

AH 927
2021Z19707

Antwoord van minister Grapperhaus (Justitie en Veiligheid), mede namens de minister van Financiën (ontvangen 1 december 2021)

Vraag 1

Bent u bekend met het genoemde artikel?¹

Antwoord op vraag 1

Ja.

Vraag 2

Herkent u de spanning die in het artikel wordt beschreven tussen de grote hoeveelheid bankmedewerkers (ca. 12.000 fte) die transacties controleren en melden na diverse malen op de vingers getikt te zijn omdat ze niet genoeg deden tegen witwassen, versus de beperkte capaciteit van bij de Financial Intelligence Unit (FIU - ca. 90 fte) en politie om hier vervolgens iets mee te doen?

Antwoord op vraag 2

Graag benadruk ik dat de inspanningen die Wwft-instellingen, zoals banken, plegen om hun wettelijke poortwachtersfunctie goed te vervullen, van groot belang zijn. Deze inspanningen leveren een belangrijke bijdrage aan het voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor witwassen, de onderliggende delicten en terrorismefinanciering. Banken en andere poortwachters zijn verplicht om cliëntenonderzoek te verrichten en ongebruikelijke transacties te melden bij de FIU-Nederland. Als ongebruikelijke transacties bij de FIU-Nederland worden gemeld dan is het aan de FIU-Nederland om deze na nadere analyse al dan niet verdacht te verklaren. De verdacht-verklaarde transacties worden door de FIU-Nederland aan diverse (bijzondere) opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten verstrekt.

De verplichting om cliëntenonderzoek te verrichten en om ongebruikelijke transacties te melden vloeien voort uit de internationale standaarden van de Financial Action Task Force (FATF) en de Europese anti-witwasrichtlijn. Hiermee

¹ NOS, 1 november 2021 (<https://www.nos.nl/m/2403990>)

wordt een integer financieel stelsel gewaarborgd en integriteitsrisico's van de dienstverlening beheerst. Het werk dat de medewerkers in dit kader bij banken verrichten, is dus niet enkel gericht op het melden van ongebruikelijke transacties, het heeft een bredere, preventieve werking. Bovendien wijs ik op de brief van De Nederlandsche Bank (DNB) naar aanleiding van de transactie van ABN AMRO met het Openbaar Ministerie (OM), waarin DNB aangeeft dat bij 28 banken (ongeveer een derde van alle banken die onder Wwft-toezicht van DNB vallen) herstel- en verbetertrajecten lopen.² Een structureel herstel van gebreken uit het verleden vraagt op dit moment extra inzet in deze sector.

De afgelopen jaren zijn voor de aanpak van witwassen en ondermijning extra (veelal structurele) middelen beschikbaar gesteld aan publieke partners³, waaronder de FIU-Nederland, de opsporingsdiensten en het OM. Dit, in combinatie met landelijk geïntensiveerde beleid vanaf 2017 waaruit volgt dat criminele geldstromen beter in kaart worden gebracht en meer is geïnvesteerd in het uitdragen van kennis over witwassen, heeft onder meer geleid tot een hogere instroom van aangeleverde witwaszaken bij het OM. Deze instroom steeg van 2.250 zaken in 2017 naar 4.060 zaken in 2020.

Bij de FIU-Nederland vindt op dit moment een wervingsproces plaats, waarmee een capaciteitsuitbreiding naar 90 fte zijn beslag zal krijgen. Met deze capaciteitsuitbreiding wordt de FIU-Nederland in omvang versterkt om tegemoet te kunnen komen aan het groeiend aantal meldingen van ongebruikelijke transacties. Naast de reeds ingezette capaciteitsuitbreidingen heeft de FIU-Nederland in 2020 ingezet op de versterking van de effectiviteit en efficiëntie van haar analysemogelijkheden door middel van het verbeteren van de technologie. Hierdoor kan de operationele capaciteit optimaal worden ingezet, waardoor de FIU-Nederland blijvend in staat is te werken aan arbeidsintensieve dossiers waarbij omvangrijke criminele samenwerkingsverbanden en/of complexe structuren kunnen worden blootgelegd.

Recent heeft dit kabinet aangegeven structureel te investeren in de brede aanpak van ondermijnende criminaliteit. Binnen deze structurele investering zijn ook middelen gereserveerd voor de FIU-Nederland en de (bijzondere) opsporingsdiensten.⁴ Een deel van deze investeringen ziet op de technologische intensivering bij de FIU-Nederland, zodat nog efficiënter gewerkt kan worden bij de analyse van ongebruikelijke transacties. Ook voor de verdere versterking in capaciteit van onder andere de FIU-Nederland wordt structureel geld beschikbaar

² Kamerstuk 31789, nr. 102, bijlage

³ Kamerstuk 31477, nr. 56

⁴ Kamerstuk 29911, nr. 329

gesteld. Ook is bij deze investeringen rekening gehouden met de keteneffecten voor het OM en de rechtspraak.

Vraag 3

Hoe vaak leiden volgens u meldingen van verdachte transacties uiteindelijk tot veroordelingen?

Antwoord op vraag 3

Zoals in antwoord op de vorige vraag is aangegeven, worden de verdacht-verklaarde transacties door de FIU-Nederland aan diverse (bijzondere) opsporingsdiensten en inlichtingen- en veiligheidsdiensten verstrekt. Door de instanties die betrokken zijn bij de strafrechtelijke opsporing en vervolging van misdrijven, wordt vervolgens op uiteenlopende wijze gebruik gemaakt van de verdachte transacties. Onder meer als sturingsinformatie, als (onderdeel van) startinformatie voor een strafzaak of als onderdeel van bewijs in een strafzaak.

Daar waar verdachte transacties als sturingsinformatie worden gebruikt voor de inrichting van een strafrechtelijk onderzoek, zijn deze niet geoormerkt in eventuele verdere opsporings- en vervolgingsonderzoeken. Hierbij merk ik op dat een groot deel van de subjecten dat is opgenomen in (een) verdachte transactie(s) reeds in strafrechtelijke onderzoeken is opgenomen. Hierbij gaat het om de ongebruikelijke transacties die verdacht zijn verklaard op grond van een match met opsporingsdata, dan wel naar aanleiding van een zogenoemd LOvJ-verzoek. Dit laatste betreft een verzoek waarbij de opsporingsdiensten en/of het OM zelf actief de FIU-Nederland bevrageert, omdat er aanwijzingen zijn dat een (rechts)persoon een misdrijf heeft begaan. In deze gevallen zal de verdachte transactie meestal niet tot de start van een strafrechtelijk onderzoek leiden, omdat de zaak al bij de opsporing in behandeling is (geweest). De verdachte transactie kan dan nog wel bijdragen aan de voortgang van het strafrechtelijk onderzoek of bijvoorbeeld van belang zijn voor de hoogte van de straf, boete of executie.

Van belang is ook dat een verdachte transactie nog geen verdenking in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering is. Een verdachte transactie wordt in de praktijk doorgaans opgewerkt met andere informatiebronnen, voordat deze in de opsporing wordt gebracht. Noch de opsporingsdiensten, noch het OM registreren hierbij op grond van welke combinatie van informatie een strafzaak is gestart. Dit komt omdat diverse feiten en omstandigheden bij elkaar maken dat een strafrechtelijk onderzoek kan worden gestart, en er hiervoor meestal niet uit slechts één informatiebron kan worden geput. De verdachte transactie wordt lang niet altijd expliciet genoemd in het bewijsmiddelenoverzicht in het strafdossier.

Om bovenstaande redenen kan niet worden aangegeven hoe vaak een melding van een ongebruikelijke transactie die door de FIU-Nederland verdacht is verklaard, uiteindelijk leidt tot een concreet opsporingsonderzoek of veroordeling. De opsporingsdiensten kunnen wel steeds beter duiden, door middel van analyses van hun data, hoe de verdachte transacties worden gebruikt in opsporingsonderzoeken. Op basis van een recente analyse van het Anti Money Laundering Centre (AMLC) is gebleken dat de afgelopen vijf jaar in gemiddeld 60% van de FIOD-onderzoeken een verband is met verdachte transacties. Ook uit een recente steekproef van het OM blijkt dat van alle signalen die zijn aangebracht in het signalenoverleg witwassen – een landelijk overleg waarbij signalen worden gewogen voor de opsporing – in een periode van drie maanden in 2021 57% van deze signalen verdachte transacties van de FIU-Nederland betroffen. Hieruit blijkt dat verdachte transacties een belangrijke bijdrage leveren aan de opsporing en vervolging van verdachten van misdrijven.

Vraag 4

Gezien bovenstaande spanning, in hoeverre zou u de wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme als effectief willen bestempelen?

Antwoord op vraag 4

Zoals hierboven reeds aangegeven, volgt het systeem van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) de internationale standaarden van de FATF en de Europese anti-witwasrichtlijn. Het systeem wordt wereldwijd gezien als het meest effectief om te voorkomen dat criminelen het financiële stelsel gebruiken voor witwassen, de onderliggende delicten en het financieren van terrorisme. Het zijn immers Wwft-instellingen die het directe zakelijke contact hebben met criminelen die hun illegaal verkregen inkomsten proberen wit te wassen.

Het Nederlandse systeem wijkt op één punt af van de meeste andere landen. In Nederland moeten de instellingen *ongebruikelijke* transacties melden in plaats van verdachte transacties. Dit leidt tot een relatief hoog aantal meldingen van Wwft-instellingen omdat de grens om te melden lager ligt. Dit is een bewuste keuze. Het zorgt aan de ene kant ervoor dat Wwft-instellingen minder onderzoek hoeven te doen. Als een transactie aanleiding geeft om te veronderstellen dat deze verband kan houden met witwassen of terrorismefinanciering, moet de transactie gemeld worden. Aan de andere kant komen daarmee meer transacties in beeld bij specialisten van publieke autoriteiten. De ongebruikelijke transacties komen vervolgens in aanmerking voor, onder andere, het semi-geautomatiseerd matchen met opsporingsdata en data van het CJIB door de FIU-Nederland. Hierdoor kan een

substantieel percentage van de meldingen van ongebruikelijke transacties op een efficiënte wijze worden geanalyseerd en verdacht worden verklaard. Deze mogelijkheden hebben Wwft-instellingen niet. Tegelijkertijd kunnen de analisten van de FIU-Nederland optimaal worden ingezet voor de analyse van meldingen van ongebruikelijke transacties via eigen onderzoek.

Onverminderd het bovenstaande, beziet het kabinet doorlopend hoe het anti-witwasbeleid effectiever kan worden ingericht. Met het plan van aanpak witwassen van juni 2019⁵ is een groot aantal maatregelen in gang gezet om de aanpak te verbeteren op basis van drie pijlers: 1. verhogen van barrières voor criminelen om wit te wassen; 2. vergroten van de effectiviteit van de poortwachtersfunctie en het toezicht; en 3. versterken van de opsporing en vervolging. De meeste maatregelen uit dit plan zijn inmiddels afgerond. Daarnaast vinden op dit moment meerdere onderzoeken plaats naar de effectiviteit van het anti-witwasbeleid. Allereerst wordt Nederland op dit moment geëvalueerd door de FATF. De FATF beoordeelt of Nederland in technische zin en in effectiviteit voldoet aan de internationale standaarden om witwassen, de onderliggende delicten en financieren van terrorisme te voorkomen en bestrijden. Het rapport over Nederland zal medio 2022 worden vastgesteld. Daarnaast verricht de Algemene Rekenkamer een onderzoek naar de opbrengsten van de meldketen. Dit gaat specifiek over de opvolging van meldingen van ongebruikelijke transacties. Dit rapport wordt in het voorjaar van 2022 verwacht. Aan de hand van de uitkomsten van deze onderzoeken zal het kabinet waar nodig het anti-witwasbeleid verder versterken en de effectiviteit van de aanpak vergroten.

Vraag 5

Welke stappen worden er op korte termijn gezet om de effectiviteit van deze wet te vergroten?

Antwoord op vraag 5

Zoals bij het antwoord op vraag 4 aangegeven, is met het plan van aanpak witwassen uit 2019 een groot aantal maatregelen aangekondigd om gezamenlijk, op integrale wijze, de aanpak effectiever te maken. Belangrijke stappen hierin zijn de intensivering van de samenwerking tussen publieke partijen, publieke en private partijen en private partijen onderling. Een aparte pijler in het plan richt zich op de effectiviteit van de poortwachtersfunctie en het toezicht daarop. Ook wijs ik op de hiervoor genoemde onderzoeken die verder moeten gaan uitwijzen op welke punten de aanpak van witwassen kan worden verbeterd.

⁵ Kamerstuk 31477, nr. 41.

Tegelijkertijd, zoals bij het antwoord op vraag 2 aangegeven, vindt het kabinet het van belang om de FIU-Nederland en de opsporingsdiensten structureel te versterken. Het reduceren van criminele geldstromen, waaronder het voorkomen van witwassen, is voor dit kabinet een belangrijk onderdeel van de brede aanpak van ondermijning. Binnen de structurele middelen die bij Prinsjesdag ter beschikking zijn gesteld voor het breed offensief tegen ondermijnende criminaliteit is daarom ook geld gereserveerd voor versterking van de (bijzondere) opsporingsdiensten, de FIU-Nederland, het OM en de rechtspraak en het terugdringen van criminele geldstromen.

Vraag 6

Indien u niet van plan bent hierin stappen te ondernemen, kunt u dan toelichten waarom u deze keuze maakt en waarom u dat een verantwoorde keuze vindt? Wat denkt u dat daarvan het effect zal zijn op de bereidheid van banken om de wet met zoveel capaciteit te blijven uitvoeren?

Antwoord op vraag 6

Zoals hierboven aangegeven, wordt al een groot aantal stappen gezet om de effectiviteit van het systeem te vergroten en wordt voortdurend gezien waar verbeteringen mogelijk zijn. Overigens vind ik het ook van belang om te benadrukken dat ik samen met de minister van Financiën periodiek met alle ketenpartners, waaronder de grootbanken, gezamenlijk spreek om verbeterpunten te inventariseren en de voortgang van maatregelen uit het plan van aanpak witwassen te monitoren. Aan het begin van volgend jaar zal een vierde voortgangsrapportage over het plan van aanpak witwassen aan uw Kamer worden gestuurd.