • Bundel de deskundigheid op de verschillende vormen van financieel-economische criminaliteit en maak dit een expliciete taak van het FEC. 	<p><i>Toezichtscapaciteit</i> Ministers onderschrijven aanbeveling over inzet toezichtscapaciteit. DNB zal uitgangspunten integriteitstoezicht verder expliciteren.</p> <p><i>Capaciteit</i> Ministers zeggen toe capaciteit van politie, FIOD-ECD en OM te vergroten. FIOD-ECD zal zich met extra capaciteit richten op dienstverleners en op benutting financiële signalen.</p> <p><i>Deskundigheid</i> Ministers en RvH zeggen toe aandacht te schenken aan opleiden van politie, uitbouwen van financiële deskundigheid en structureel opnemen van financieel rechercheren in politieonderzoeken. Prioriteit voor witwassen binnen OM zal worden vergroot via nieuwe aanwijzing witwassen. Ministers vinden uitbreiding doelstelling FEC niet wenselijk.</p>
<p>Informatie-uitwisseling gebrekkig Relevante informatie is versnipperd over private en publieke organisaties en wordt onvoldoende gedeeld door gebrekkig ketenbesef. Hierdoor blijven vormen van witwassen en terrorismefinanciering buiten beeld en kunnen meldende instellingen bruikbaarheid van signalen niet verbeteren.</p>	<p>Aan de verantwoordelijke ministers (BZK, Financiën en Justitie), de toezichthouders (DNB, Belastingdienst, BFT en AFM) en de Raad van Hoofdcommissarissen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Maak de uitwisseling van informatie een expliciete taak van het FEC en stuur hierop door gezamenlijke onderzoeken en operationele samenwerkingsprojecten te stimuleren. • Vergroot het inzicht in het rendement van meldingen ongebruikelijke transacties door het gebruik van transactie-informatie en de daarmee behaalde resultaten te registreren. 	<p>Ministers onderschrijven dat informatie-uitwisseling kan verbeteren.</p> <p><i>Rol FEC</i> RvH vindt dat informatie-uitwisseling een taak is voor politie-organisatie en niet voor FEC.</p> <p><i>Gebruik transactie-informatie</i> Ministers zeggen toe terugkoppeling gebruik van gemelde transacties te verbeteren.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie en toezeggingen
<p>Doelgerichte en integrale sturing ontbreekt</p> <p>Verantwoordelijke ministers hebben geen prestatieafspraken gemaakt met uitvoeringsorganisaties en meetbare doelstellingen ontbreken. Zij hebben daardoor geen inzicht in resultaten en leggen geen verantwoording af over doelen, prestaties en middelen.</p>	<p>Aan de verantwoordelijke ministers (BZK, Financiën en Justitie):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Neem de regierol duidelijker op en geef FEC hierbij een centrale rol. • Stel gezamenlijk een strategie op met gemeenschappelijke en afgewogen prioriteiten en neem in overweging beschikbare middelen voor het uitvoeren ervan te reserveren. • Stel prestatie-indicatoren op en gebruik die voor inzicht in de resultaten, voor het doelgericht aansturen van de keten, voor het benchmarken van betrokken organisaties en voor de verantwoording aan de Tweede Kamer. <p>Aan de verantwoordelijke ministers (BZK, Financiën en Justitie), de toezichhouders (DNB, Belastingdienst, BFT en AFM) en de Raad van Hoofdcommissarissen: betrek de resultaten van dit onderzoek bij het voorbereiden op de FATF-evaluatie.</p>	<p><i>Regierol</i></p> <p>Ministers zeggen toe voor de zomer een nulmeting en onderzoek uit te voeren om beter inzicht in aard en omvang FINEC te krijgen. Op basis hiervan worden prestatie-indicatoren opgesteld en de extra beschikbare middelen verdeeld. Verder zeggen ministers toe nadere afspraken te maken met toezichhouders en opsporingsdiensten over prestatiedoelstellingen en capaciteitsinzet.</p> <p>DNB acht het wenselijk de mogelijkheden van meer inzicht in de inzet van middelen verder te onderzoeken.</p> <p><i>Rol FEC</i></p> <p>Ministers zeggen toe dat departementen zullen participeren in FEC Raad.</p> <p>DNB zal als voorzitter de coördinatie en samenwerking binnen FEC een verdere impuls geven.</p> <p><i>FATF-evaluatie</i></p> <p>Ministers onderschrijven aanbeveling om onderzoek mee te nemen bij FATF-evaluatie.</p>

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. In deel I van dit rapport staan onze conclusies en aanbevelingen.

In dit deel II van het rapport geven we een nadere onderbouwing van de conclusies uit deel I. We gaan daarbij achtereenvolgens in op het voorkomen en signaleren, het opsporen en het vervolgen en strafrechtelijk sanctioneren van witwassen en terrorismefinanciering.

Hieronder geven we eerst inleidende informatie, in aanvulling op hoofdstuk 1 van deel II. We lichten toe welke organisaties uit de handhavingsketen wij betrokken hebben in ons onderzoek (§ 1.1) en we gaan in op het financieel belang van het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering (§ 1.2).

1.1 Reikwijdte onderzoek: betrokken organisaties

Binnen de handhavingsketen voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering onderscheiden we een aantal activiteiten: voorkomen, signaleren, opsporen, vervolgen en sanctioneren.

Het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering begint bij het voorkomen door onder andere inzicht in de aard en omvang en het toezicht op de meldings- en identificatieplicht. Het signaleren van witwassen en terrorismefinanciering vormt vervolgens de basis voor het (repressief) handhaven. Op basis van signalen onderzoeken opsporingsdiensten of zij witwassen en terrorismefinanciering kunnen vaststellen. Als dat het geval is, leggen zij de stafbare feiten voor aan het OM. Het OM en een rechter kunnen vervolgens een sanctie opleggen.

In figuur 1 staat een overzicht van de handhavingsketen voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering.

We hebben in ons onderzoek aandacht besteed aan de handhavingsactiviteiten voorkomen en signaleren, opsporen en vervolgen en sanctioneren.

Bij *voorkomen en signaleren* hebben we vooral gekeken naar de rol die de meldingsketen ongebruikelijke transacties speelt bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. We hebben ons daarbij vooral gericht op twee groepen van meldingsplichtige instellingen (banken en notarissen), hun koepelorganisaties (Nederlandse Vereniging van Banken en de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie) en hun toezichthouders (De Nederlandsche Bank (DNB) en Bureau Financieel Toezicht (BFT)). Ten aanzien van banken en notarissen zijn juridische bepalingen van kracht, waardoor wij geen toegang hebben tot de dossiers van individuele instellingen. Hierdoor hebben we geen eigenstandig onderzoek kunnen doen naar de werking van het toezicht door DNB en BFT in de praktijk. Wel hebben we via gesprekken met de toezichthouders, de koepelorganisaties en enkele instellingen een beeld gekregen van de werking van het toezicht. We hebben ook kwantitatieve en kwalitatieve informatie geanalyseerd van Financial Intelligence Unit Nederland (FIU-Nederland). FIU-Nederland speelt een centrale rol bij het signaleren van witwassen en terrorismefinanciering en het doorgeven van signalen aan de opsporingsdiensten.

Over het *opsporen* van witwassen en terrorismefinanciering hebben we informatie verzameld bij drie regionale politiekorpsen, waarvan twee met een bovenregionaal rechteam (BRT), bij de Dienst Nationale Recherche (DNR) van het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en bij de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD-ECD).

Voor het *vervolgen en sanctioneren* van witwassen en terrorismefinanciering hebben we informatie verzameld over de parketten van het OM. Verder hebben we gesprekken gevoerd met en informatie verzameld bij twee arrondissementsparketten, het Functioneel Parket (FP) en het Landelijk Parket (LP). We hebben met medewerkers van de Raad voor de rechtspraak een oriënterend gesprek gevoerd over het strafrechtelijk sanctioneren van witwassen en terrorismefinanciering.

We hebben niet gekeken naar de tenuitvoerlegging van sancties. Ook het controleren van de buitengrenzen door de Douane en de Koninklijke Marechaussee (KMar) valt buiten het bereik van dit onderzoek. We verwijzen in een aantal passages wel naar buitengrenscontroles. Zie ook ons rapport *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding* (Algemene Rekenkamer, 2005).

We hebben informatie verzameld tussen 1 april 2007 en 21 december 2007. We hebben ons daarbij vooral gericht op de periode begin 2005–ultimo 2007, omdat het kabinet in dat jaar een aantal maatregelen heeft ingevoerd naar aanleiding van het rapport *Uit onverdachte bron. Evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties* (Faber, 2003).

Voor meer informatie over de opzet en reikwijdte van het onderzoek verwijzen we naar de bijlage methodologische verantwoording en de uitgebreidere methodologische verantwoording die samen met dit rapport te raadplegen is op de website van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

1.2 Financieel belang bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Het IMF schat dat er jaarlijks 2 tot 5 procent van het wereldwijde bruto binnenlands product (bbp) wordt witgewassen (IMF & Wereldbank, 2006). Het Ministerie van Financiën heeft de omvang van witwassen in Nederland laten berekenen. Uit die berekening bleek dat er per jaar ongeveer 5 procent van het bbp van Nederland wordt witgewassen: ongeveer € 18,5 miljard (Unger, 2006). We hebben geen onderzoek gedaan naar de betrouwbaarheid van deze schatting.

De begrotingen en de jaarverslagen van de Ministeries van BZK, van Financiën en van Justitie geven geen inzicht in de middelen die beschikbaar zijn gesteld voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Dit geldt voor een belangrijk deel ook voor de begrotingen en verantwoordingen van betrokken uitvoeringsorganisaties. In onderstaande tabel staat een overzicht van de gegevens die wel beschikbaar zijn op basis van openbare bronnen.

Tabel 1.1 Beschikbare informatie over begrote of ingezette middelen voor bestrijden witwassen en terrorismefinanciering

Organisatie	Bedrag	Toelichting
Meldingsplichtige instellingen	€ 40,1 miljoen	Inschatting kosten meldings- en identificatieplicht (Financiën, 2007)
BFT	€ 2,2 miljoen	Realisatie 2006 (BFT, 2006)

Het kabinet-Balkenende IV heeft voor het uitvoeren van het project *Veiligheid begint bij voorkomen*, onderdeel van de pijler Veiligheid van het beleidsprogramma van het kabinet (pijler 5), voor de periode 2007–2011 middelen gereserveerd voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, voor een effectieve veiligheidsorganisatie en voor de bestrijding van terrorisme en radicalisering (zie onderstaande tabel). Deze onderdelen zijn te relateren aan het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering.

Tabel 1.2 Bedragen (in duizenden euro's) die het kabinet heeft gereserveerd voor de uitvoering van het programma *Veiligheid begint bij voorkomen*

	2008	2009	2010	2011	2012
Georganiseerde criminaliteit	9 700	21 100	30 000	32 300	32 300
Effectieve veiligheidsorganisatie	12 200	27 400	38 400	49 400	47 300
Terrorisme en radicalisering	3 700	5 000	6 100	7 700	8 400

Op basis van de beschikbare gegevens is geen schatting te maken van de totale omvang van de middelen die gemoeid zijn met het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering.

2 VOORKOMEN EN SIGNALEREN

2.1 Inleiding

Bij het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering spelen de effectiviteit van de handhavingsketen en de perceptie daarvan een belangrijke rol: wat is de kans dat overtreders gesignaleerd, gepakt en vervolgens gesanctioneerd worden?

De Nederlandse overheid heeft maatregelen getroffen om te voorkomen dat het financiële stelsel wordt misbruikt voor witwassen en terrorismefinanciering. Verschillende groepen private partijen moeten hun cliënten onderzoeken en transacties met een ongebruikelijk karakter melden aan FIU-Nederland. De ongebruikelijkheid van een transactie stellen meldingsplichtige partijen vast aan de hand van vastgestelde indicatoren, zoals bedragen boven een bepaalde grens, en van ingeschatte risico's. Voorbeelden hiervan zijn transacties die niet passen in het normale patroon van de cliënt (het overmaken van grotere bedragen dan gebruikelijk) of transacties naar landen of personen die een verhoogd risico hebben in verband met terrorisme. Toezichthouders beoordelen of private partijen deze meldings- en identificatieplicht naleven en kunnen zelf ook signalen over mogelijk verdachte transacties opvangen. Ook opsporingsdiensten kunnen signalen van witwassen en terrorismefinanciering opvangen, bijvoorbeeld tijdens een onderzoek naar criminele activiteiten als drugshandel. De ongebruikelijke transacties melden private instellingen aan een hiervoor speciaal ingericht meldpunt, FIU-Nederland. FIU-Nederland beoordeelt de meldingen aan de hand van onder andere informatie uit politieregisters (zijn de personen betrokken bij de transacties meegenomen in opsporingsonderzoeken?). Als op basis van aanvullende informatie de ongebruikelijkheid van de transactie bevestigd wordt, bepaalt FIU-Nederland deze als verdacht. Het signaleren van witwassen en terrorismefinanciering vormt de basis voor de rest van de handhavingsketen, aangezien op basis van deze signalen repressieve maatregelen genomen kunnen worden.

In deel I van dit rapport concluderen we dat een aantal knelpunten in de handhavingsketen tegenvallende resultaten veroorzaakt bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de prestaties bij het voorkomen en signaleren van witwassen en terrorismefinanciering en op het inzicht in die prestaties aan de hand van de controlekans (§ 2.2). Hierbij besteden we aandacht aan het knelpunt van de capaciteit. Vervolgens lichten we toe hoe het knelpunt van gebrekkige informatie-uitwisseling zich manifesteert in dit onderdeel van de handhavingsketen (§ 2.3).

2.2 Inzicht in prestaties

Bij het signaleren van witwassen en terrorismefinanciering speelt de meldings- en identificatieplicht een centrale rol. In deze paragraaf gaan we in op de prestaties van de meldketen: hoeveel ongebruikelijke transacties melden de meldingsplichtige instellingen (§ 2.2.1) en in welke mate wordt toegezien op de naleving van de Wet identificatie bij dienstverlening, Wid, en de Wet melding ongebruikelijke transacties, Wet MOT, (§ 2.2.2)? Ten slotte gaan we in op de maatregelen die specifiek voor de bestrijding van terrorismefinanciering in het leven zijn geroepen: de sanctielijsten en het toezicht op stichtingen (§ 2.2.3).

2.2.1 Aantal meldingen ongebruikelijke transacties

Meldingsplichtige instellingen en hun toezichthouders

De werkingssfeer van de meldings- en identificatieplicht is als gevolg van internationale ontwikkelingen (Financial Action Task Force (FATF) en EU) de afgelopen jaren uitgebreid. Sinds 2005 vallen niet alleen financiële instellingen onder de Wid en de Wet MOT, maar ook casino's, geldtransactiekantoren, handelaren in goederen van grote waarde, makelaars en vrije beroepsbeoefenaren als notarissen en advocaten. Organisaties die op grond van de Wet MOT onder de meldingsplicht vallen, dienen op basis van wettelijke indicatoren te bepalen welke transacties als ongebruikelijk zijn aan te merken. Verschillende meldingsplichtige instellingen hebben samen met hun koepelorganisatie of publiekrechtelijke beroepsorganisatie de indicatoren vertaald in richtlijnen voor hun eigen beroepspraktijk.

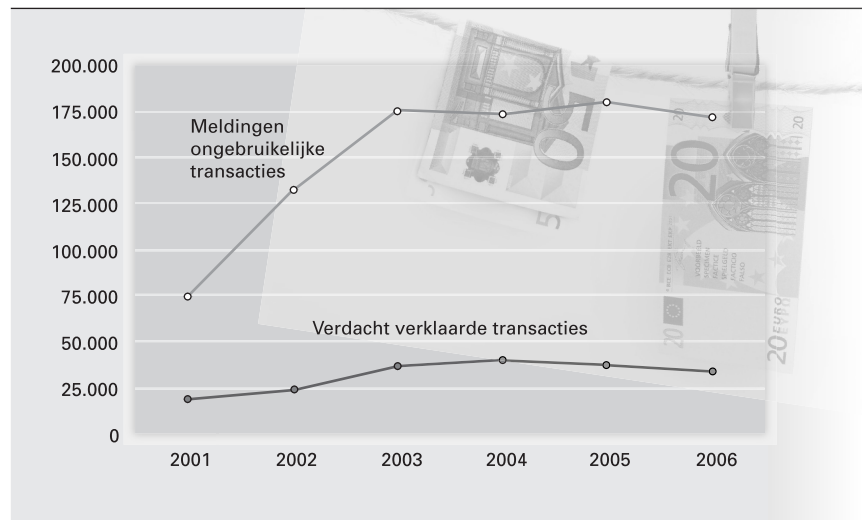
Meldingsplichtige instellingen zijn verplicht om ongebruikelijke transacties door te geven aan de FIU-Nederland. Overheidsdiensten, zoals de Belastingdienst en de toezichthouders op de Wid en de Wet MOT, zijn niet verplicht ongebruikelijke transacties te melden, maar hebben een meldrecht.

Sinds 2003 is ook voorzien in het toezicht op de naleving van de Wid en de Wet MOT. De minister van Financiën heeft vier toezichthouders aangewezen die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de naleving van de Wid en de Wet MOT: AFM, BFT, DNB en de Belastingdienst. BFT valt primair onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie.

Ontwikkeling in het aantal meldingen

Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties is in 2006 gedaald ten opzichte van 2005. Deze lijn lijkt zich in 2007 niet voort te zetten: eind juni 2007 waren al ruim honderdduizend ongebruikelijke transacties gemeld bij FIU-Nederland. In de onderstaande figuur geven we het aantal gemelde ongebruikelijke transacties weer en het aantal transacties dat FIU-Nederland als verdacht aanmerkt, verdachte transacties genoemd (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Aantal meldingen ongebruikelijke transacties en verdacht verklaarde transacties



Bron: FIU-Nederland

Het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties varieert per groep meldingsplichtige instellingen. Verreweg de meeste meldingen van ongebruikelijke transacties zijn afkomstig van instellingen die onder toezicht staan van DNB: 92 procent tussen 2004 en medio 2007. In 2006 maakte het aantal meldingen door geldtransactiekantoren 85 procent uit van het totale aantal meldingen. Voor geldtransacties geldt in tegenstelling tot andere transacties bij dienstverleners nog dat een transactie automatisch als ongebruikelijk dient te worden aangemerkt als deze hoger is dan € 2 000. Voor transacties anders dan geldtransacties geldt dat een contant bedrag hoger dan € 15 000 één van de indicatoren is waarop een transactie als ongebruikelijk kan worden aangemerkt.

Het aantal meldingen door banken is sterk gedaald. In 2005 meldden banken 28 700 ongebruikelijke transacties en in 2006 waren dat er nog maar 4848. Uit het jaaroverzicht 2006 van FIU-Nederland (KLPD, 2007) blijkt dat de herziening van het indicatorenstelsel hier waarschijnlijk de belangrijkste verklaring voor is. Op het totaal aantal meldingen door instellingen die onder toezicht vallen van DNB is dit verschil niet zichtbaar vanwege de grote stijging van het aantal meldingen door geldtransactiekantoren.

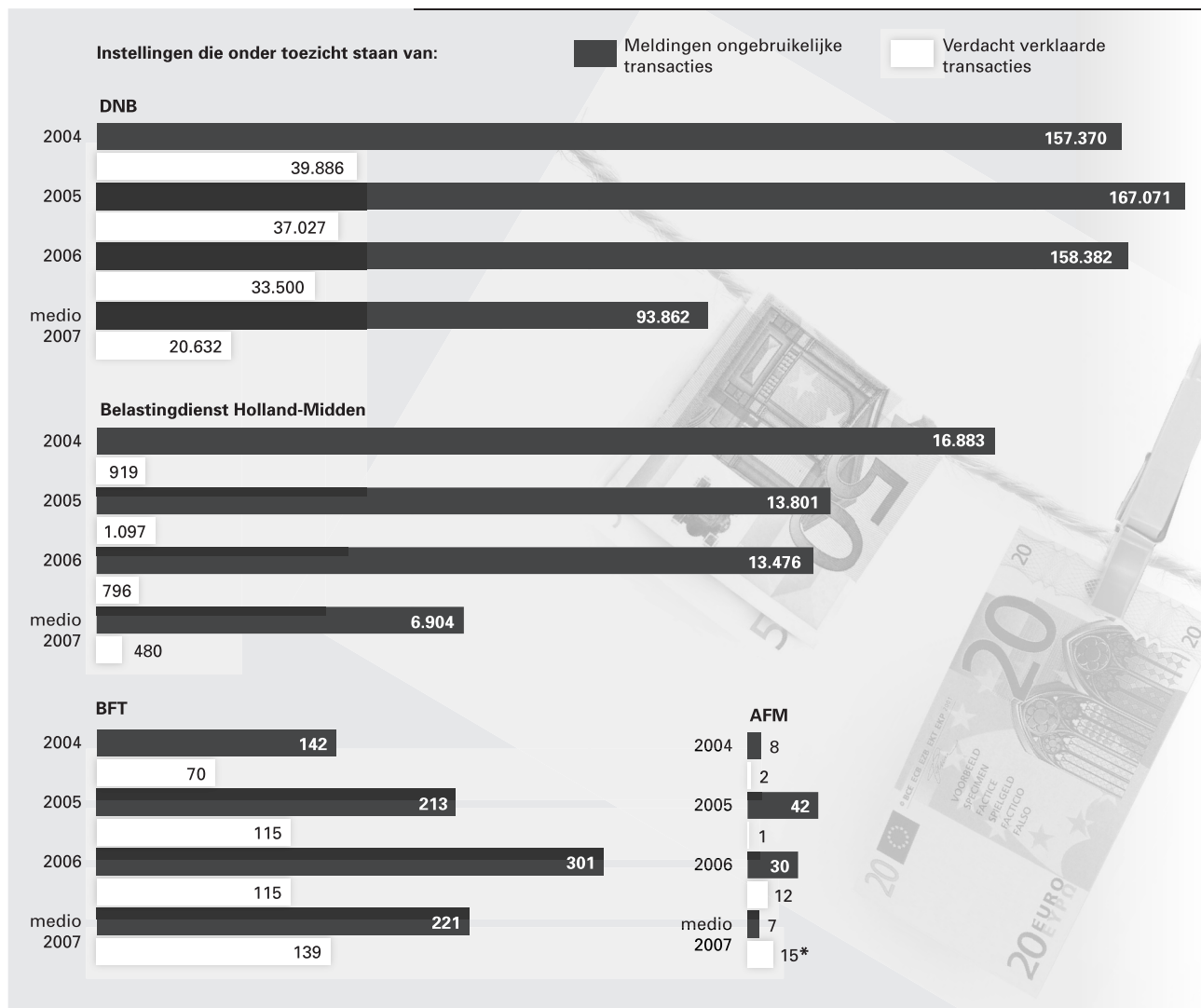
Het aantal meldingen van instellingen onder toezicht van BFT heeft de afgelopen jaren een continue stijging laten zien. Deze stijging lijkt zich op basis van de cijfers tot medio 2007 door te zetten.

De meldingsplichtige instellingen die onder toezicht van AFM staan, zorgen voor het kleinste aantal meldingen.

Bij de instellingen die onder toezicht staan van de Belastingdienst ten slotte, zien we dat er slechts weinig meldingen afkomstig zijn van de onroerendgoedsector (makelaars en bemiddelaars in onroerend goed). Daarnaast zien we dat FIU-Nederland relatief weinig meldingen ongebruikelijke transacties verdacht verklaart van instellingen die onder toezicht van de Belastingdienst Holland-Midden vallen.

In figuur 2.2 staat een overzicht van het aantal meldingen ongebruikelijke transacties en het aantal van deze meldingen dat FIU-Nederland als verdacht aanmerkt van de verschillende groepen meldingsplichtige instellingen tussen 2004 en medio 2007.

Figuur 2.2 Aantal meldingen ongebruikelijke transacties en verdacht verklaarde transacties per groep meldingsplichtige instellingen



* De meldingen ongebruikelijke transacties zijn op basis van de registratiedatum, de verdacht verklaarde transacties op basis van de doormelddatum. Daarnaast beoordeelt FIU-Nederland de meldingen ongebruikelijke transacties op basis van alle beschikbare informatie tot vijf jaar terug. Hierdoor kan het aantal verdacht verklaarde transacties voor instellingen die onder toezicht staan van een bepaalde toezichthouder hoger liggen dan het aantal meldingen van ongebruikelijke transacties.

Bron: FIU-Nederland

Terugkoppeling naar meldingsplichtige instellingen

FIU-Nederland wil graag van de opsporingsdiensten horen hoe deze de meldingen van ongebruikelijke transacties gebruiken in hun onderzoeken. Op basis van die informatie kan FIU-Nederland het rendement van de meldingsplicht vaststellen en doorgeven aan meldingsplichtige instellingen. Meldingsplichtige instellingen kunnen lang niet altijd objectieve indicatoren gebruiken om te bepalen of een transactie als ongebruikelijk gemeld moet worden of niet. Vaak doen zij dat op basis van een eigen risico-inschatting. Informatie over waar meldingen toe geleid hebben, kan uitwijzen of deze risico-inschatting juist was of niet. Meldingsplichtige instellingen kunnen dus leren van terugkoppeling door de opsporingsdiensten.

In de Wet MOT staat dat FIU-Nederland de meldingsplichtige instellingen moet informeren over de afdoening van de melding. We hebben echter geconstateerd dat melders naast een ontvangstbevestiging alleen een bericht ontvangen als FIU-Nederland de ongebruikelijke transactie als verdacht heeft aangemerkt. Als FIU-Nederland een melding als verdacht aanmerkt, stelt FIU-Nederland deze via het Intranet Verdachte Transacties beschikbaar aan opsporingsdiensten, die vervolgens kunnen besluiten de informatie te gebruiken in een opsporingsonderzoek. Informatie over het daadwerkelijke gebruik van de informatie door opsporingsdiensten en het OM ontvangen de melders niet.

Een verklaring hiervoor is dat FIU-Nederland zelf niet over die informatie beschikt. FIU-Nederland kan op transactieniveau alleen zien of opsporingsdiensten de informatie hebben geraadpleegd of gebruikt voor een proces-verbaal. Voor zover opsporingsdiensten FIU-Nederland informatie verschaffen over de manier waarop zij meldingen hebben gebruikt in hun onderzoek, doen zij dit ad hoc. Voor het gebruik van transactie-informatie door opsporingsdiensten verwijzen we naar hoofdstuk 3, paragraaf 3.2.3.

FIU-Nederland verwacht dat de terugkoppeling van informatie aan melders over het gebruik van meldingen zal verbeteren na de implementatie van een nieuw ICT-systeem, waarin informatie over eventuele sancties (van het OM of de rechter) opgenomen kan worden.

2.2.2 Kans op controle naleving meldings- en identificatieplicht

We hebben geconstateerd dat de intensiteit waarmee toezichthouders de meldingsplichtige instellingen die bij hen onder toezicht staan controleren op naleving van de Wid en de Wet MOT sterk varieert per toezichthouder. Deze variatie wordt veroorzaakt door beschikbare capaciteit en bestaande geheimhoudingsregimes en is niet gebaseerd op een bewuste risicoafweging. We illustreren dit aan de hand van een vergelijking tussen het toezicht op banken door DNB en dat op notarissen door BFT.

DNB kan het toezicht op de meldings- en identificatieplicht integreren in het reguliere (integriteits-)toezicht op banken uit hoofde van de Wft. Hierdoor is DNB in staat het toezicht op de naleving van de Wet MOT en de Wid mee te nemen in de reguliere toezichtsactiviteiten zoals het opvragen van informatie, het voeren van gesprekken en toezichtsbezoeken. DNB kan daarbij gebruik maken van de gehele capaciteit voor het toezicht op banken. Banken staan in het kader van de Wft onder permanent toezicht door DNB.

BFT daarentegen, kan het toezicht op de naleving van de Wet MOT en de Wid door notarissen niet betrekken bij de reguliere toezichtstaken op het notarisambt. Vanwege het verschoningsrecht van notarissen heeft BFT namelijk geen zelfstandige inzage in de dossiers van notarissen. Verder heeft BFT beperkte capaciteit voor het uitoefenen van toezicht op meldingsplichtige instellingen: BFT heeft slechts één toezichthouder op 2 481 kantoren van niet alleen notarissen, maar ook van andere (juridische) dienstverleners: advocaten, openbare accountants, bedrijfs-economische adviseurs, belastingadviseurs en onafhankelijke juridische adviseurs. BFT besteedt ongeveer 90% van de beschikbare capaciteit aan onderzoeken naar notarissen. Uit ons onderzoek blijkt dat de kans dat notarissen in de periode 2005–2006 gecontroleerd worden op de naleving van de Wet MOT en de Wid door BFT 1,7% is. Voor andere meldingsplichtige instellingen onder toezicht van BFT is de controlekans aanmerkelijk kleiner met uitzondering van de belastingadviseurs. We hebben vastge-

steld dat BFT gemiddeld slechts 0,6% van de onder toezicht gestelde instellingen controleert op naleving Wet MOT en Wid in de periode 2005–2006. Die controlekans is volgens ons een indicatie dat de kans dat instellingen die onder toezicht van BFT staan gecontroleerd worden, verwaarloosbaar is. Deze instellingen staan volgens ons materieel niet onder toezicht.

De koepelorganisaties van notarissen (Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie) en van advocaten (Nederlandse Orde van Advocaten) voeren weliswaar zelf kwaliteitsonderzoeken uit waarin de Wid en de Wet MOT worden meegenomen, maar vanwege het geldende verschoningsrecht voor advocaten en notarissen kunnen wij noch het BFT de werking hiervan vaststellen.

De variatie in de controlekans voor banken en notarissen lijkt niet gebaseerd op een risicoafweging. De instellingen die onder toezicht staan van BFT, zoals notarissen, hebben immers een belangrijke rol in financiële transacties die kwetsbaar zijn voor witwassen en terrorismefinanciering, zoals vastgoedtransacties en het oprichten van stichtingen. Bovendien hebben de instellingen onder toezicht van BFT nog weinig ervaring met de Wet MOT en de Wid en is het nalevingspercentage niet heel hoog: BFT constateerde in 2006 een nalevingspercentage van 32 procent voor de Wet MOT en 40 procent voor de Wid bij de onderzochte kantoren.

Weinig sancties

Toezichthouders kunnen sinds 2006 bestuurlijke sancties opleggen als gecontroleerde instellingen de meldings- en identificatieplicht niet of onvoldoende naleven. In de praktijk hebben de toezichthouders BFT en DNB van deze mogelijkheid nog weinig gebruikgemaakt. BFT besteedt een belangrijk deel van de beschikbare capaciteit aan onderzoeken naar notarissen. Doorgaans op initiatief van het BFT wordt via de tuchtrechter een onderzoek geëntameerd. De tuchtrechter beslist of er op grond van de uitkomsten van dat onderzoek sancties moeten worden opgelegd. De beschikbare informatie over de uitspraken van de tuchtrechter geeft geen inzicht in de sancties die de tuchtrechter aan notarissen heeft opgelegd wegens het niet naleven van de Wet MOT en de Wid.

DNB gebruikt voornamelijk informele instrumenten. Deze instrumenten sorteren volgens DNB in de praktijk voldoende effect. We hebben de informele sancties niet in ons onderzoek kunnen betrekken vanwege het geheimhoudingsregime op individuele toezichtdossiers van DNB.

2.2.3 Prestaties terrorismefinanciering

Om te voorkomen dat terroristische activiteiten via het financiële stelsel worden gefinancierd, hebben opeenvolgende kabinetten sinds 2001 een aantal maatregelen getroffen. Deze maatregelen vloeien rechtstreeks voort uit resoluties van de VN-veiligheidsraad, de aanbevelingen van de FATF en de Europese richtlijnen die gericht zijn op het voorkomen van witwassen en terrorismefinanciering. Naast de meldingsplicht ongebruikelijke transacties en de identificatieplicht gaat het om sanctielijsten en het toezicht op rechtspersonen.

Het voorkomen en signaleren van terrorismefinanciering wordt bemoeilijkt doordat terrorismefinanciering kan plaatsvinden op meer manieren. Die verschillende manieren zijn bovendien voor meldingsplichtige instellingen niet altijd goed zichtbaar, omdat het veelal kleine en onopvallende financiële stromen betreft.

De Verenigde Naties en de Europese Unie hebben lijsten samengesteld, waarop (rechts)personen staan vermeld waarvan de tegoeden (waaronder bankrekeningen) bevroren moeten worden. Het gaat dan om bijvoorbeeld (rechts)personen waartegen de verdenking bestaat dat ze betrokken zijn bij terrorisme. De AFM en DNB zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de naleving van de Sanctiewet 1977. De sanctielijsten blijken onvoldoende duidelijk te zijn om tegoeden te kunnen bevriezen. Wel functioneren de sanctielijsten als een repressief instrument, in de zin dat (rechts)personen op de sanctielijsten geen transacties meer kunnen verrichten via onder andere banken.

Voor terrorismefinanciering is naast de meldingsplicht ook het toezicht op rechtspersonen van belang, gezien de kwetsbaarheid van rechtspersonen voor het mogelijk maken van het financieren van terroristische activiteiten. In 2004 kwam uit analyse van het FEC onder meer naar voren dat van de non-profitorganisaties vooral stichtingen misbruikt kunnen worden voor terrorismefinanciering vanwege een gebrek aan transparantie en toezicht met betrekking tot hun werkelijke activiteiten. Naar aanleiding van deze analyse kenden het kabinet (Financiën, 2004) en het OM prioriteit toe aan het toezicht op stichtingen. In Nederland waren in 2005 bijna 150 000 stichtingen actief. Medio 2007 zijn het OM en de Belastingdienst met een project gestart waarin circa 70 (voornamelijk) stichtingen met een verhoogd risico op misbruik, nader onderzocht worden op naleving van de wet en de statuten dan wel of er sprake is van behoorlijk bestuur. Het project zal in september 2008 beëindigd worden. Het OM en de Belastingdienst zullen proefondervindelijk beoordelen hoeveel tijd de civielrechtelijke aanpak kost en of beide organisaties de taken met de huidige capaciteit aankunnen. Een structurele voorziening voor het toezicht is nog niet geregeld.

2.3 Informatie-uitwisseling

Voor het voorkomen en signaleren van witwassen en terrorismefinanciering is informatie nodig. Het gaat hierbij om informatie over de mogelijke manieren en de omvang van witwassen en terrorismefinanciering en over mogelijke verdachten van witwassen en terrorismefinanciering.

We concluderen op basis van ons onderzoek dat er veel gedaan is om inzicht te krijgen in de aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering. Ook is er veel gedaan om zicht te krijgen op mogelijke verdachten. We moeten hier echter wel enkele kanttekeningen bij maken:

- Inzicht in de aard van witwassen en terrorismefinanciering en de informatie over mogelijke verdachten is versnipperd over de vele betrokken partijen. Deze informatie wordt nog onvoldoende gedeeld door een gebrek aan ketenbesef.
- De omvang van witwassen en terrorismefinanciering valt alleen te schatten.
- De geheimhoudingsregimes verhinderen dat verschillende betrokken organisaties informatie met elkaar kunnen delen.

In deze paragraaf gaan we eerst in op het inzicht in de aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering (§ 2.3.1). Daarna bespreken we de informatie over mogelijke verdachten (§ 2.3.2). Ten slotte gaan we in op geheimhoudingsregimes (§ 2.3.3).

2.3.1 Inzicht in aard en omvang

Inzicht in de aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering is belangrijk omdat er vele verschijningsvormen zijn. Er ontstaan ook steeds nieuwe verschijningsvormen. Op basis van ons onderzoek constateren we dat op diverse niveaus inzicht wordt verkregen in de aard van witwassen en terrorismefinanciering.

Zo delen de deelnemers aan het FEC informatie over fenomenen van financieel-economische criminaliteit. Het FEC vormt een samenwerkingsverband tussen de AIVD, de AFM, de Belastingdienst, DNB, de FIOD-ECD, de politie en het OM. Het uitwisselen van informatie is nu nog veelal afhankelijk van de wil van de deelnemers en ad-hoc.

Daarnaast heeft het KLPD onderzoek gedaan naar de kenmerken van het gedrag van personen die betrokken zijn geweest in terrorisme-onderzoeken. Het KLPD wil op basis van dit onderzoek indicatoren vaststellen waarmee private instellingen ongebruikelijke transacties betreffende terrorismefinanciering beter kunnen detecteren. Het onderzoek is nagenoeg afgerond. Op dit moment bekijkt het KLPD samen met een aantal banken en money transferkantoren of de profielen/patronen bruikbaar zijn.

Een ander voorbeeld is de informatievoorziening door toezichthouders en koepelorganisaties van meldingsplichtige instellingen in de richting van meldingsplichtige instellingen. Zo hebben BFT en DNB de afgelopen jaren geprobeerd kennis over te dragen via verschillende kanalen waaronder de eigen website, circulaire, artikelen in vakbladen, informatiebulletins, enzovoort. Ook koepelorganisaties van private instellingen dragen kennis over witwassen en terrorismefinanciering actief over. Zo heeft de Nederlandse Vereniging van Banken algemene handvatten opgesteld om ongebruikelijke transacties te onderkennen.

Ten slotte heeft de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding recentelijk een literatuurstudie op basis van open bronnen laten uitvoeren naar de aard van jihadistische terrorismefinanciering in Europa.

Inzicht in aard versnipperd

Ondanks de initiatieven om inzicht te krijgen in de aard en omvang van witwassen en terrorismefinanciering constateren we dat het inzicht versnipperd is over de vele betrokken partijen. Dit bemoeilijkt het voorkomen en signaleren van constructies voor witwassen of terrorismefinanciering.

Private partijen hebben veel behoefte aan meer informatie van partijen met een publieke taak over de aard van witwassen en terrorismefinanciering. De organisaties met een publieke taak willen onderling meer kennis en informatie delen. Zowel publieke als private partijen geven aan dat inzicht in complexe constructies van witwassen vooral kan ontstaan door informatie en kennis te delen. Individuele organisaties zien maar een deel van logistieke stromen, financiële stromen of informatiestromen. In het geval van witwasconstructies kan het zijn dat verschillende organisaties een deel van de constructie opmerken, maar niet gealarmeerd raken omdat ze geen totaalbeeld hebben.

Omvang alleen te schatten

De betrokken organisaties vinden het lastig om de omvang van witwassen en terrorismefinanciering in kaart te brengen. Witwassen en terrorismefinanciering zijn niet direct waarneembaar, in tegenstelling tot bijvoorbeeld geweldsdelicten. Omdat de omvang van witwassen en terrorismefinanciering onbekend is, kan inzicht alleen verkregen worden op basis van schattingen.

Schattingen van de omvang van witwassen zijn op internationale schaal gedaan door het IMF en in Nederland door het Ministerie van Financiën. Het IMF schat dat 2 tot 5% van het bbp wordt witgewassen. Het Ministerie van Financiën heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de omvang van witwassen in Nederland. Op basis van berekeningen wordt de omvang van witwassen in Nederland geschat op € 18,5 miljard, wat neerkomt op ongeveer 5 procent van het bbp (Unger, 2006). We hebben geen onderzoek gedaan naar de berekeningen in dit onderzoek en hebben derhalve geen oordeel over de berekeningen en de op basis daarvan geschatte omvang van witwassen in dit onderzoek.

Voor terrorismefinanciering zijn vooralsnog geen onderzoeken gedaan naar de omvang ervan. Een verklaring hiervoor kan zijn dat terrorismefinanciering in tegenstelling tot wat men eerst verwachtte, gaat om kleine en onopvallende financiële stromen die moeilijk inzichtelijk zijn te maken.

2.3.2 Informatie over mogelijke verdachten

Net als de informatie over de aard van witwassen en terrorismefinanciering is ook de informatie over mogelijke verdachten versnipperd. Hierdoor is het vooral moeilijk om complexe witwasconstructies en constructies van terrorismefinanciering te signaleren. Individuele organisaties zien maar een deel van een constructie en de bijbehorende financiële stroom. Maar het is nodig om inzicht te hebben in de gehele constructie om vast te stellen of er iets aan de hand is.

Gebrekkig ketenbesef

Dat de betrokken organisaties geen kennis en informatie uitwisselen, heeft verschillende oorzaken. Deels komt het doordat ze daarbij belemmerd worden door bestaande geheimhoudingsregimes (dit punt bespreken we in § 2.3.3). Maar voor een belangrijk deel ligt het ook aan een gebrekkig ketenbesef. Organisaties wisselen niet altijd informatie uit die relevant is voor andere schakels in de keten. Hierdoor blijft informatie over verdachten beperkt tot de grenzen van ieders eigen verantwoordelijkheid.

Vooralsnog bij complexere witwasconstructies zijn vaak meer dienstverleners betrokken. Die dienstverleners vallen niet allemaal onder dezelfde toezichthouder voor wat betreft het toezicht op de naleving van de Wid en de Wet MOT. Zo houden verschillende organisaties toezicht op meldingsplichtige instellingen in de vastgoedsector: de Belastingdienst houdt toezicht op makelaars en bemiddelaars in onroerend goed, BFT op notarissen en andere juridische dienstverleners en DNB op banken en pensioenfondsen.

Uit ons onderzoek blijkt dat meldingsplichtige instellingen en toezichthouders lang niet alles melden wat ze opmerken. Het blijkt in de praktijk dat ze soms zicht krijgen op instellingen die verwijtbaar betrokken lijken te zijn bij ongebruikelijke transacties, maar die niet tot de eigen beroepsgroep horen of in het geval van toezichthouders niet onder hun toezicht vallen. Deze informatie rekenen zij echter tot de verantwoordelijkheid van die beroepsgroepen zelf en hun toezichthouders. Ook zijn meldingsplichtige instellingen niet altijd zeker van het belang van informatie over ongebruikelijke transacties voor andere melders.

FIU-Nederland heeft een belangrijke taak om trends te signaleren op basis van de aangeleverde ongebruikelijke transacties en om deze informatie te delen. Deze taak is nog niet van de grond gekomen. Een verklaring

hiervoor is de lopende reorganisatie, waarbij het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) en het Bureau ter ondersteuning van de Landelijk Officier van Justitie inzake MOT-aangelegenheden (BLOM) geïntegreerd worden. FIU-Nederland wil deze taak vanaf 2008 actiever gaan invullen en relevante informatie delen met opsporingsinstanties en private partijen. Op deze manier zou de opkomst van nieuwe dienstverleners of nieuwe vormen van witwassen of terrorismefinanciering besproken kunnen worden.

Veiligheid begint bij voorkomen

De recente plannen van het kabinet-Balkenende IV in het project *Veiligheid begint bij voorkomen* zijn een stap in de goede richting om beter informatie uit te wisselen tussen de betrokken organisaties. We constateren echter op basis van ons onderzoek dat er meer nodig is.

Uit de plannen blijkt dat het kabinet het lokale bestuur een centrale rol wil geven in de bestuurlijke en preventieve aanpak van vormen van ernstige criminaliteit. In verschillende regio's zijn inmiddels projecten gestart, waarbij lokaal bestuur en onder andere de Belastingdienst, het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en opsporingsinstanties samenwerken om criminaliteit te bestrijden. Een belangrijk onderdeel van deze samenwerkingsprojecten zijn afspraken om informatie over inkomen en mogelijke overtredingen uit te wisselen.

Private instellingen en toezichthouders beschikken echter ook over relevante informatie voor opsporingsdiensten en vice versa. Verder is informatie van de Douane en de KMar van belang om verschuivingen in manieren van witwassen te kunnen opmerken. Als bijvoorbeeld een verschuiving optreedt van girale naar contante stromen kunnen banken en hun toezichthouder DNB alleen zien dat girale stromen afnemen en kunnen de Douane en de KMar alleen zien dat het vervoer van contant geld door geldkoeriers toeneemt. Om de verschuiving van girale naar contante stromen op te merken is het nodig om de informatie van banken en DNB te combineren met die van de Douane en de KMar. Ook voor terrorisme(financiering) geldt dat informatie van verschillende organisaties meer bij elkaar gebracht moet worden om zicht te krijgen op terroristische activiteiten. Zo zijn regiokorpsen van de politie aanwezig in wijken en buurten; op die manier kunnen zij waardevolle informatie vergaren voor bijvoorbeeld onderzoek van de DNR naar ongebruikelijk gedrag.

2.3.3 Geheimhoudingsregimes

Zoals we in de vorige paragraaf al aanstipten, wordt de informatie-uitwisseling bemoeilijkt door bestaande geheimhoudingsregimes. Hierdoor kunnen verschillende organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van witwassen niet goed informatie met elkaar delen. Uit het feit dat het project *Veiligheid begint bij voorkomen* is aangeboden aan de Tweede Kamer blijkt dat de ministers van Justitie en BZK inmiddels het initiatief hebben genomen om te komen tot een nadere visie op de balans tussen veiligheid en de persoonlijke levenssfeer. Deze visie lijkt echter geen betrekking te hebben op de bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit, waaronder witwassen.

Notarissen en advocaten

Notarissen en advocaten mogen op grond van hun geheimhoudingsplicht en verschoningsrecht geen informatie over hun cliënt aan derden

verstrekken, tenzij dat bij of krachtens de wet anders is bepaald. De meldingsplicht op grond van de Wet MOT is een voorbeeld van een dergelijke wettelijke bepaling. Ondanks deze wettelijke bepaling blijkt op basis van uitspraken door de Hoge Raad en de Notariskamer van het Gerechtshof Amsterdam dat de informatieplicht op grond van de Wet MOT het verschoningsrecht van notarissen en advocaten niet beperkt of dat het aan de notaris is om te bepalen of informatie uitgewisseld wordt met BFT en de opsporings- en vervolgingsinstanties.

In een uitspraak van de Hoge Raad, het arrest Van Olst/Ontvanger (Hoge Raad, 1998) staat dat alleen de notaris kan beoordelen of gegevens hem in zijn hoedanigheid van notaris zijn toevertrouwd om verborgen te blijven. De Notariskamer van het Gerechtshof Amsterdam heeft op 25 oktober 2007 beslist dat de noodzaak voor BFT om de naleving van de Wet MOT en de Wid door het notariaat te kunnen controleren, niet een zo zwaarwegend vereiste van algemeen belang is dat daarvoor zonder wettelijke grondslag het beroepsgeheim (verschoningsrecht) kan worden beperkt.

Hierdoor is sprake van een discrepantie tussen enerzijds het verschoningsrecht van notarissen en advocaten en anderzijds de taken en bevoegdheden van BFT. Sinds BFT vanaf 2003 toezicht houdt op de naleving van de Wid en de Wet MOT heeft de minister van Justitie daar nog geen uitkomst voor geboden. Bovendien was het de verwachting dat de minister van Justitie in 2004 uitsluitel zou geven aan de Tweede Kamer over de bevoegdheid voor BFT tot inzage in dossiers, boeken en bescheiden. Ook dat is tot op heden nog niet gebeurd.

Andere dienstverleners

BFT komt in tuchtrechtelijke onderzoeken naar notarissen vaak andere dienstverleners (vooral makelaars) tegen die mogelijk een rol spelen bij ongebruikelijke transacties in onroerend goed. Vanwege geheimhoudingsbepalingen kan BFT deze informatie niet delen met bijvoorbeeld de Belastingdienst.

Private partijen

Private partijen mogen persoonsgegevens verder verwerken op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen, voor zover dat noodzakelijk is in het belang van onder meer:

- de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die zijn gesteld ten behoeve van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten.

Het is echter niet duidelijk waar voor private organisaties de grenzen liggen om bij de aanpak van witwassen informatie over personen met elkaar te delen.

FIU-Nederland en opsporingsinstanties

FIU-Nederland en opsporingsinstanties kunnen alleen gegevens uit een politieregister verstrekken aan bepaalde personen of instanties met een wettelijke taak. DNB en AFM behoren hiertoe, maar BFT en private organisaties niet. Het College van procureurs-generaal kan alleen aan personen of instanties met een publieke taak strafvorderlijke gegevens verstrekken.

De ministers van Justitie en BZK onderkennen met het project *Veiligheid begint bij voorkomen* dat er privacybelemmeringen zijn bij een van de zes

beleidsthema's, namelijk de aanpak van agressie en geweld. De ministers onderkennen deze privacybelemmeringen echter niet bij het beleidsthema dat voor de bestrijding van witwassen relevant is: de bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit.

3 OPSPOREN

3.1 Inleiding

Signalen van witwassen en terrorismefinanciering zijn aanleiding om opsporingsonderzoeken op te starten met als doel strafbare feiten vast te kunnen stellen. Deze signalen zijn afkomstig van organisaties die onder de meldingsplicht vallen of zich hebben geconformeerd aan de meldingsplicht, zoals de Belastingdienst. FIU-Nederland beoordeelt de aangeleverde informatie en geeft de transacties die als verdacht aangemerkt kunnen worden door aan opsporingsinstanties via het Intranet Verdachte Transacties. Deze opsporingsinstanties signaleren overigens ook zelf witwassen en terrorismefinanciering. Als de opsporingsdiensten voldoende capaciteit beschikbaar hebben en prioriteit geven aan deze acties, onderzoeken ze de signalen om strafbare feiten te kunnen vaststellen. De strafbare feiten die zij hebben vastgesteld, leggen ze vast in een proces-verbaal. Dat proces-verbaal dienen ze in bij het relevante onderdeel van het OM.

In deel I van dit rapport concluderen we dat een aantal knelpunten in de handhavingsketen tegenvallende resultaten veroorzaakt bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. In dit hoofdstuk gaan we in § 3.2 in op de prestaties bij het opsporen van witwassen en terrorismefinanciering. Dat doen we aan de hand van het inzicht in die prestaties, het aantal feiten witwassen en terrorismefinanciering dat opsporingsdiensten aanleveren bij het OM, het gebruik van de transactie-informatie van FIU-Nederland en de opsporingskans. In § 3.3 verklaren we de tegenvallende prestaties van het opsporen door een gebrek aan capaciteit, deskundigheid en prioriteit. In § 3.4 gaan we in op de informatie-uitwisseling als knelpunt binnen de opsporing.

3.2 Inzicht in prestaties opsporen

In deze paragraaf gaan we eerst in op de doelstellingen voor het opsporen van witwassen en terrorismefinanciering (§ 3.2.1). Daarna bespreken we het aantal feiten witwassen en terrorismefinanciering dat opsporingsdiensten bij het OM aanleveren (§ 3.2.2), het gebruik van informatie over ongebruikelijke en verdachte transacties (transactie-informatie) van FIU-Nederland (§ 3.2.3). Ten slotte gaan we in op de kans dat signalen van witwassen en terrorismefinanciering leiden tot vastgestelde strafbare witwasfeiten en feiten terrorismefinanciering (§ 3.2.4).

3.2.1 Doelstellingen

Om inzicht te krijgen in de prestaties bij het opsporen van witwassen en terrorismefinanciering zijn er gegevens nodig van de opsporingsdiensten. Ondanks het feit dat witwassen één van de landelijke opsporingsprioriteiten is, zijn er geen doelstellingen geformuleerd of prestatieafspraken gemaakt voor de regiokorpsen van de politie en voor de BRT's door de minister van BZK en de minister van Justitie. Het OM en de korpsleiding sturen regiokorpsen en de BRT's dan ook nauwelijks aan om witwasonderzoeken te doen. Wel sturen ze de regiokorpsen en de BRT's aan op het ontnemen van vermogen dat met criminele activiteiten is verworven.

Registratie van opsporingsresultaten

Dat het OM geen aansturing geeft om witwasonderzoeken te doen, is een belangrijke reden voor regiokorpsen van de politie en de BRT's om geen

resultaten van het opsporen van witwassen en terrorismefinanciering te registreren. Een andere belangrijke reden is dat regiokorpsen het delict witwassen veelal als een instrument zien om criminelen aan te pakken en niet als zelfstandige doelstelling. Uit ons onderzoek blijkt dat een enkel regiokorps zichzelf wel prestaties oplegt om witwasmaken te doen.

Prestatieafspraken

Het OM heeft over 2007 voor het eerst wel prestatieafspraken gemaakt met de DNR van het KLPD en de FIOD-ECD om witwassen op te sporen. Vanaf 2007 registreren de DNR en de FIOD-ECD hun resultaten voor het opsporen van witwassen dan ook. Vóór 2007 nam de FIOD-ECD de witwasonderzoeken mee in de prestatieafspraken over het aantal financieel-economische onderzoeken en waren de witwasonderzoeken binnen de registratie herkenbaar. Het Landelijk Parket van het OM heeft daarnaast met de DNR over 2007 prestatieafspraken gemaakt om terrorisme op te sporen. Hierbij zijn geen specifieke afspraken gemaakt over terrorismefinanciering. Voor de andere opsporingsdiensten zijn geen afspraken gemaakt over het opsporen van terrorismefinanciering.

3.2.2 Aantal strafbare feiten witwassen en terrorismefinanciering

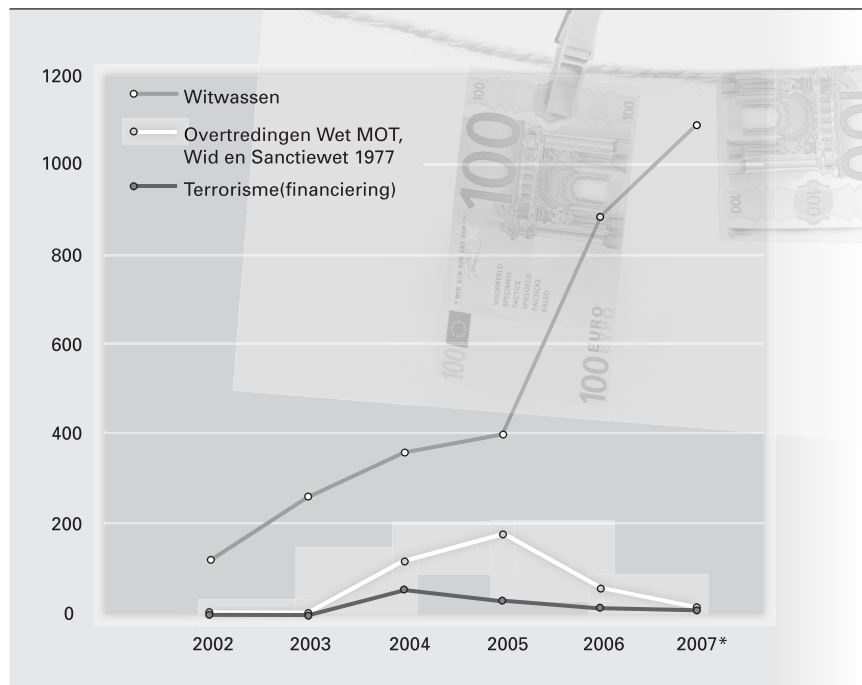
Aangezien er geen registratie heeft plaatsgevonden (of pas vanaf 2007), ontbreekt enig inzicht in de resultaten van het opsporen van witwassen en terrorismefinanciering. Daarom hebben we via het OM gegevens opgevraagd over het aantal strafbare feiten van witwassen en terrorismefinanciering dat opsporingsdiensten bij het OM hebben aangeleverd.

In de periode 2002 tot en met augustus 2007 hebben opsporingsdiensten in totaal 3 191 feiten van witwassen, terrorismefinanciering en overtreding van de Wet MOT, de Wid en de Sanctiewet 1977 aan het OM aangeleverd⁴. Vaak omvat een strafzaak meer feiten. De cijfers in dit rapport zijn op feiteniveau.

Uit de onderstaande grafiek blijkt hoe het totaal aantal feiten is onderverdeeld naar jaar van binnenkomst bij het OM en naar de hoofdcategorieën witwassen, terrorismefinanciering en overtredingen van de Wet MOT, Wid en Sanctiewet 1977.

⁴ In de dataset van 3 191 feiten hebben we de feiten die door het behandelend parket zijn overgedragen aan een ander parket (en daarmee opnieuw onder een nieuw parketnummer geregistreerd worden) afgetrokken van het totaal aantal feiten. Dit om dubbeltelling te voorkomen. In de stroomfiguren in bijlage 1, 2 en 3 zijn de overgedragen feiten wel terug te zien. In een aantal bewerkingen hebben we ten behoeve van vergelijkingsmogelijkheden het aantal feiten/zaken voor 2007 (8/12) naar een volledig jaar geëxtrapolleerd (12/12).

Figuur 3.1 Aantal strafbare feiten aangeleverd bij het OM



* De beschikbare gegevens hebben betrekking op de periode januari 2002 tot en met augustus 2007. Het weergegeven aantal feiten voor 2007 is geëxtrapoleerd naar een volledig jaar.

Bron: OM Parket-Generaal

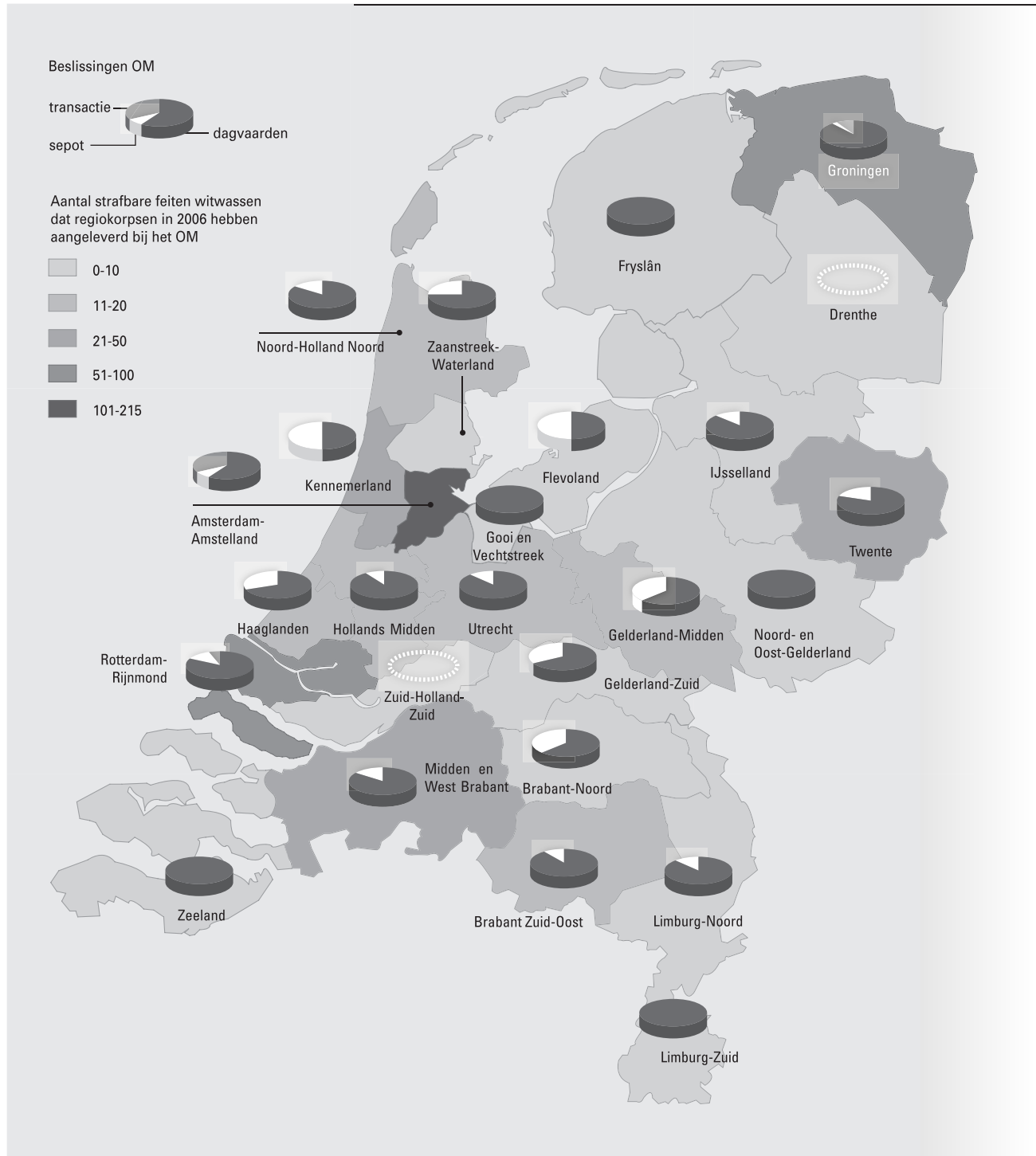
Strafbare feiten witwassen gestegen

Het aantal strafbare feiten witwassen dat de door ons onderzochte opsporingsinstanties aanleveren bij OM is de afgelopen twee jaar gestegen. In 2006 zien we een sterke stijging van 335 feiten in 2005 naar 767 feiten in 2006, en die trend lijkt zich door te zetten in 2007. We hebben hiervoor een aantal verklaringen. Ten eerste is witwassen als zelfstandig delict sinds eind 2001 strafbaar gesteld. Ten tweede is de prioriteit binnen het OM verhoogd doordat de aanwijzing witwassen (zie paragraaf 3.3) is ingevoerd. Ten slotte is er de jurisprudentie over de bewijslast voor witwasdelicten, waardoor de exacte herkomst van ongebruikelijk bezit niet langer door het OM bewezen hoeft te worden.

Regiopolitie

Het aantal strafbare feiten dat de regiopolitie heeft aangeleverd bij het OM varieert per regiokorps zowel in de tijd (niet alle regiokorpsen leveren elk jaar meer witwasfeiten aan) als in absolute aantallen. In de onderstaande kaart hebben we in beeld gebracht hoeveel witwasfeiten de politieregio's in 2006 hebben aangeleverd aan het OM, in combinatie met de beslissingen die het OM over deze feiten heeft genomen.

Figuur 3.2 Beslissingen van het OM over door regiokorpsen van de politie aangeleverde feiten witwassen in 2006



Bron: OM Parket-Generaal

Ook bij de DNR en de FIOD-ECD zien we vanaf 2002 een duidelijke toename van het aantal strafbare feiten witwassen dat zij hebben aangeleverd bij het OM. En ook in 2006 stijgt het aantal strafbare feiten meer dan de jaren daarvoor. De stijgende trend lijkt zich door te zetten in 2007.

Weinig strafbare feiten terrorismefinanciering

Voor terrorismefinanciering geldt dat het geen zelfstandig strafbaar delict is. Opsporingsinstanties komen dit in de praktijk weinig tegen. Een verklaring hiervoor kan zijn dat het fenomeen terrorismefinanciering niet zo veelvuldig voorkomt als verwacht. Al eerder hebben we aangegeven dat terrorismefinanciering lastig te detecteren is vanwege de kleine en onopvallende financiële stromen waarmee dit gepaard gaat. Het aantal strafbare feiten dat aan terrorismefinanciering gerelateerd kan worden blijkt laag te zijn.

3.2.3 Gebruik transactie-informatie

Bij het opsporen van witwassen en terrorismefinanciering kan gebruik gemaakt worden van informatie over ongebruikelijke en verdachte transacties. Uit ons onderzoek blijkt dat deze informatie nog lang niet altijd effectief gebruikt wordt.

Het gebruik van transactie-informatie is al lang onderwerp van aandacht. Uit de evaluatie in 1996 van de Wet MOT (Terlouw, 1996) kwam al naar voren dat de politie «achtervang» onvoldoende werkte. Van de 16 000 meldingen in 1995 bleek slechts 3 procent daadwerkelijk als materiaal gebruikt te worden in opsporingsonderzoeken. We hebben in ons onderzoek bekeken in hoeverre het gebruik verbeterd is.

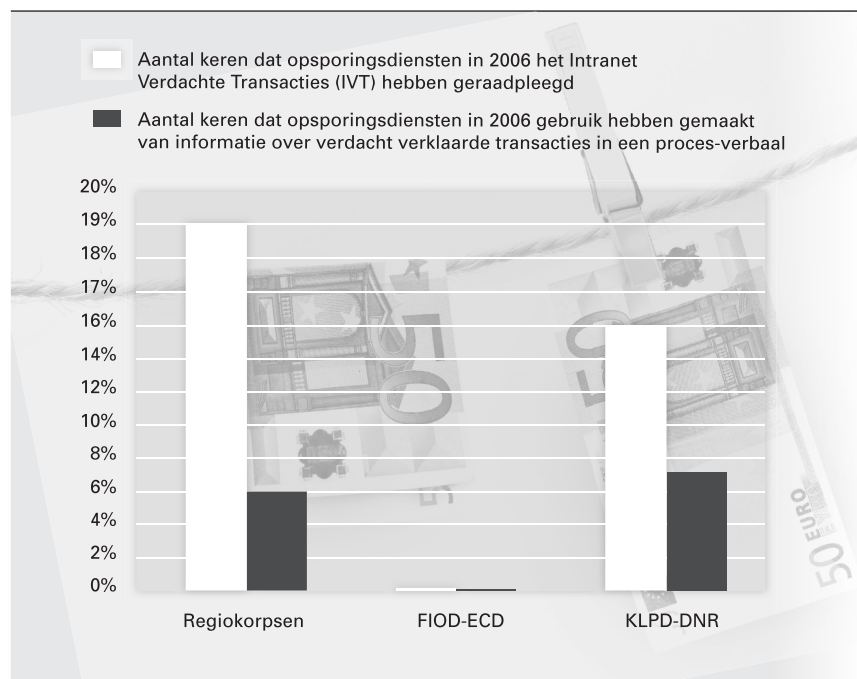
Gebruik transactie-informatie neemt toe

Uit ons onderzoek blijkt dat opsporingsdiensten verdachte transactie-informatie steeds meer gebruiken. Zo raadplegen zij het Intranet Verdachte Transacties (IVT) en gebruiken zij informatie over verdachte transacties (VT) in processen-verbaal. Ook blijkt dat de Landelijk Officier van Justitie (LOvJ) vaker bij FIU-Nederland informatie over transacties en personen opvraagt. Ondanks de toename van het gebruik van VT-informatie en de LOvJ-verzoeken, gebruiken opsporingsdiensten in 2006 uiteindelijk maar 6 procent van de ongebruikelijke transacties in een proces-verbaal. Hiervan gebruiken zij 5 procent via een LOvJ-verzoek en 1 procent via beschikbaar stellen via het IVT.

Verschillen in gebruik VT-informatie

We constateren op basis van ons onderzoek dat het gebruik van VT-informatie uiteenloopt. In de onderstaande figuur hebben we het gebruik van VT-informatie gerelateerd aan het aantal aan de betreffende opsporingsinstantie gemelde transacties.

Figuur 3.3 Gebruik data van FIU-Nederland door opsporingsdiensten in 2006

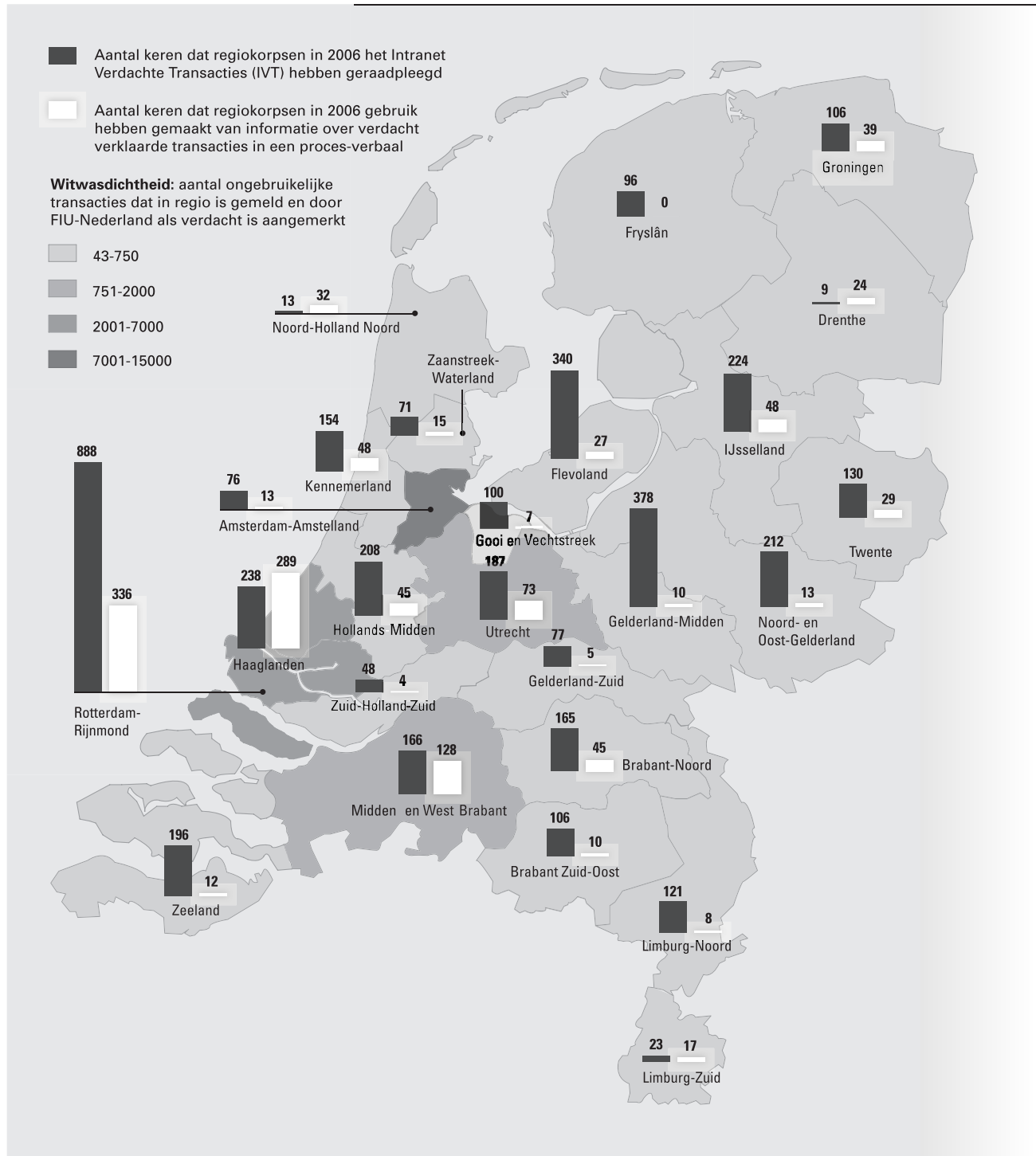


* Gerelateerd aan het aantal verdacht verklaarde transacties dat aan de opsporingsdienst is doorgemeld
Bron: FIU-Nederland

Uit de cijfers blijkt dat opsporingsinstanties veel vaker het IVT raadplegen dan dat ze VT-informatie gebruiken voor een proces-verbaal.

Ook de aanvragen voor een LOvJ-verzoek lopen uiteen over de opsporingsdiensten. Tussen de regiokorpsen lopen de verschillen in gebruik zeer uiteen. In de onderstaande figuur hebben we het gebruik van VT-informatie (raadplegen IVT en gebruik van VT-informatie in een proces-verbaal) weergegeven per regiokorps, waarbij we in kleur als onderlaag hebben aangegeven wat de hoeveelheid verdachte transacties per regio is.

Figuur 3.4 Gebruik data van FIU-Nederland door regiokorpsen van de politie in 2006



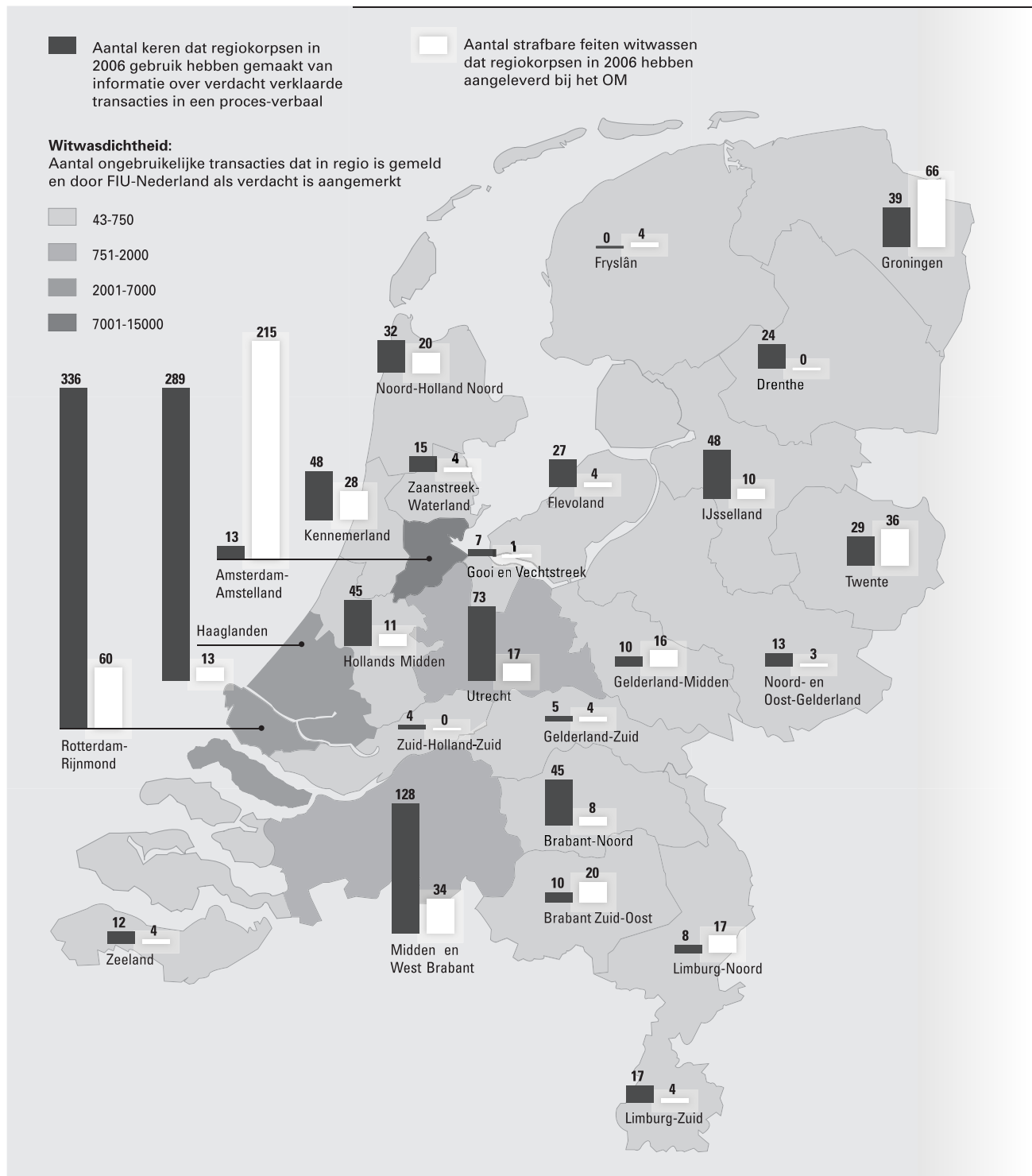
Bron: FIU-Nederland

In de bovenstaande figuur is te zien dat de meeste regiokorpsen vaker de verdachte transacties raadplegen op het IVT dan dat ze die gebruiken in een onderzoek en uiteindelijk in een proces-verbaal. Een verklaring hiervoor is de beperkte capaciteit en deskundigheid die beschikbaar is om de financiële (transactie-)informatie te gebruiken (zie § 3.3.1 en § 3.3.2) en de lage prioriteit die gegeven wordt aan het opsporen van witwassen (zie § 3.3.3). Verder hanteert een enkel regiokorps de instructie dat bij elk opsporingsonderzoek het IVT geraadpleegd moet worden.

Relatie transactie-informatie met aantal feiten van witwassen

In de onderstaande figuur zetten we het gebruik van transactie-informatie van FIU-Nederland in processen-verbaal af tegen het aantal aangeleverde feiten van witwassen bij het OM en tegen het aantal verdachte transacties (signalen) per regio.

Figuur 3.5 Gebruik informatie verdacht verklaarde transacties en aantal strafbare feiten witwassen aangeleverd bij het OM door regiokorpsen van de politie in 2006



Bron: FIU-Nederland en OM Parket-Generaal

Uit de gegevens in de bovenstaande figuur blijkt zowel het aantal processen-verbaal waarin transactie-informatie is gebruikt als het aantal witwasfeiten dat wordt aangeleverd bij het OM sterk te variëren per politieregio. Sommige regio's gebruiken de transactie-informatie van FIU-Nederland wel in processen-verbaal, maar niet om witwasfeiten vast te stellen. Een verklaring hiervoor is dat regiokorpsen van de politie witwasonderzoeken niet als zelfstandig doel zien, maar als een instrument om criminaliteit aan te pakken. Indien een hogere strafeis gehaald kan worden door gronddelicten als handel in verdovende middelen ten laste te leggen, valt witwassen met een lagere strafeis al snel af. Dit blijkt uit het geringere aantal witwasfeiten dat is aangeleverd bij het OM in relatie tot de processen-verbaal waarin transactie-informatie van FIU-Nederland is gebruikt. Andere regiokorpsen maken minder gebruik van transactie-informatie in hun processen-verbaal, maar leveren relatief wel meer witwasfeiten aan bij het OM. Zij gebruiken andere informatiebronnen dan transactie-informatie om witwassen vast te stellen.

Rol meldingsketen ongebruikelijke transacties

Vooraf wanneer verdachten van witwassen nog niet eerder in opsporingsonderzoek zijn voorgekomen, is de rol van de meldingsketen ongebruikelijke transacties beperkt. Dat komt doordat FIU-Nederland ongebruikelijke transacties vooral verdacht verklaart op basis van informatie over betrokkenheid van personen in opsporingsonderzoeken. Uit ons onderzoek blijkt dat dit ook opgaat voor dienstverleners zoals notarissen. Voordat dienstverleners in onderzoek kunnen worden betrokken, moet er een verdenking zijn van strafbare feiten. Hiervoor is vooronderzoek nodig. Vanwege geldende geheimhoudingsregimes, zoals het verschoningsrecht bij advocaten en notarissen, en prioriteitstelling bij de leiding van opsporingsdiensten en het OM komen opsporingsdiensten vaak niet toe aan het doen van een dergelijk vooronderzoek.

Voor personen die te relateren zijn aan terrorisme geldt dat zij vaak onbekend zijn bij opsporingsdiensten. Hun ongebruikelijke transacties zullen dus niet zo snel tot een verdachte transactie leiden. Het KLPD en private instellingen ontwikkelen daarom op dit moment gezamenlijk indicatoren om terrorismefinanciering te signaleren (zie § 2.3.1).

Signaalfunctie VT beperkt

We hebben twee verklaringen voor het feit dat ongebruikelijke transacties zo weinig gebruikt worden. De eerste verklaring is het gebrek aan kennis, capaciteit en prioriteit binnen de opsporing. Dit punt bespreken we in § 3.3. De tweede verklaring is te vinden in de beperkingen van het signaleren van witwassen en terrorismefinanciering via de meldingen ongebruikelijke transacties. Ook de opsporingsdiensten en het OM vinden dat de signaalfunctie van de meldingsplicht ongebruikelijke transacties nog steeds beperkt is. Verdachte transacties zijn zelden aanleiding om een opsporingsonderzoek te starten. Opsporingsdiensten en het OM blijken meer bronnen dan de informatie van FIU-Nederland te gebruiken om onderzoeken naar witwassen of terrorismefinanciering op te starten.

FIU-Nederland streeft ernaar om het verstrekken van informatie over ongebruikelijke en verdachte transacties beter te laten aansluiten op de afnemers van die informatie, namelijk opsporings- en inlichtingendiensten. FIU-Nederland heeft aangegeven maatregelen te nemen om de signaalfunctie van de meldketen ongebruikelijke transacties te verbeteren. Zo heeft de instantie convenanten afgesloten met opsporingsdiensten om specifieke transactie-informatie aan te leveren (bijvoorbeeld money transfers naar bepaalde landen). Deze maatregel heeft inmiddels tot

resultaten geleid. Het convenant met het politiekorps Rotterdam-Rijnmond laat bijvoorbeeld zien dat de VT-informatie wel degelijk een signalerende functie kan vervullen.

3.2.4 Opsporingskans

In ons onderzoek hebben we geprobeerd om de kans te berekenen dat iemand die witwast of terroristische activiteiten financiert, gepakt wordt. In ons onderzoek *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004* (Algemene Rekenkamer, 2004) hebben we pakkans gedefinieerd als de kans dat uitvoeringsorganisaties gepleegde fraude ook daadwerkelijk vaststellen. Deze kans kan worden weergegeven door het aantal fraudeconstateringen af te zetten tegen de geschatte omvang van de fraude. De omvang en het aantal constatering kunnen op het niveau van personen of op het niveau van financieel belang worden weergegeven.

Om voor witwassen en terrorismefinanciering de pakkans te kunnen berekenen hebben we inzicht nodig in de omvang van witwassen en terrorismefinanciering en in het aantal constatering of strafbare feiten witwassen en terrorismefinanciering dat opsporingsdiensten vaststellen in opsporingsonderzoek. Deze gegevens zijn echter niet beschikbaar. Zoals blijkt uit hoofdstuk 2 is er geen exact inzicht in de omvang van witwassen en terrorismefinanciering, maar zijn alleen schattingen gemaakt voor wat betreft het financieel belang. Ook hebben we geen betrouwbaar en volledig inzicht kunnen krijgen in het financieel belang van de feiten die door de opsporingdiensten geconstateerd worden (zie hoofdstuk 4). Een berekening van de pakkans op het niveau van personen is ook niet mogelijk, vanwege het ontbreken van inzicht of schattingen van het aantal betrokken personen. Dit alles maakt het onmogelijk om een pakkans te berekenen.

Wel kunnen we zeggen dat de knelpunten in het signaleren van witwassen en terrorismefinanciering (zie hiervoor hoofdstuk 2) en de knelpunten in het opsporen van witwassen en terrorismefinanciering (zie § 3.3 en § 3.4 van dit hoofdstuk) de pakkans van witwassen en terrorismefinanciering in sterke mate beperken.

Om toch inzicht te krijgen in de prestaties van het opsporen hebben we gekozen voor het berekenen van de kans dat als witwassen of terrorismefinanciering wordt gesignaleerd, deze feiten van witwassen en terrorismefinanciering vervolgens worden vastgesteld in een opsporingsonderzoek. We noemen dit de opsporingskans. De opsporingskans is in feite de pakkans voor het gesignaleerde witwassen of financieren van terroristische activiteiten.

We hebben de opsporingskans berekend door het aantal strafbare feiten witwassen en terrorismefinanciering af te zetten tegen het aantal ongebruikelijke transacties dat FIU-Nederland als verdacht aanmerkt (de verdachte transacties). Voor verdachte transacties geldt dat of meldingsplichtige instellingen of opsporingsinstanties een eerste professionele inschatting hebben gemaakt van de risico's op witwassen en terrorismefinanciering. Vervolgens merkt FIU-Nederland in een nadere analyse de ongebruikelijke transacties als verdachte transactie aan. De verdachte transacties geven hierdoor een redelijk sterk vermoeden dat bepaalde (rechts)personen zich schuldig maken aan witwassen of andere strafbare zaken. Vervolgens zullen in opsporingsonderzoek de strafbare feiten witwassen of terrorismefinanciering vastgesteld moeten worden.

Ondanks de stijging van het aantal witwasfeiten, concluderen we dat de opsporingskans klein is: het aantal strafbare feiten witwassen is laag in verhouding tot het aantal verdachte transacties. In 2005 betrof het ongeveer 38 500 verdachte transacties en 335 strafbare feiten en in 2006 betrof het ongeveer 34 500 verdachte transacties en 767 strafbare feiten. In de onderstaande tabel geven we de opsporingskansen weer per opsporingsinstantie gebaseerd op de gegevens van 2006.

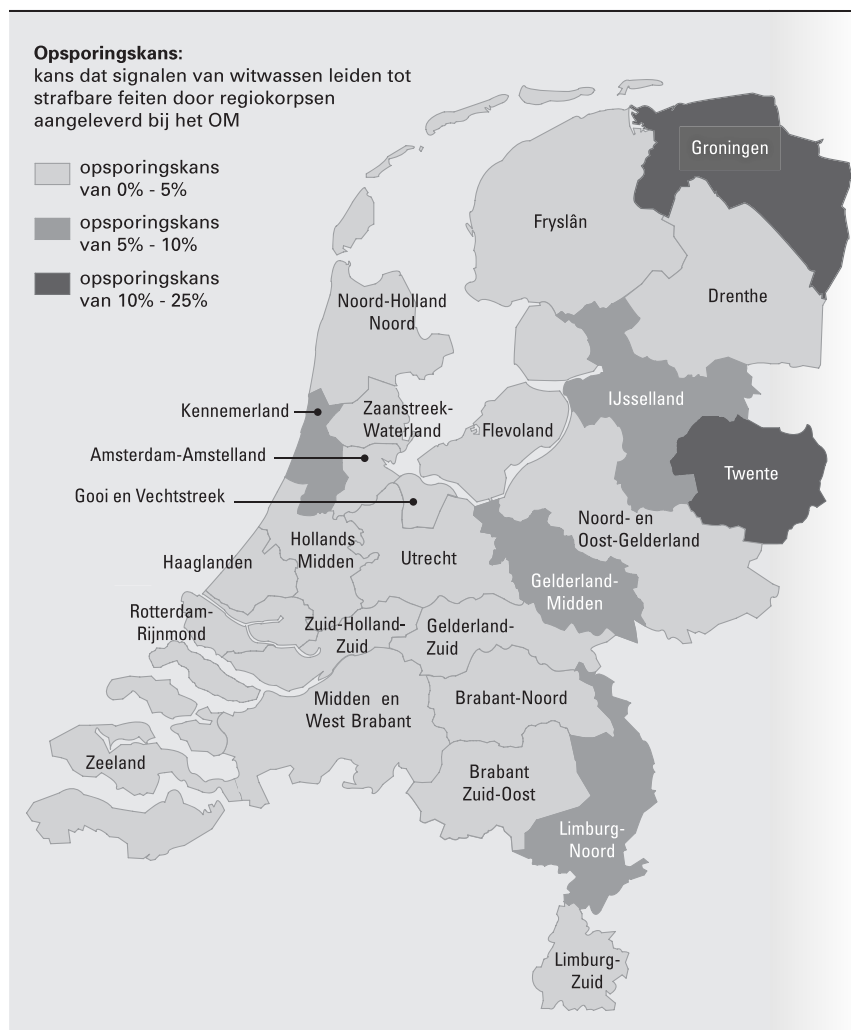
Tabel 3.1 Opsporingskans witwassen in 2006

Opsporingsdienst	Opsporingskans
DNR, FIOD-ECD en 19 van de 25 regiokorpsen	Kleiner dan 5%
4 van de 25 regiokorpsen	Tussen 5% en 10%
2 van de 25 regiokorpsen	Tussen 10% en 25%

We verklaren de kleine opsporingskans door een gebrek aan kennis, capaciteit en prioriteit. In § 3.3 gaan we hier verder op in.

In de onderstaande figuur hebben we de opsporingskans voor de regiokorpsen afgezet tegen het aantal verdachte transacties per regio, zoals blijkt uit de informatie van FIU-Nederland (we noemen dit de witwasdichtheid).

Figuur 3.6 Opsporingskans per regiokorps van de politie



Bron: FIU-Nederland en OM Parket-Generaal

Ontnemingen witwassen

Naast de opsporingskans is er nog een andere indicatie dat de kans klein is dat witwassen daadwerkelijk wordt vastgesteld, namelijk de beperkte omvang van ontnomen crimineel vermogen. In de periode 2003–2007 hebben opsporingsinstanties circa € 24 miljoen als vordering ingediend bij het OM. Als we dat echter in relatie brengen met inschattingen over de omvang van witwassen (€ 18,5 miljard), zou het bedrag vele malen groter moeten zijn. Verder blijkt uit ons onderzoek dat het aantal witwasfeiten weliswaar stijgt, maar dat het aantal witwaszaken waarbij crimineel vermogen ontnomen wordt relatief afneemt. Dit onderwerp bespreken we verder in hoofdstuk 4.

Opsporingskans terrorismefinanciering

Bij terrorismefinanciering is het niet mogelijk een opsporingskans te bepalen. Dat komt doordat het aantal bij het OM aangeleverde strafbare feiten dat aan terrorismefinanciering gerelateerd kan worden laag blijkt te zijn (85 feiten). Terrorismefinanciering is namelijk geen zelfstandig strafbaar delict. Opsporingsinstanties komen het in de praktijk weinig

tegen. Terrorisme en de financiering daarvan is een totaal ander fenomeen dan witwassen van middelen die met criminaliteit verdiend zijn. Ten eerste gaat het bij terrorismefinanciering om ogenschijnlijk legale financiële stromen die misbruikt worden voor terroristische doeleinden. Ten tweede gaat het meestal om kleine bedragen die moeilijk zijn te onderscheiden van reguliere financiële stromen. Hierdoor is het signaleren en opsporen van terrorismefinanciering erg lastig, wat een negatief effect heeft op de kans dat terrorismefinanciering ontdekt en vastgesteld wordt.

3.3 Kennis, capaciteit en prioriteit

Voor het uitvoeren van witwasonderzoeken en onderzoeken naar financieel-economische criminaliteit in het algemeen is zowel kennis als capaciteit nodig. We bespreken achtereenvolgens de kennis die nodig is, de capaciteit en de middelen die beschikbaar moeten zijn en de prioriteit die aan dit onderwerp gegeven moet worden.

3.3.1 Kennis

Om witwassen en terrorismefinanciering te kunnen opsporen is specifieke kennis nodig om financiële informatie in onderzoeken te kunnen gebruiken. Dit wordt ook aangeduid met financieel rechercheren. Ook in onderzoeken naar terrorisme is het gebruik van financiële informatie van belang om bijvoorbeeld een netwerk in kaart te brengen.

Sinds 1996 staat het financieel rechercheren op de beleidsagenda van opeenvolgende kabinetten en de politieorganisatie zelf. Desondanks blijkt dat het financieel rechercheren na meer dan tien jaar nog steeds onvoldoende ingebed is in de politieorganisatie. We verklaren dit onder andere uit de volgende feiten:

- er is onvoldoende prioriteit binnen de opsporing voor het gebruiken van financiële informatie;
- er is onvoldoende ervaring met het gebruiken van financiële informatie;
- er is onvoldoende capaciteit beschikbaar;
- er vindt onvoldoende sturing plaats door de leiding van opsporingsdiensten en het OM.

In de volgende subparagrafen gaan we verder op deze feiten in.

Daarnaast is voor het bestrijden van fraude een aparte handhavingketen ingericht, wat leidt tot een verdere versnippering van de beschikbare financiële deskundigheid terwijl fraude en witwassen vaak aan elkaar gerelateerd zijn.

3.3.2 Capaciteit en middelen

We hebben geprobeerd om inzicht te krijgen in de capaciteit en de middelen die beschikbaar zijn om witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden. Dat is niet gelukt, omdat de regiokorpsen van de politie onvoldoende inzicht hebben in het aantal formatieplaatsen dat zich specifiek richt op financieel rechercheren. Ook is er onvoldoende inzicht in de bestede capaciteit voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering en de middelen die daarmee gemoeid zijn.

Raad van Hoofddcommissarissen

Naar aanleiding van de evaluatie van de meldketen in 2003 (Faber, 2003) heeft het kabinet de Raad van Hoofddcommissarissen gevraagd om voorstellen te doen om meer aandacht te geven aan de witwasbestrijding binnen de politieorganisatie, het gebruik van transactie-informatie daarbij en de ontwikkeling en het behoud van financiële expertise (kabinet, 2004). In 2005 stelde de Raad van Hoofddcommissarissen voor om modellen hiervoor te ontwikkelen. Deze modellen zouden voor september 2005 gereed zijn (Justitie, 2005a). De toegezegde modellen zijn niet opgesteld.

Inmiddels heeft de Raad van Hoofddcommissarissen een *Programma Financieel-Economisch Opsporen Politie* opgesteld in het kader van het *Programma financieel-economische criminaliteit* (Raad van Hoofddcommissarissen, 2007). In dit programma gaat de Raad in op de stappen die nodig zijn om financieel-economisch opsporen binnen de politieorganisatie te versterken. Daarbij gaat het om opleidingen, formatie-uitbreiding, intensievere samenwerking met ketenpartners zoals FIU-Nederland, informatie verzamelen en veredelen, investeren in leidinggevend en bestuurlijk advies, en kennisontwikkeling. Een belangrijk onderdeel van dit programma is een monitor om de prestaties van korpsen en korpsonderdelen op het gebied van financieel-economische criminaliteit te beoordelen. Een dergelijke monitor zou volgens ons in combinatie met cijfers over de capaciteit inzicht kunnen geven in het rendement van investeringen in financieel rechercheren.

DNR

De DNR heeft volgens eigen opgave in 2007 € 4,1 miljoen besteed aan witwasonderzoeken. De dienst heeft daarvoor 82 formatieplaatsen beschikbaar gesteld. Aan het bestrijden van terrorismefinanciering heeft de DNR naar eigen zeggen € 4,5 miljoen besteed. Bij de Unit Contra Terrorisme en Activisme (UCTA) van de DNR is in 2007 één financieel onderzoeker werkzaam geweest.

FIOD-ECD

Voor de FIOD-ECD vormt het toepassen van financieel rechercheren niet het knelpunt, aangezien financieel rechercheren de voornaamste activiteit is van de FIOD-ECD. De knelpunten bij de FIOD-ECD liggen in de capaciteit om witwasonderzoeken uit te voeren. Verder is de kennis over het onderzoeken van witwassen in opbouw. De FIOD-ECD heeft geen inzicht in het aantal formatieplaatsen dat zich bezighoudt met witwasonderzoeken. In het *Programma financieel-economische criminaliteit* geeft het kabinet-Balkenende IV aan dat de FIOD-ECD een uitbreiding tot 35 formatieplaatsen krijgt om witwassen te bestrijden.

3.3.3 Prioriteit

Het OM heeft het gezag over de opsporing. Voor het bestrijden van witwassen heeft het College van procureurs-generaal een aanwijzing witwassen opgesteld. Deze aanwijzing is met ingang van 1 november 2005 ingevoerd. In de aanwijzing staat: «Teneinde witwassen beter te kunnen bestrijden zijn de volgende drie punten van belang:

1. Financieel onderzoek dient deel uit te maken van elk substantieel opsporingsonderzoek van politie en/of de bijzondere opsporingsdiensten naar zware of georganiseerde criminaliteit. De zaakofficier van justitie ziet erop toe dat dit financiële onderzoek plaatsvindt.
2. Zo veel mogelijk stellen de politie, de bijzondere opsporingsdiensten

- en het OM opsporingsonderzoek in naar aanleiding van verdachte transacties aangeleverd door MOT/BLOM (inmiddels FIU-Nederland).
3. Bij het aantreffen van grote hoeveelheden contant geld of andere ongebruikelijke vermogensbestanddelen dient zoveel mogelijk enig onderzoek te worden verricht naar de herkomst.» (College van Procureurs-Generaal, 2005)

De aanwijzing witwassen heeft er mede voor gezorgd dat het aantal feiten witwassen dat is aangeleverd bij het OM sterk is gestegen. Tegelijkertijd wordt de aanwijzing nog lang niet bij alle opsporingsonderzoeken toegepast. Zo vindt financieel onderzoek nog vaak óf helemaal niet plaats, óf pas nadat het opsporingsonderzoek zelf is afgerond. Daarnaast is het gebruik van verdachte transacties door opsporingsdiensten nog steeds erg laag. Dit blijkt ook uit de figuren in § 3.2.2 en § 3.2.3. Ten slotte blijkt dat nog lang niet alle opsporingsdiensten en officieren van justitie ongebruikelijke vermogensbestanddelen bewuster meenemen in opsporingsonderzoeken.

3.4 Informatie-uitwisseling en samenwerking

Informatie-uitwisseling tussen de onderdelen van de handhavingsketen is van groot belang om witwassen en terrorismefinanciering effectief en efficiënt te kunnen bestrijden. We gaan in deze paragraaf verder in op de informatie-uitwisseling en samenwerking binnen de handhavingsketen.

De onderlinge samenwerking tussen opsporingsinstanties en de verschillende geledingen van het OM is de afgelopen jaren toegenomen, maar in de praktijk is nog steeds sprake van een versnippering van kennis, vaardigheden en informatie.

Versnippering kennis, vaardigheden en informatie

Dat de kennis, vaardigheden en informatie zo versnipperd is, volgt uit de organisatie van de opsporing en vervolging. Het gezag over de opsporingsdiensten is verdeeld over de diverse OM-onderdelen. Zo is de FIOD-ECD geclusterd aan het Functioneel Parket, de DNR aan het Landelijk Parket en de (boven)regionale politiediensten aan de arrondissementsparketten. Om kennis, vaardigheden en informatie te kunnen uitwisselen, is het van belang dat de verschillende clusters samenwerken. Daarbij moeten zij ook andere organisaties betrekken die actief zijn bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering, zoals de Belastingdienst, de Douane, de KMar, toezichthouders en private instellingen.

Samenwerking onderdelen handhavingsketen

In het *Programma financieel-economische criminaliteit* besteden de bewindspersonen nadrukkelijk aandacht aan de samenwerking tussen de DNR en de FIOD-ECD. Het kabinet heeft in zijn reactie op de evaluatie van de meldketen ongebruikelijke transacties toegezegd die samenwerking te versterken. In de planvorming rond het Versterkingsprogramma is er niet voor gekozen om de FIOD-ECD en de DNR te vragen een gezamenlijk plan in te dienen voor de middelen die beschikbaar zouden worden gesteld voor het *Programma financieel-economische criminaliteit*. Daarentegen zijn individuele organisaties gevraagd om plannen in te dienen. De Raad van Hoofdcommissarissen heeft wel namens de gehele politieorganisatie een *Programma Financieel Economisch Opsporen Politie ingediend*.

4 VERVOLGEN EN STRAFRECHTELIJK SANCTIONEREN

4.1 Inleiding

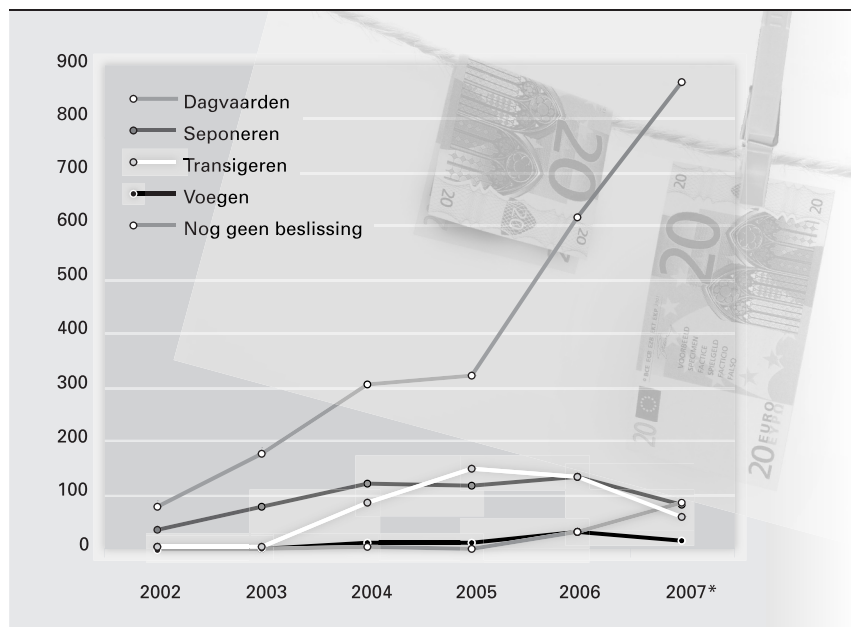
De opsporingsdiensten leveren de bevindingen van hun opsporingsonderzoeken aan het OM. Het OM beslist vervolgens wat met de strafbare feiten gebeurt. Het OM kan de zaak zelf afdoen met een transactie, seponeren of dagvaarden en het feit daarmee aan de rechter voorleggen. De Rechtspraak vormt de laatste schakel in de handhavingsketen voor het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. Het aantal zaken op het terrein van witwassen en terrorismefinanciering dat voor de rechter wordt aangebracht, wordt bepaald door hetgeen de voorgaande schakels van de handhavingsketen voortbrengen. Wanneer zaken voor een rechter worden gebracht, beslist de rechter uiteindelijk of een sanctie wordt opgelegd. Tijdens het proces van vervolgen dient het OM ook te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om wederrechtelijk verkregen voordeel van de verdachte of veroordeelde af te nemen. Zodat een veroordeelde, naast de sanctie voor het strafbare feit, financieel «geplukt» wordt.

In deel I van dit rapport concluderen we dat een aantal knelpunten in de handhavingsketen tegenvallende resultaten veroorzaakt bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering. In dit hoofdstuk gaan we in op de prestaties bij het vervolgen en strafrechtelijk sanctioneren van witwassen en terrorismefinanciering. We maken die prestaties inzichtelijk aan de hand van de beslissingen van het OM (§ 4.2) en uitspraken van de rechter in eerste aanleg en de sanctie- en strafbans die daarop gebaseerd is (§ 4.3). Hierbij geven we ook inzicht in de variatie tussen de parketten. Verder gaan we in op het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel en andere instrumenten om crimineel vermogen af te nemen, zoals het verbeurd verklaren van in beslag genomen vermogen (§ 4.4).

4.2 Beslissingen OM op hoofdlijnen

Na een strafrechtelijk vooronderzoek bepaalt de officier van justitie de volgende stap van het OM. Als het OM beslist te dagvaarden, volgt de strafrechtelijke vervolging en zal het OM de verdachte van het strafbare feit aan de rechter voorgeleiden. Het OM kan ook beslissen een transactie aan de verdachte aan te bieden. Hiermee voorkomt het OM verdere strafvervolging onder voorwaarde dat de verdachte voldoet aan de voorwaarden die aan de transactie verbonden zijn. Dat kan de betaling van een geldsom zijn of de uitvoering van een taakstraf. Als de verdachte daar niet aan voldoet, volgt alsnog een dagvaarding. Het OM kan verder beslissen een strafbaar feit niet zelfstandig te vervolgen, maar het te voegen in een andere strafzaak. Als het OM meent dat vervolging niet tot een veroordeling zal leiden, kan het afzien van vervolging en kan de zaak geseponeerd worden.

Figuur 4.1 Beslissingen van het OM over feiten witwassen en terrorismefinanciering en overtredingen Wet MOT, Wid en Sanctiewet 1977



* De beschikbare gegevens hebben betrekking op de periode januari 2002 tot en met augustus 2007. Het weergegeven aantal feiten voor 2007 is geëxtrapoleerd naar een volledig jaar.

Bron: OM Parket-Generaal

Figuur 4.1 geeft aan hoe het OM de feiten in de afgelopen jaren heeft afgedaan. In bijna tweederde van de gevallen (65 procent) beslist het OM de verdachte(n) te dagvaarden en het feit aan de rechter voor te leggen. In absolute aantallen is het sepot redelijk stabiel, maar relatief neemt dit deel geleidelijk af van bijna 30 procent in 2002 naar nog geen 15 procent in 2006. Het percentage transacties schommelt enigszins en neemt de laatste twee jaar geleidelijk af. Deze dalende trends in het aantal sepot en transacties hangen mogelijk samen met de toegenomen jurisprudentie. Hoe meer duidelijkheid er is over de kans van slagen voor de rechter, hoe meer het OM geneigd lijkt niet te seponeren of transigeren. Over een beperkt aantal feiten (3 procent, vooral uit 2006 en 2007) heeft het OM nog geen beslissing genomen over de vervolging.

4.3 Sanctiekans⁵

Witwasdelicten, terrorismefinanciering en overtredingen van de Wet MOT, de Wid en de Sanctiewet 1977, worden op verschillende wijze door het OM behandeld. Hieronder laten we de resultaten zien, opgesplitst naar de drie soorten delicten. We gaan daarbij in op de beslissingen van het OM en de uitspraken van de rechter in eerste aanleg. Waar mogelijk hebben we de sanctiekans en de strafkans voor de verschillende delicten berekend. In § 4.3.1 gaan we in op witwassen, waarbij ook de verschillen tussen de diverse parketten aan de orde komt. Vervolgens wordt in § 4.3.2 kort ingegaan op de sanctionering van terrorismefinanciering. Ten slotte volgt de sanctiekans voor overtredingen van de Wet MOT, de Wid en de Sanctiewet 1977.

Voor een totaal overzicht van de vervolging en sanctionering van

⁵ De straf- en sanctiekans hebben we berekend door het aantal opgelegde sancties te relateren aan het aantal aan het OM geleverde strafbare feiten witwassen en strafbare feiten Wet MOT, de Wid of de Sanctiewet 1977. Strafbare feiten waarover het OM en of de rechter nog geen beslissing heeft genomen, zijn niet in de berekening meegenomen. De beslissingen van het OM en de rechter over deze feiten kunnen de berekende percentages nog wijzigen.

respectievelijk witwassen, terrorismefinanciering en overtredingen van de Wet MOT, Wid en de Sanctiewet 1977 verwijzen we naar bijlage 1, 2 en 3.

4.3.1 Sanctiekans witwassen

OM-beslissingen witwassen

Met de zelfstandige strafbaarstelling van witwassen (2001) en de aanwijzing witwassen (2003) heeft de bestrijding van witwassen meer prioriteit gekregen. Sinds 2001 is het aantal feiten dat wordt opgespoord en aan het OM wordt aangeleverd duidelijk toegenomen.

Vooralsnog lijkt deze toename in het aantal vervolgte witwasfeiten zich niet te stabiliseren. Dit wijst erop dat het OM in de praktijk witwasfeiten steeds vaker zelfstandig vervolgt. Deze handelwijze hangt samen met het feit dat de jurisprudentie steeds duidelijker wordt.

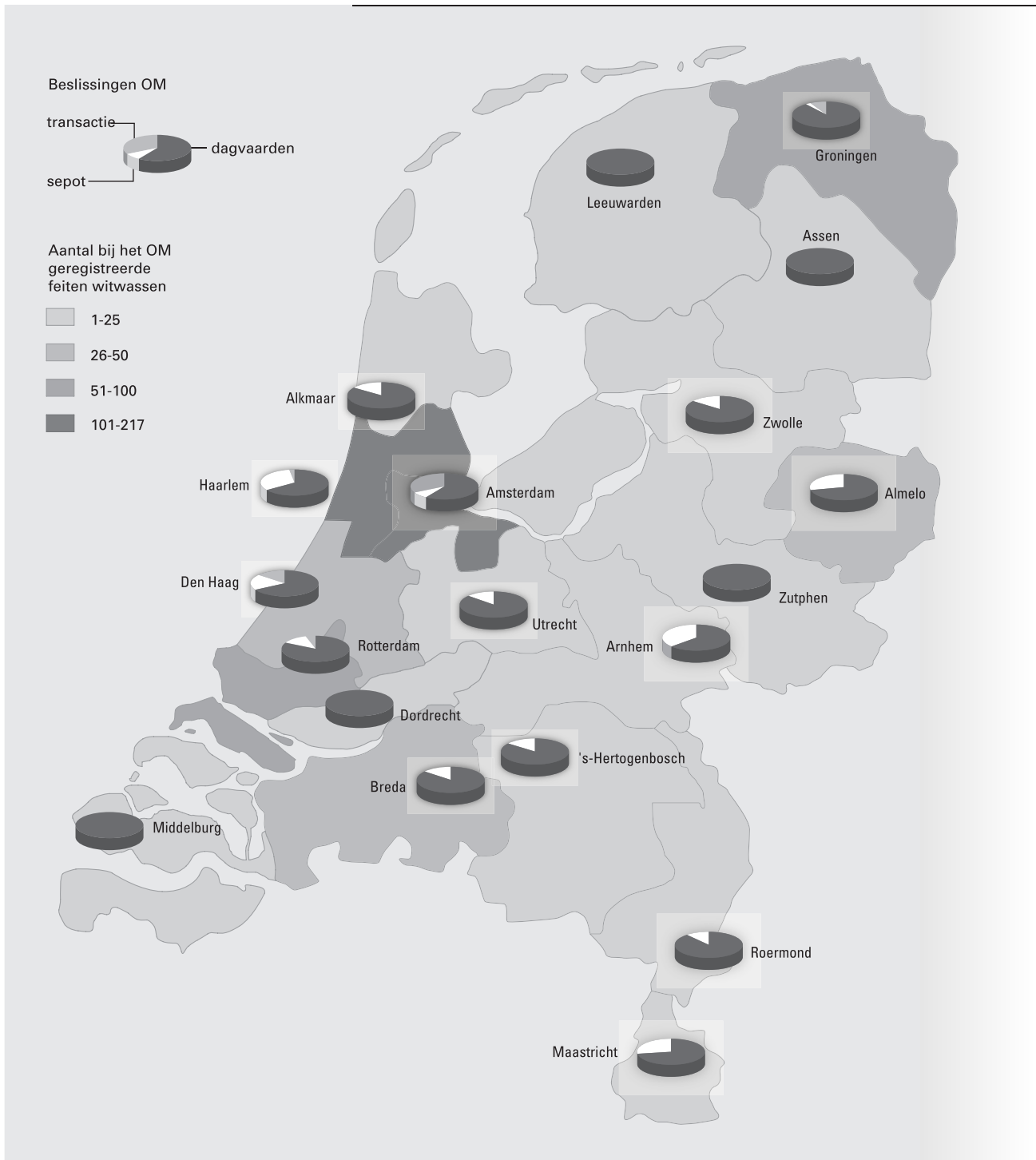
Dat de vervolging van witwassen nog verder kan groeien, blijkt uit het feit dat het OM niet in alle gevallen de mogelijkheid van vervolging van witwaspraktijken overweegt. Het Functioneel Parket (FP) en het Landelijk Parket (LP) hebben de indruk dat de arrondissementsparketten de aanwijzing witwassen niet consequent volgen. Ook slaagt het FP, als gezagdrager van FIU-Nederland, er naar eigen zeggen niet altijd in verdacht verklaarde transacties uit te zetten bij opsporingsdiensten en arrondissementsparketten.

Verskillende resultaten arrondissementen

Wij hebben onderzocht in hoeverre er verschillen zijn in de afdoening van witwasfeiten door de diverse onderdelen van het OM. Het is opmerkelijk dat het FP en het LP relatief vaker beslissen om te dagvaarden dan de arrondissementsparketten. De percentages lopen uiteen van 81 procent voor het FP, 89 procent voor het LP en 70 procent voor de overige parketten. Het FP (1 procent) en het LP (0 procent) transigeren vrijwel niet, terwijl de overige parketten bij bijna 6 procent van de witwasfeiten een transactievoorstel doen.

Ook tussen de arrondissementsparketten zijn verschillen in afdoening te zien. Figuur 4.2 geeft per arrondissementsparket aan hoe de verdeling tussen de drie belangrijkste OM-beslissingen (dagvaarden, transigeren of seponeren) in 2006 was. De ondergrond geeft een beeld van het aantal witwasfeiten waarover een beslissing is genomen.

Figuur 4.2 Beslissingen van het OM over feiten witwassen per arrondissementsparket in 2006



Bron: OM Parket-Generaal

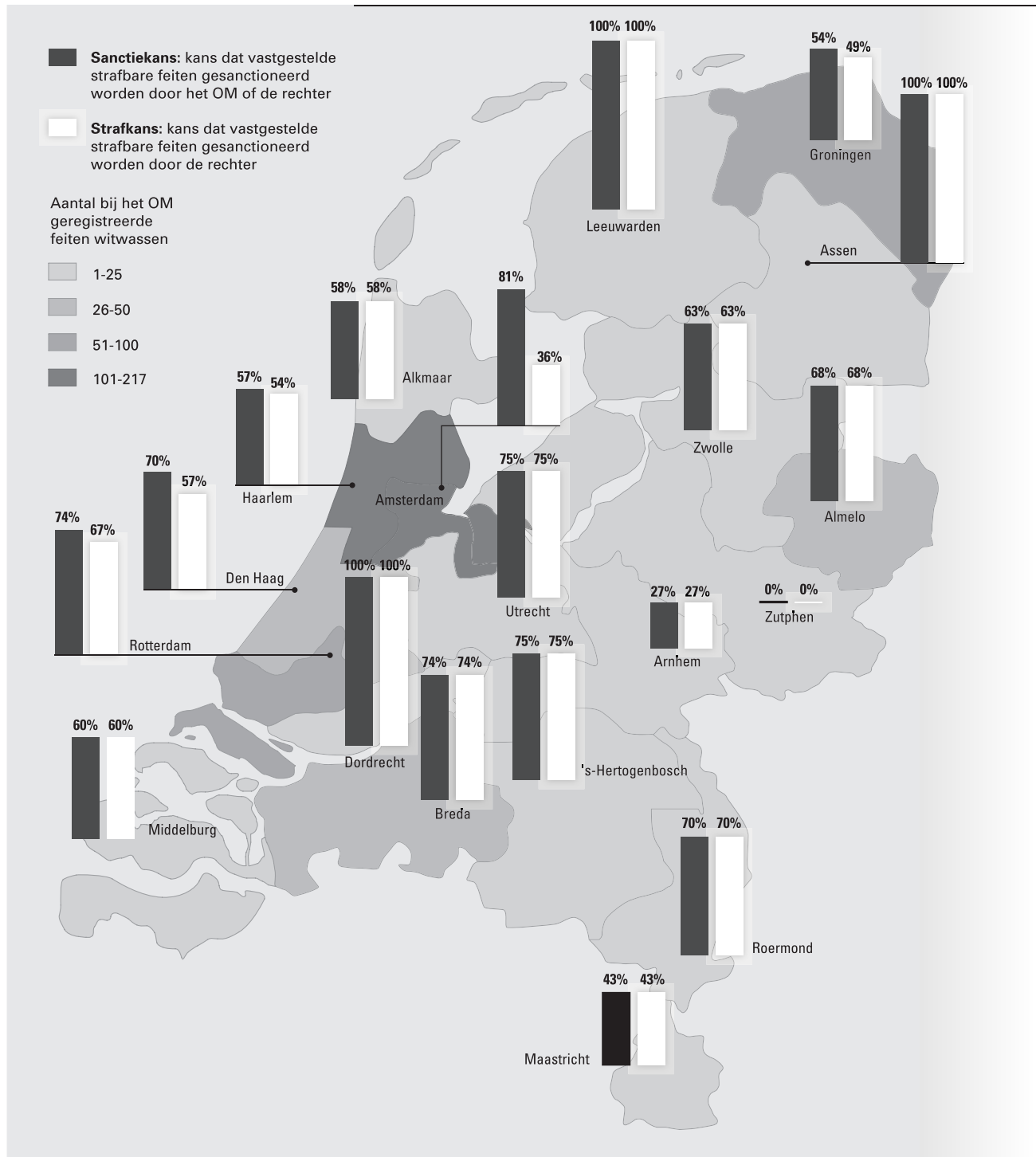
Sanctioneren witwassen

Van de 2 787 feiten die in de periode 2002 tot augustus 2007 via de opsporingsinstanties bij het OM binnenkwamen, werd ruim 70 procent gedagvaard. Van deze verdachten werd bijna 12 procent vrijgesproken en ruim 86 procent kreeg een straf opgelegd, veelal in de vorm van een vrijheidsstraf. Slechts 5 procent van alle witwasdelicten kreeg een transactie aangeboden door het OM. Hierbij stelde het OM in het merendeel van de gevallen een taakstraf voor om verdere strafvervolgning te voorkomen.

Over het totaal van de vervolging van witwasfeiten komt de sanctiekans voor vastgestelde overtredingen witwassen op 62 procent en de strafkans op 54 procent. Afgezet tegen de in hoofdstuk 3 behandelde opsporingskans is de totale kans op een sanctie tamelijk klein.

Tussen de arrondissementsparketten en het FP en het LP constateren we ook verschillen in sanctiekans en strafkans. In figuur 4.3, met de sanctie- en strafkans voor witwassen in 2006, zijn deze verschillen gevisualiseerd. Voor het FP en het LP, die geen geografisch bepaald werkterrein hebben, hebben we de sanctiekans berekend op respectievelijk 70 en 76 procent en de strafkans 65 en 76 procent.

Figuur 4.3 Sanctiekans en straffkans per arrondissementsparket van het OM in 2006



Bron: OM Parket-Generaal

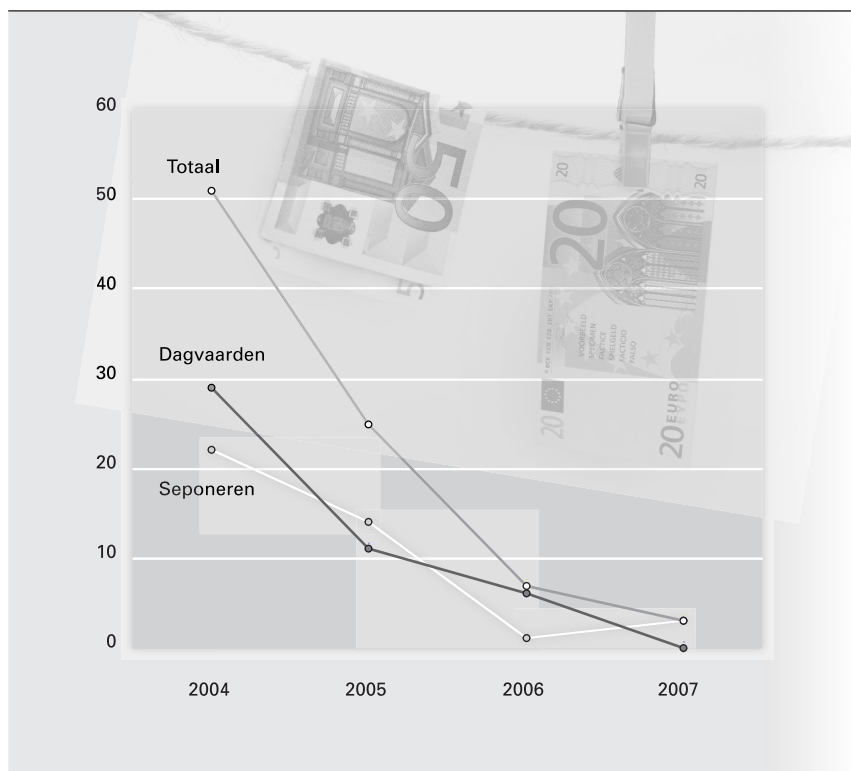
Voor twee arrondissementsparketten zien we dat de sanctiekans hoger is dan de straffkans. Het OM legt in deze regio's meer zelfstandig sancties op dan in andere regio's, waar de sanctiekans nagenoeg volledig bepaald wordt door sancties opgelegd door de strafrechter.

4.3.2 Sanctionering terrorismefinanciering

In de voorgaande hoofdstukken kwam naar voren dat zowel in het signaleren als in het opsporen weinig met terrorismefinanciering wordt gedaan. Dergelijke delicten worden in de praktijk niet vaak opgespoord en vervolgd. Daarnaast is de bewijsvoering bij verdenking van deelname aan een terroristische organisatie en terrorismefinanciering niet eenvoudig.

Op basis van de geringe aantallen zijn geen generaliserende uitspraken te doen over de beslissingen die het OM neemt over de afdoening van deze feiten. Zoals figuur 4.4 laat zien, beperkt het OM zich in ongeveer gelijke mate tot dagvaarden of seponeren.

Figuur 4.4 Beslissingen van het OM over feiten terrorisme(financiering)



Bron: OM Parket-Generaal

De gerechtelijke uitspraken in eerste aanleg met betrekking tot terrorisme(financiering) laten zien dat de rechter een aanzienlijk deel (38 procent) van de verdachten vrijspreekt. Het grootste deel van de verdachten (48 procent) krijgt echter een straf opgelegd in de vorm van een vrijheidsstraf. Deze vrijheidsstraffen lopen sterk uiteen in omvang: van drie maanden tot en met vijftien jaar. Werkstraffen en geldboetes zijn in de onderzochte gevallen niet opgelegd.

We hebben onderzocht in hoeverre en op welke wijze financiële dienstverleners vervolgd worden als ze respectievelijk de Wet MOT, de Wid of de Sanctiewet 1977 overtreden. Het merendeel van de bij het OM aangeleverde feiten heeft betrekking op de Wet MOT (345). Overtredingen van de voorschriften uit de Wid (9) en de Sanctiewet 1977 (10) worden beduidend minder opgepikt.

In de periode van 2002 tot augustus 2007 zijn de meeste overtredingen (75 procent) door financiële dienstverleners afgedaan met een transactievoorstel. In tegenstelling tot de witwasdelicten wordt bij melddelicten hoofdzakelijk een geldsom aangeboden. Deze varieert van € 175 tot € 11 250.

Een beperkt aantal financiële dienstverleners (15 procent) wordt gedagvaard. Van hen kreeg ruim 70 procent een straf opgelegd in de vorm van een geldboete. De sanctiekans voor overtreders van de Wet MOT en Wid komt daarmee op 88 procent. De kans op een strafoplegging pakt, door het hoge percentage van OM-afdoening, beduidend kleiner uit (10 procent).

De bovenstaande sanctiekans dienen we te relativeren, omdat er veel variatie is in de kans dat meldingsplichtige instellingen gecontroleerd worden op naleving van de Wet MOT en Wid en omdat een aantal groepen meldingsplichtige instellingen materieel niet onder toezicht staan van BFT (zie § 2.3.3 in hoofdstuk 2).

4.4 Ontnemen van crimineel vermogen

Vanuit de overweging «misdad mag niet lonen» onderneemt het OM diverse activiteiten om criminele winsten af te nemen. De afgelopen jaren zijn de mogelijkheden om crimineel vermogen af te nemen verruimd en uiteengezet in een aanwijzing ontnemen. In deze paragraaf gaan we in op de verschillende manieren van het ontnemen van criminele winsten en de prestaties die daarbij gerealiseerd zijn.

4.4.1 Ontnemingsactiviteiten bij witwassen

In de praktijk van opsporing en vervolging van financiële criminaliteit wordt via diverse wegen geprobeerd criminele winsten af te nemen. Het strafrecht biedt mogelijkheden om criminele winsten af te nemen via een geldboete (transactie of vonnis) voor het gronddelict of witwasdelict, via verbeurdverklaring van conservatoir beslag op basis van een gronddelict of een witwasdelict en via een vordering van een ontnemingsmaatregel.

Bij het afnemen van crimineel vermogen wordt niet alleen gebruikgemaakt van de ontnemingswetgeving. De opsporingsdiensten en het OM maken een afweging via welke weg een efficiënte vervolging en sanctioenering vorm kan krijgen. Het doel wederrechtelijk verkregen voordeel van criminelen af te nemen staat voorop, de wijze waarop dat gebeurt, is in de beleving van de betrokkenen instanties minder relevant.

Naheffing belastingdienst

Zo kiezen het FP, de Belastingdienst en de FIOD-ECD er niet altijd voor om een witwasdelict strafrechtelijk te vervolgen. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, blijkt dat zij deze beslissing al nemen in het voorstadium

van verdeling van zaken in het tripartiete overleg. Wel krijgt de verdachte een naheffing van de Belastingdienst om hem een deel van de criminele winst af te nemen. Deze aanpak via de fiscus maakt de bewijslast minder zwaar.

Verbeurdverklaring

Het instrument van verbeurdverklaring leent zich goed voor het afnemen van crimineel vermogen bij witwassen. Dat komt doordat veel witwaszaken gebaseerd zijn op het aantreffen van crimineel vermogen dat bij aanvang of tijdens het opsporingsonderzoek in beslag is genomen, zoals bij de «patseraanpak» of bij geldkoeriers.

Bij de onderzochte witwasfeiten komt de verbeurdverklaring van in conservatoir beslag genomen geld of goederen als onderdeel van het vonnis in de strafzaak 355 keer voor. Dit is bijna 37 procent van de witwasfeiten waar sprake is van strafoplegging, en bijna 32 procent van de witwasfeiten waarover een vonnis is gesproken. Overigens komt ook 383 keer teruggave van in beslag genomen goederen als onderdeel van het vonnis (waaronder ook in combinatie met verbeurdverklaring) voor. Op het totaal aantal witwasfeiten is er bij 13 procent sprake van een verbeurdverklaring en bij 14 procent van teruggave van in beslag genomen goederen.

Aantal ontnemingsactiviteiten blijft achter

Het OM rekent de volgende activiteiten als ontnemingsactiviteit:

- een machtiging conservatoir beslag vorderen;
- een strafrechtelijk financieel onderzoek vorderen;
- een schatting van wederrechtelijk verkregen voordeel maken;
- een werkelijk ontnomen bedrag invullen.

Een of meer van deze ontnemingsactiviteiten zijn in de onderzochte periode bij 27 procent van alle witwasfeiten (741 feiten) ondernomen. Bij 213 witwasfeiten volgt ook daadwerkelijk een vordering van het OM gericht op het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel. Een groot aantal van de feiten is nog onder de rechter, maar als we de verdeling van vonnissen extrapoleren, dan volgt daaruit dat het OM bij 354 witwasfeiten (13 procent van het totaal) een vordering aanbrengt en dat de rechter in 3 procent van alle witwasfeiten (83 feiten) daadwerkelijk een ontnemingsmaatregel oplegt.

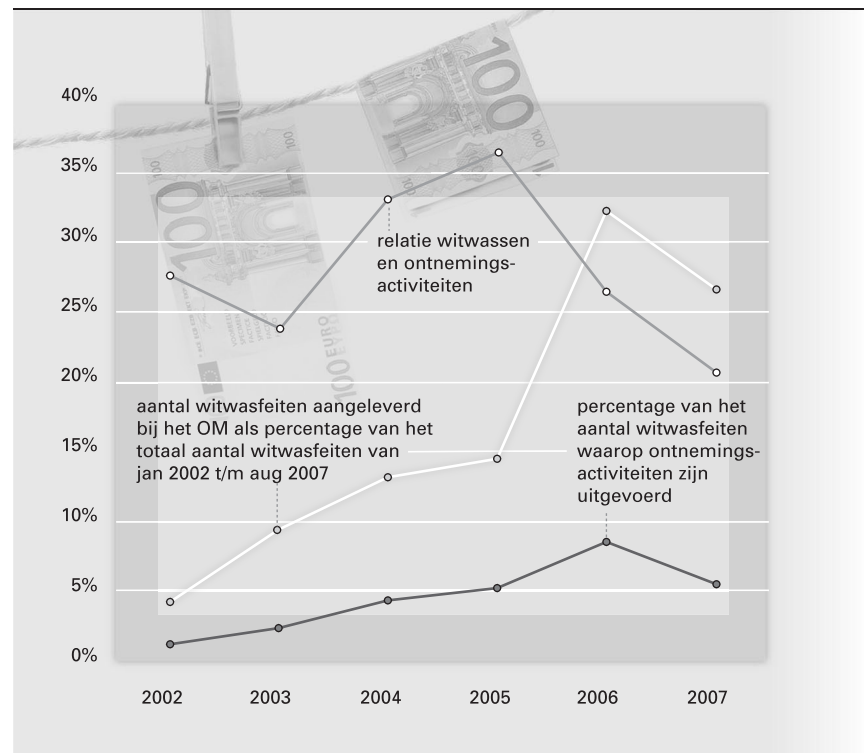
Figuur 4.5 geeft de relatie weer tussen het aantal witwasfeiten en de ontnemingsactiviteiten in de behandeling van de witwasfeiten. De grafiek laat zien dat het percentage ontnemingsactiviteiten vanaf september 2003⁶ toeneemt. Dat komt doordat er ruimere mogelijkheden zijn om een ontnemingsvordering in te dienen. Het aantal witwasfeiten neemt echter ook gestaag toe. Relatief is daarmee vanaf 2005 een daling te zien in het percentage ontnemingsactiviteiten.

We hebben een aantal verklaringen voor dit lage aantal ontnemingen in relatie tot het stijgende aantal witwasfeiten. Dat is ten eerste het gebrek aan capaciteit en deskundigheid. Zowel bij de opsporingsdiensten als bij het OM is de ontnemingswetgeving nog geen gemeengoed en ontbreekt de capaciteit en deskundigheid voor het doen van een strafrechtelijk financieel onderzoek. De tweede verklaring is de lange looptijd van ontnemingstrajecten: als het strafrechtelijke vonnis al is gesproken loopt het strafrechtelijk financieel onderzoek en de ontnemingszaak nog door. De derde verklaring is dat het bijzonder complex is om wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen als vermogen (deels) ondergebracht is in

⁶ Inwerkingtreding gewijzigde ontnemingswetgeving bij wet van 8 mei 2003 (Stb. 202).

het buitenland. Om het vermogen vast te stellen is dan hulp van buitenlandse autoriteiten nodig en die komt vaak moeizaam tot stand.

Figuur 4.5 Relatie tussen feiten witwassen en ontnemingsactiviteiten



Bron: OM Parket-Generaal

Omvang afgenomen crimineel vermogen onbekend

De totale omvang van het afgenomen crimineel vermogen dat gerelateerd is aan witwasdelicten, is niet vast te stellen. Waar het de transactiebedragen en opgelegde geldboetes betreft 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 verscheidene strafbare feiten.

Tot op zekere hoogte geldt ook voor verbeurdverklaring van in conservatoir beslag genomen vermogen dat wij geen concreet bedrag kunnen noemen bij gebrek aan betrouwbare informatie. Dat komt doordat we niet voldoende kwantitatieve gegevens van het OM beschikbaar hadden om een betrouwbaar beeld te kunnen geven van de omvang van verbeurdverklaring van in beslaggenomen vermogen in relatie tot witwasfeiten. Daarnaast speelt bij beslag en verbeurdverklaring dat niet alleen geld in beslag wordt genomen maar ook andere waardevolle zaken, waarvan de waarde pas na taxatie of veiling vast komt te staan. De instantie die al het in nationaal verband gelegd conservatoir beslag beheert, is het Bureau Ontnemingswetgeving OM (BOOM). Het bureau doet dat 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.

Gezamenlijke registratie betrokken partijen

Wat het vaststellen van de omvang van afgenomen crimineel vermogen niet gemakkelijk maakt, is dat er diverse partijen bij beslag betrokken zijn. Dat zijn ten eerste de opsporingdiensten die geld en voorwerpen in strafrechtelijk en/of conservatoir beslag nemen, ten tweede het BOOM, waar het beslag administratief beheerd wordt, en ten derde 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.

Aantal en omvang vorderingen OM

Om toch enig zicht te krijgen op de resultaten van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel, hebben we het aantal en de omvang van vorderingen van een ontnemingsmaatregel onderzocht. In tabel 4.1 hebben we het aantal en de omvang weergegeven van de vorderingen die het OM heeft aangebracht en de vorderingen die door rechtspraak zijn opgelegd. Zo kunnen we een indicatie krijgen wat de omvang is van ontneming van voordeel dat met witwassen wederrechtelijk is verkregen. Hieruit kunnen we afleiden dat niet iedere aangebrachte vordering door de rechtspraak wordt gevolgd. Vanaf 2004 bracht het OM in totaal 101 vorderingen aan, terwijl de rechter 49 vorderingen daadwerkelijk oplegde. De 42 vorderingen die het OM in 2007 aan de rechter voorlegde zijn nog niet allen beoordeeld. Voor een juist beeld van de resultaten van het ontnemen hebben we 2007 dus buiten beschouwing gelaten. Hiermee komt de verhouding tussen het aantal aangebrachte vorderingen en opgelegde vorderingen in de periode van 2004 tot en met 2006 op 64 procent (59 aangebracht en 38 opgelegd). De verhouding tussen de waarde van het aantal aangebrachte vorderingen en de opgelegde vorderingen valt beduidend lager uit. In de periode 2004 tot en met 2006 werd globaal 10,6 miljoen door het OM gevorderd, waarvan slechts 2,5 miljoen door de rechter werd opgelegd. Dat is dus nog geen kwart van het bedrag dat het OM als wederrechtelijk verkregen voordeel becijferde.

Tabel 4.1 Aantal en omvang vorderingen en opgelegde vorderingen bij witwasdelicten

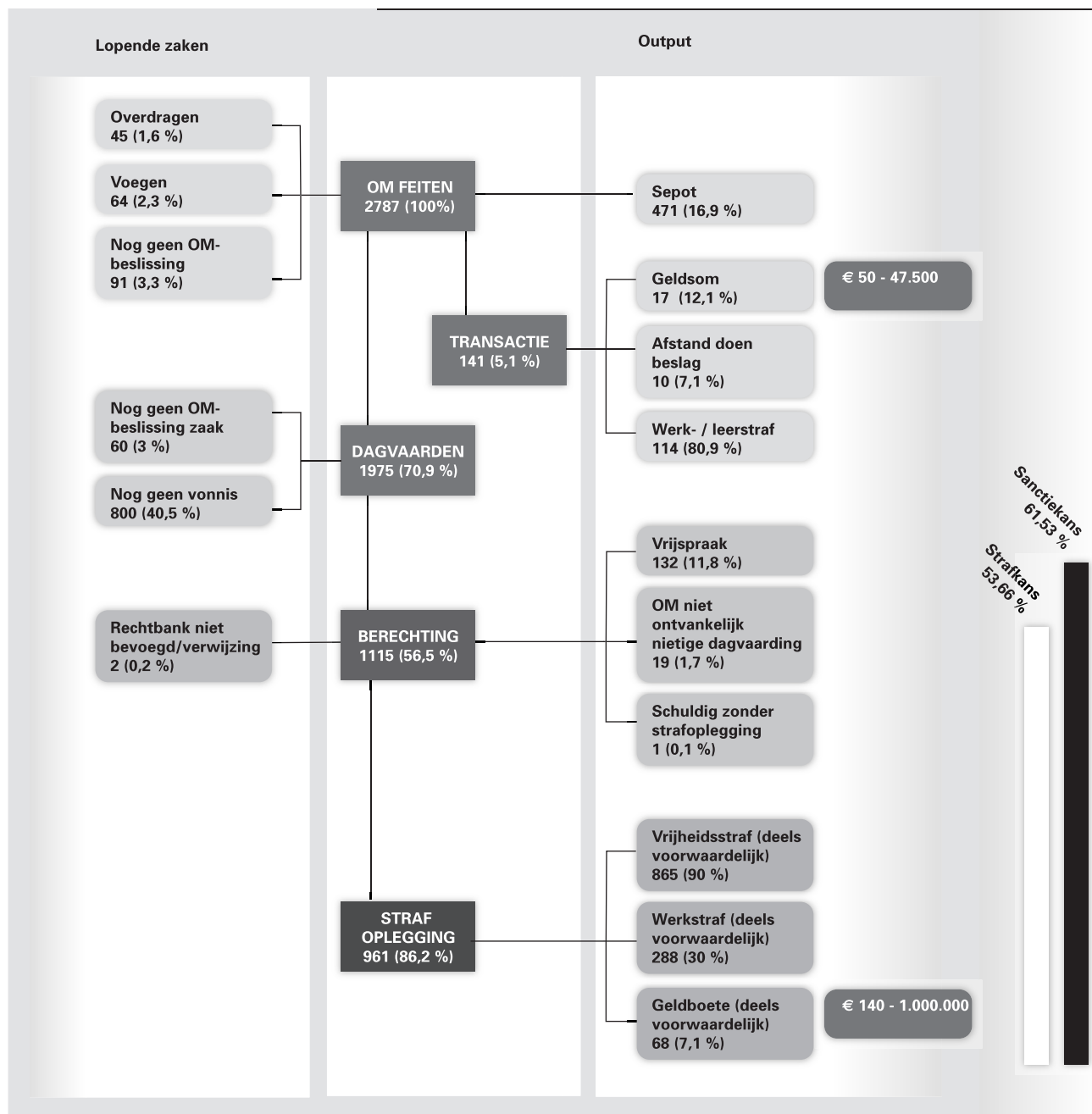
Jaar	Aantal vorderingen	Waarde vorderingen	Aantal opgelegde vorderingen ¹	Waarde opgelegde vorderingen
2004	15	3 262 420	6	176 545
2005	23	1 718 095	13	317 509
2006	21	5 591 972	19	2 050 960
<i>Subtotaal 2004 t/m 2006</i>	<i>59</i>	<i>10 572 487</i>	<i>38</i>	<i>2 545 014</i>
2007 (t/m aug.)	42	13 310 511	11	742 900
Totaal	101	23 882 998	49	3 287 914

¹ Het aantal opgelegde vorderingen omvat zowel de gerechtelijke uitspraak van gehele als gedeeltelijke toewijzing van de vordering tot ontneming.
Bron: BOOM

Van de 2 787 feiten die in de periode 2002 tot augustus 2007 via de opsporingsinstanties bij het OM binnenkwamen werd ruim 70% gedagvaard. Van deze verdachten werd bijna 12% vrijgesproken en ruim 86% kreeg een straf opgelegd, veelal in de vorm van een vrijheidsstraf. Slechts 5% van alle witwasdelicten kreeg een transactie aangeboden door het OM, waarbij in het merendeel van de gevallen een taakstraf werd voorgesteld om verdere strafvervolging te voorkomen. Sanctiekans en strafkans liggen bij witwasdelicten redelijk hoog en ontlopen elkaar niet zoveel. Over het totaal van de vervolging van witwasfeiten, zoals hieronder schematisch weergegeven, komt de sanctiekans voor vastgestelde overtredingen witwassen op 62% en de strafkans op 54%. Zie figuur B1.

Figuur B1 Vervolg en berechting in eerste aanleg van witwasfeiten in de periode 2002 tot en met augustus 2007

De verschillende processtappen (OM-beslissing; berechting en de uitsplitsingen van de transacties en de opgelegde straffen) zijn als 100% gehanteerd. De aantallen van de uitgesplitste strafopleggingen tellen niet per se op tot het aantal strafopleggingen in de middenkolom, omdat er sprake kan zijn van een samengestelde transactie of straf.



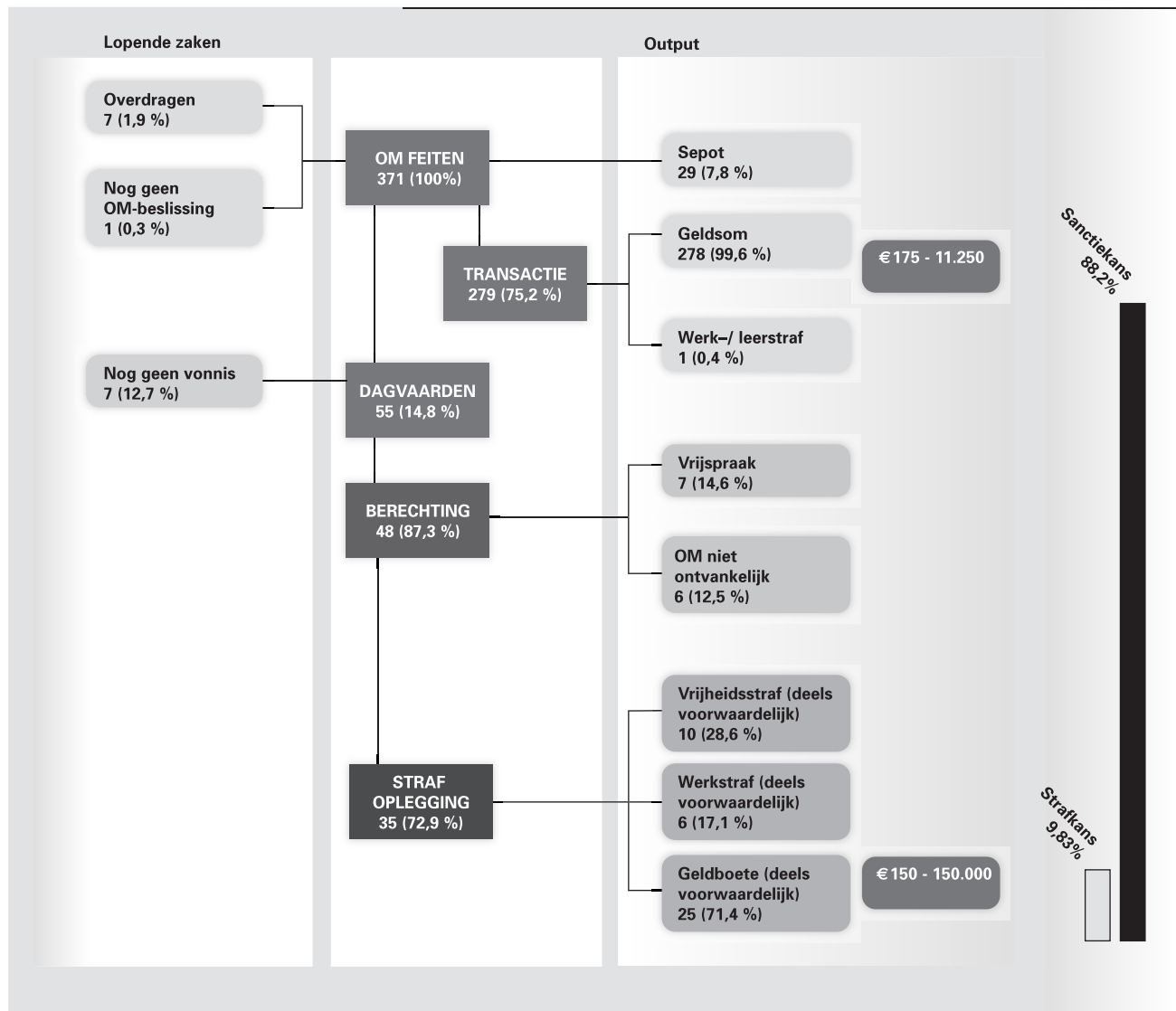
Witwasfeiten januari 2002 tot en met augustus 2007

Bron: OM Parket-Generaal

In de periode van 2002 tot augustus 2007 zijn 371 overtredingen van de Wet MOT, Wid en de Sanctiewet 1977 vanuit toezichthouders en opsporingsinstanties aan het OM doorgegeven. Voor 8% van de overtredingen besloot het OM te seponeren. De meeste overtreders (75%) kregen een transactie in de vorm van een geldsom aangeboden en 15% van de overtreders werd gedagvaard. Van hen kreeg ruim 70% een straf in de vorm van een geldboete opgelegd door de rechter. De sanctiekans (transactie of straf gerelateerd aan totaal aantal feiten minus de feiten die nog in behandeling zijn) voor overtreders van de Wet MOT en Wid komt daarmee op 88%. De kans op een strafoplegging (strafoplegging gerelateerd aan totaal aantal feiten minus de feiten die nog in behandeling zijn) pakt, door het hoge percentage van OM-afdoening, beduidend kleiner uit, namelijk 10%. Zie figuur B2.

Figuur B2 Vervolg en berechting in eerste aanleg van overtredingen van de Wet MOT, de Wid en de Sanctiewet 1977 in de periode 2002 tot en met augustus 2007

De verschillende processtappen (OM-beslissing; berechting en de uitsplitsingen van de transacties en de opgelegde straffen) zijn als 100% gehanteerd. De aantallen van de uitgesplitste strafopleggingen tellen niet per se op tot het aantal strafopleggingen in de middenkolom, omdat er sprake kan zijn van een samengestelde transactie of straf.



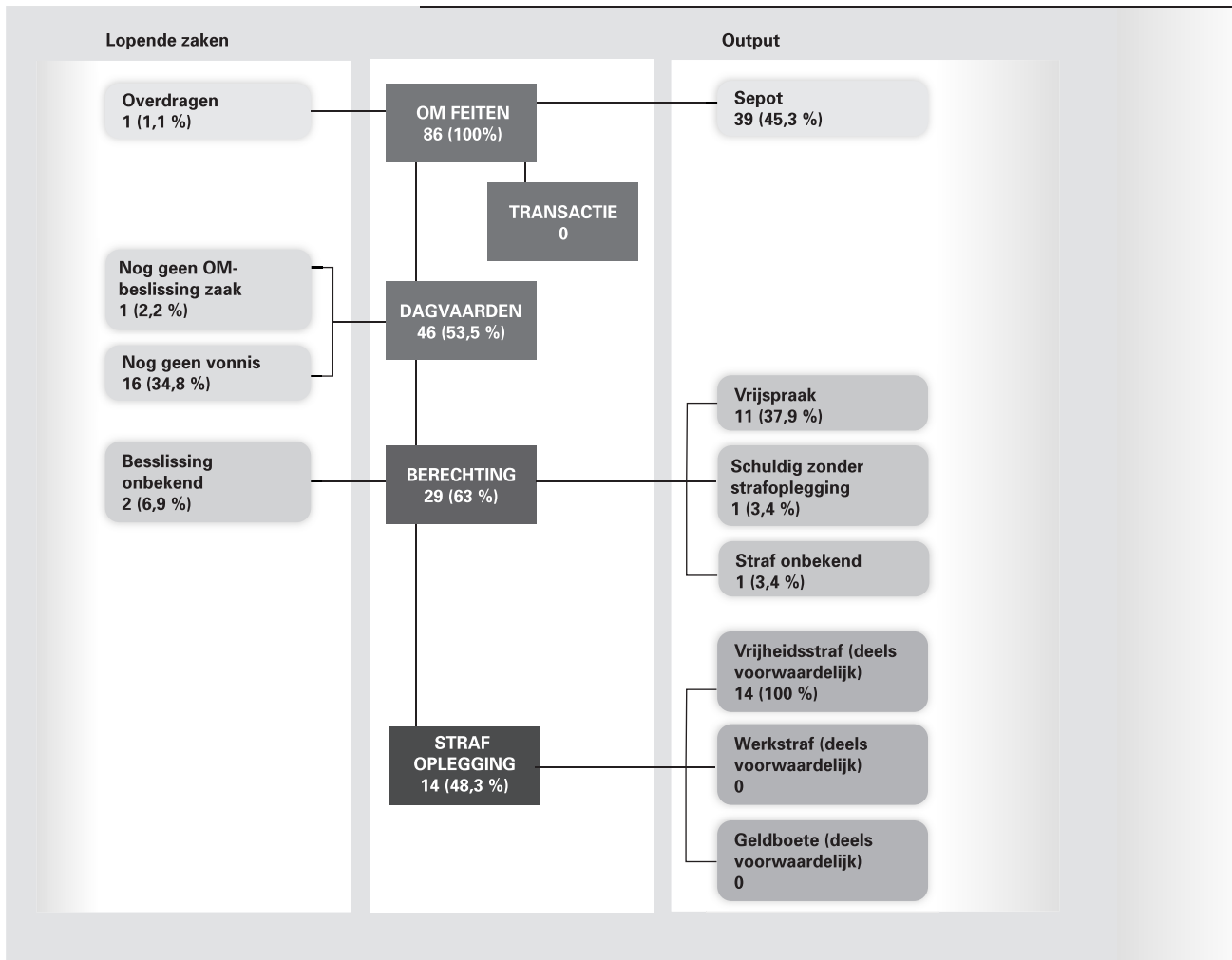
Wet MOT, Wid en Sanctiewet 1977 januari 2002 tot en met augustus 2007

Bron: OM Parket-Generaal

In de periode 2002 tot augustus 2007 zijn 86 feiten met betrekking tot terrorisme(financiering) aangeleverd bij het OM. Van deze feiten werd 45% geseponeerd en de overige (54%) werden gedagvaard. Van de feiten waarover de rechter een vonnis heeft gesproken, luidde voor 38% het vonnis vrijspraak en voor 48% schuldig met strafoplegging. Bij al deze feiten werd een vrijheidsstraf opgelegd. Zie figuur B3.

Figuur B3 Vervolging en berechting in eerste aanleg van feiten gerelateerd aan terrorismefinanciering in de periode 2002 tot en met augustus 2007

De verschillende processtappen (OM-beslissing; berechting en de uitsplitsingen van de transacties en de opgelegde straffen) zijn als 100% gehanteerd. De aantallen van de uitgesplitste strafopleggingen tellen niet per se op tot het aantal strafopleggingen in de middenkolom, omdat er sprake kan zijn van een samengestelde transactie of straf.



Terrorismefinanciering januari 2002 tot en met augustus 2007

Bron: OM Parket-Generaal

In het onderzoek naar bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering stond de volgende vraagstelling centraal: «Realiseren de ministers en de publieke organisaties die bij het bestrijden van witwassen en terrorismefinanciering betrokken zijn de beoogde doelstelling en de daarvan afgeleide prestaties? Welke verklaringen kunnen worden gegeven, indien de beoogde doelstelling en afgeleide prestaties niet gerealiseerd worden?»

Voor de beantwoording van deze vragen zijn diverse onderzoeksmethoden gebruikt. Middels documentanalyse van beleids- en verantwoordingsdocumenten van de verantwoordelijke ministeries en de bij de verschillende fasen van de handavingsketen betrokken publieke organisaties zijn de beoogde doelen en prestaties geïnventariseerd. Aanvullend zijn interviews gehouden met de verantwoordelijke ministeries, publieke organisaties en enkele bij de meldingsketen betrokken private organisaties.

Met statistische analyses zijn vervolgens de resultaten en prestaties van de gehele handavingsketen en de afzonderlijke ketenpartners inzichtelijk gemaakt. Hiervoor is vooral gebruik gemaakt van kwantitatieve data van FIU-Nederland en het OM Parket-Generaal, afkomstig uit de diverse procesondersteunende informatiesystemen van beide organisaties.

Van FIU-Nederland ontvingen we geaggregeerde transactie- of subject-informatie over ongebruikelijke en verdachte transacties over de periode 1 januari 2004 tot en met 30 juni 2007. De informatie over de ongebruikelijke transacties is gebaseerd op de registratiedatum en opgesplitst naar plaats (geaggregeerd op het niveau van politieregio's) waar de transacties plaatsvonden en herkomst van de melding (geaggregeerd op het niveau van type meldingsplichtige organisaties en toezichhouders). De informatie over de verdachte transacties is gebaseerd op de datum waarop de verdachte transactie is doorgemeld en geaggregeerd op het niveau van de opsporingsdienst aan wie wordt doorgemeld.

Van het OM Parket-Generaal ontvingen we een databestand met geregistreerde strafbare feiten van witwassen (Sr 420 bis-quater), terrorismefinanciering (Sr 140a, Sanctiewet 1977 en Sanctieregeling terrorisme) en overtredingen Wet MOT, Wid en Sanctiewet 1977 over de periode 1 januari 2002 tot en met 31 augustus 2007. Van al deze feiten is informatie beschikbaar over het behandelend (arrondissements)parket, de aanleverende opsporingsinstantie, de OM-beslissing met betrekking tot feit en zaak, eindvonnissen, soort en omvang aangeboden transacties en soort en omvang opgelegde straffen. Daarnaast bevat het databestand informatie op feitniveau over ontnemingsactiviteiten, zoals de waarde en grondslag beslag, geschat wederrechtelijk verkregen voordeel, strafrechtelijk financieel onderzoek, OM-beslissing met betrekking tot de ontneming, voorgestelde transacties en schikkingen, aangebrachte ontnemingsvorderingen, vonnissen en het feitelijk geïncasseerde ontnemingsbedrag. Over het aantal en de omvang van aangebrachte en opgelegde ontnemingen met betrekking tot witwassen is tevens informatie van BOOM geraadpleegd.

Op dit databestand zijn diverse cohortanalyses uitgevoerd, waarbij de datum van binnenkomst bij het OM als vertrekpunt is genomen.

De statistische bewerkingen van de kwantitatieve gegevens zijn uitgevoerd met behulp van Excel en SPSS. Voor de analyse en visualisatie van

de uitkomsten is voorts gebruik gemaakt van een geografisch informatie systeem (GIS). De bewerkingen van de gegevens van FIU-Nederland en het OM zijn in overleg met beide organisaties uitgevoerd en tussentijds met hen besproken.

Voor de beantwoording van de vraag naar verklaringen voor niet gerealiseerde doelstellingen en prestaties is vooral gebruik gemaakt van de kwalitatieve informatie uit de interviews.

Een uitgebreider methodologische verantwoording van de uitgevoerde statistische bewerkingen is, samen met het rapport, te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer: www.rekenkamer.nl.

GEBRUIKTE BEGRIPPEN

Witwassen

Witwassen houdt in dat illegaal vermogen legaal wordt gemaakt op een dusdanige manier dat de illegale herkomst van het vermogen niet langer zichtbaar is. Witwassen kan op verschillende manieren plaatsvinden, onder andere via het legale financiële stelsel. Zo kan illegaal verkregen vermogen via financiële instellingen zoals banken of via financiële dienstverleners zoals notarissen in het legale circuit worden gebracht. Zie figuur B4.

Figuur B4 Schematische weergave witwassen

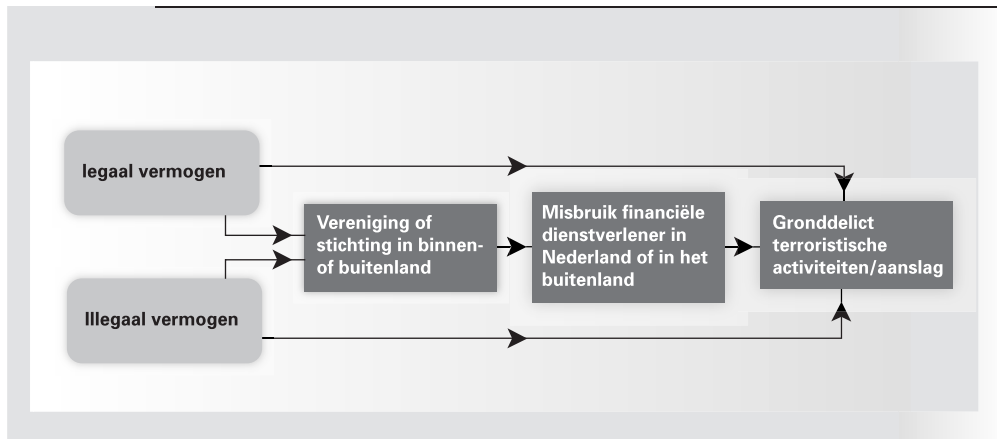


Met de artikelen 420bis, 420ter en 420quater van het Wetboek van Strafrecht zijn witwassen, gewoontewitwassen en schuldwitwassen als misdrijf strafbaar gesteld. Bij witwassen weet betrokkene dat het voorwerp van witwassen uit enig misdrijf afkomstig is. Bij gewoontewitwassen wast betrokkene vaker dan één keer wit. Bij schuldwitwassen moet betrokkene redelijkerwijs vermoeden dat het voorwerp van witwassen uit enig misdrijf afkomstig is.

Terrorismefinanciering

In het geval van terrorismefinanciering kunnen criminelen de legale economie gebruiken voor illegale doeleinden. Bij terrorismefinanciering is vaak (maar niet altijd) sprake van legaal vermogen dat wordt ingezet voor het financieren van illegale activiteiten: terrorisme. Net als witwassen kan terrorismefinanciering via financiële instellingen of via financiële dienstverleners plaatsvinden. Ook kunnen hiervoor rechtspersonen, zoals stichtingen, worden gebruikt. Zie figuur B5.

Figuur B5 Schematische weergave terrorismefinanciering



De Wet MOT definieert terrorismefinanciering als volgt:

- 1°. het opzettelijk verwerven of voorhanden hebben van voorwerpen met geldswaarde, bestemd tot het begaan van een misdrijf als bedoeld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht (terroristisch misdrijf);
- 2°. het opzettelijk verschaffen van middelen met geldswaarde tot het plegen van een misdrijf als bedoeld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht; of
- 3°. het verlenen van geldelijke steun, alsmede het werven van geld ten behoeve van een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven als bedoeld in artikel 83 van het Wetboek van Strafrecht.

Controlekans

Controlekans definiëren we als de kans dat meldingsplichtige instellingen gecontroleerd worden op naleving van de meldings- en identificatieplicht door een toezichthouder. Deze kans geeft een indruk van de mate waarin onder toezicht gestelde instellingen ook daadwerkelijk controle door een toezichthouder ondervinden en vormt hiermee tevens een indruk van de kwantitatieve prestaties van toezichthouders.

Opsporingskans

Opsporingskans definiëren we als de kans dat verdachte transacties leiden tot vastgestelde strafbare feitwassen. De opsporingskans geeft de verhouding weer tussen het aantal strafbare feiten witwassen en het aantal ongebruikelijke transacties dat FIU-Nederland als verdacht aanmerkt. De opsporingskans is een indicatie van de kans dat iemand die witwast of terroristische activiteiten financiert ook daadwerkelijk gepakt wordt. De opsporingskans geeft een indruk van de kwantitatieve prestaties van opsporingsinstanties.

Sanctiekans

De sanctiekans berekenen we door het aantal feiten dat opsporingsinstanties bij het Openbaar Ministerie hebben aangeleverd te vergelijken met het aantal feiten dat leidt tot een sanctie. Onder sanctie verstaan we transacties door het OM en strafoplegging door de rechter in eerste aanleg. Met de sanctiekans willen we inzicht geven in de mate waarin mogelijke verdachten een sanctie krijgen opgelegd. De sanctiekans vormt tevens een indicatie van de kwantitatieve prestaties van het Openbaar Ministerie.

Doorgemelde transacties

FIU-Nederland kan ongebruikelijke transacties op verschillende grondslagen verdacht verklaren: match, eigen onderzoek en op basis van een LOvJ verzoek. De transacties worden via het IVT doorgemeld aan de opsporingsdiensten waarvoor zij het meeste relevant lijkt.

Drie maanden later zijn de VT's voor alle korpsen toegankelijk. De doorgemelde transacties zijn gesplitst in:

- doorgemelde VT's (match en eigen onderzoek);
- doorgemelde VT's (LOvJ verzoek).

Deze uitsplitsing is gemaakt vanwege de veronderstelling dat transacties die op grond van een LOvJ-verzoek verdacht verklaard zijn, per definitie bruikbaar zijn in opsporingsonderzoek. FIU-Nederland erkent deze onderbouwing en heeft te kennen gegeven dat VT's op grond van een LOvJ verzoek rechtstreeks teruggekoppeld worden aan de indiener. Drie maanden later worden ze via het IVT ook beschikbaar gesteld aan andere opsporingsdiensten vandaar dat ze ook bij de doorgemelde transacties zijn inbegrepen.

Witwasdichtheid

Indicatie van de omvang van witwassen op basis van het aantal verdachte transacties. De witwasdichtheid wordt weergegeven op basis van de locatie waar de verdachte transactie heeft plaatsgevonden. Het verschil met de doorgemelde transacties is dat:

- dezelfde VT's naar verscheidene opsporingsdiensten gemeld kan worden;
- VT 's niet per definitie naar de opsporingsdienst van de regio worden doorgemeld waar de transactie heeft plaatsgevonden.

Verscheidene Intranet Verdachte Transacties (IVT)

VT's worden via het IVT aan de opsporingsdiensten beschikbaar gesteld. De opsporingdiensten kunnen het IVT raadplegen (IVT-raadpleeg) door na te gaan of bepaalde subjecten er in voorkomen of transacties hebben plaatsgevonden. De opsporingsdiensten kunnen deze informatie van het IVT zonder nadere toestemming van FIU-Nederland voor een proces-verbaal gebruiken. Het gebruik in processen-verbaal wordt wel door FIU-Nederland geregistreerd (PV's met IVT-data).

Het daadwerkelijk gebruik van VT-informatie is dus weer te geven door het gebruik voor een proces-verbaal en het LOvJ-verzoek.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
bbp	Bruto binnenlands product
BFT	Bureau Financieel Toezicht
BLOM	Bureau ter ondersteuning van de Landelijk Officier van Justitie inzake MOT-aangelegenheden
BOD	Bijzondere opsporingsdienst
BOOM	Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie
BRT	Bovenregionaal recherche team
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CEBES	Conservatoir en Executoriaal Beslagsysteem
DNB	De Nederlandsche Bank
DNR	Dienst Nationale Recherche
EU	Europese Unie
FATF	Financial Action Task Force
FEC	Financieel Expertise Centrum
FIOD-ECD	Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst - Economische Controledienst
FIU-Nederland	Financial Intelligence Unit-Nederland
FP	Functioneel Parket
IMF	International Monetary Fund
ICT	Informatie- en communicatietechnologie
IVT	Intranet Verdachte Transacties
KLPD	Korps landelijke politiediensten
KMar	Koninklijke Marechaussee
LOvJ	Landelijk Officier van Justitie
LP	Landelijk Parket
MOT	Meldpunt Ongebruikelijke Transacties
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
OM	Openbaar Ministerie
OT	Ongebruikelijke transacties
RWT	rechtspersoon met een wettelijke taak
UCTA	Unit Contra Terrorisme en Activisme
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VN	Verenigde Naties
VT	Verdachte transacties
Wet MOT	Wet melding ongebruikelijke transacties
Wft	Wet financieel toezicht
Wid	Wet identificatie bij dienstverlening
Zbo	Zelfstandig bestuursorgaan

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2004). *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 810, nr. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *Fraudebestrijding: stand van zaken 2004. Terugblik 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 810, nr. 4–5. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 315, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008). *Ketenbesef op de werkvloer. Drie voorbeelden van ketensamenwerking: toezicht op asbestverwijdering, aanpak kindermishandeling en acute zorgverlening*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 394, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Bureau Financieel Toezicht (2006). *Jaarverslag 2006*. Utrecht: eigen beheer.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken (sic) voor het jaar 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties(VII) voor het jaar 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor het jaar 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007). *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ter aanbieding aan de Tweede Kamer van het rapport «Data voor daadkracht. Gegevensbestanden voor veiligheid: observaties en analyse»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 VII, nr. 65. Den Haag: Sdu.

College van Procureurs-Generaal (2005). *Aanwijzing witwassen*. Staatscourant 2005, 202.

Europese Unie (1991). *Richtlijn nr. 91/308/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld*. PbEG L 166.

Europese Unie (2005). *Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme*. PbEG L 309.

Europese Unie (2005). *EU Plan of Action on Combating Terrorism-Update*. Brussel: eigen beheer.

Faber, W. & A. A. A. van Nunen (2003). *Uit onverdachte bron: evaluatie van de keten ongebruikelijke transacties*. Den Haag: WODC.

Financial Action Task Force (2003). *Financial Action Task Force on Money Laundering. The Forty Recommendations*. Parijs: eigen beheer.

Financial Action Task Force (2003). *Financial Action Task Force on Money Laundering. Special Recommendations on Terrorist Financing*. Parijs: eigen beheer.

Financial Intelligence Unit-Nederland (2005). *Jaaroverzicht 2005 en vooruitblik 2006 Meldingen Ongebruikelijke Transacties*. Zoetermeer: eigen beheer.

Financial Intelligence Unit Nederland (2006). *Jaaroverzicht 2005 en vooruitblik 2006 Meldingen Ongebruikelijke transacties*. Zoetermeer: eigen beheer.

Financiën en Justitie (2007). *Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 238, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Financiën (2005). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 IXB, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2004). Brief van de minister van Financiën over bestrijding internationaal terrorisme. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 27 925, nr. 136. Den Haag: Sdu.

Financiën (2006). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 IXB, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Financiën (2007). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 IXB, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Hoge Raad (1998). Van Olst/Ontvanger, 18 december 1998, NJ 2000, 342.

International Monetary Fund & World Bank (2006). *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Second Edition and Supplement on Special Recommendation IX*. Washington, World Bank

Justitie (2004). *Brief van de ministers van Justitie, van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer ter aanbieding van het rapport «Uit onverdachte bron»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 17 050, nr. 263. Den Haag: Sdu.

Justitie (2004). *Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer over het toezicht op het notariaat*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 23 706, nr. 59. Den Haag: Sdu.

Justitie (2005a). *Brief van de minister van Justitie aan de Tweede Kamer over voornemens van het kabinet naar aanleiding van het WODC-rapport*

«Uit onverdachte bron». Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 17 050, nr. 283. Den Haag: Sdu.

Justitie (2005). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 VI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Justitie (2006). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 VI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VI, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007). *Brief aan de Tweede Kamer ter aanbidding van het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit en het Programma financieel-economische criminaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 911, nr. 10. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007). *Beleidsprogramma «Samen werken, samen leven» voor de periode 2007–2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 070, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Justitie (2007). *Brief van de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor Jeugd en Gezin, voor Wonen, Werken en Integratie en de staatssecretarissen van Justitie en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer over het project «Veiligheid begint bij Voorkomen»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 684, nr. 119. Den Haag: Sdu.

Korps landelijke politiediensten-Dienst Nationale Recherche Informatie (2007). *Jaaroverzicht 2006; Financial Intelligence Unit-Nederland*. Zoetermeer: eigen beheer.

Raad van Hoofdcommissarissen (2007). *Programma financieel-economisch opsporen politie*. Den Haag: eigen beheer.

Terlouw, G. J. & U. Aron (1996). *Twee jaar MOT; een evaluatie van de uitvoering van de Wet melding ongebruikelijke transacties*. Gouda: Quint.

Tweede Kamer (2007). *Verslag van een algemeen overleg gehouden op 23 mei 2007 over de Wet op het notarisambt*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 23 706, nr. 67. Den Haag: Sdu.

Unger, B. (2006). *Amounts and the Effects of Money Laundering*. Utrecht: Utrecht School of Economics.

Verenigde Naties (1988). *United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*. Wenen: eigen beheer. Nederlandse tekst in Trb. 1990, 94.

Verenigde Naties (1999). *International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism*. New York: eigen beheer. Nederlandse tekst in Trb. 2000, 12.